

CK
85

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN



LIBRARY

La Convention de Lomé III

N° 296 AVRIL 1986

REVUE DE

L'ÉNERGIE

NUMÉRO SPÉCIAL

MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES UNE PREMIÈRE COMPARAISON INTERNATIONALE FRANCE — ÉTATS-UNIS

sommaire

Préface, par André GIRAUD, directeur du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières, ancien ministre.

Présentation, par Mme BERLIOZ-HOUIN, administrateur de l'université de Paris-Dauphine.

Ouverture, par Albert ROBIN, directeur général adjoint d'Électricité de France.

Comparaison des programmes nucléaires France-États-Unis : présentation de l'étude et du colloque, par Pierre ZALESKI, directeur adjoint du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières.

U.S. Electricity needs VS planned capacity additions, par Dr. Chauncey STARR, vice-président du conseil d'administration de l'EPRI (Electric Power Institut), et Milon F. SEARL.

Les performances économiques du programme nucléaire français, par G. MOYNET, chef adjoint de département (EdF) et J.-C. SOL, ingénieur (EdF).

Les expériences américaines de construction des centrales nucléaires et les coûts du kWh installé, par John CROWLEY, manager of Technical Service (United Engineers and Constructors Inc).

Coûts du kWh électrique des centrales fonctionnant « en base », par Lucien GOUNI, directeur adjoint (EdF).

Comparative Review of U.S. and French Power Plant Construction Projctes, par Chaim BRAUN, technical manager (EPRI).

Quelques réflexions suggérées par la comparaison des expériences françaises et américaines, par Pierre BACHER, directeur adjoint, direction de l'équipement, EdF.

Interventions.

Intervention de Gérard RENON, administrateur général (CEA).

Allocutions de Marcel BOITEUX, président d'EdF.

Interventions

Faits et travaux du mois.

N° 374 — Prix : 70 F TTC

Revue de l'Énergie, 3 rue Soufflot 75005 Paris — Tél. : (1) 46.34.10.30

**sommaire**

NUMÉRO SPÉCIAL

La Convention de Lomé III

- 183 Présentation, par Jean-Claude GAUTRON, professeur agrégé des Facultés de droit, Vice-président de l'Université de Bordeaux I, chargé de la Faculté de droit, des sciences sociales et politiques, membre du bureau de la C.E.D.E.C.E.
- 184 La Convention de Lomé III, par Jean-Claude GAUTRON, professeur à l'Université de Bordeaux I
- 194 Les négociations de Lomé III, par Giorgio MAGANZA, administrateur au secrétariat général du Conseil des Communautés européennes
- 200 Lomé III : l'approche britannique, par Françoise de LA SERRE, chargée de recherches au Centre d'études et de recherches internationales de la Fondation nationale des sciences politiques
- 204 La troisième Convention de Lomé et la coopération intra-ACP dans le domaine de la production, par Charles Valy TUHO, Ambassadeur de Côte d'Ivoire auprès des Communautés européennes
- 211 La III^e Convention de Lomé et les échanges commerciaux ACP-CEE, par Thiebaut FLORY, professeur à l'Université de Lille II
- 217 Lomé III et l'investissement international, par Patrick JUILLARD, professeur à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)
- 222 Stratégie et sécurité alimentaire dans la convention de Lomé III, par Jacques BOURRINET, professeur à l'Université d'Aix-Marseille III, Directeur du Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires d'Aix-Marseille (C.E.R.I.C.), Président de la Commission pour l'Etude des Communautés Européennes (C.E.D.E.C.E.)
- 228 La coopération rurale dans le cadre de Lomé III, par Jean RAUX, professeur à l'Université de Rennes I (UA-CNRS 970)
- 236 La coopération régionale dans les conventions de Lomé, par Daniel C. BACH, chargé de recherche au CNRS, centre d'étude d'Afrique Noire de Bordeaux



REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD

Jean-Pierre BRUNET

Jean-François DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Jacques EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MASSE

Jacques MAYOUX

François-Xavier ORTOLI

Paul REUTER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

BULLETIN D'ABONNEMENT A

LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- France : 516,35 + TVA 4 % 20,65 = 537 F (*)
 Étranger : 572 F

Ci-joint la somme de.....

- Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
 Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

(*) Tarif au 1.05.1985.

Les travaux qui suivent reproduisent les actes de la journée d'études organisée en octobre 1985 par la Commission pour l'étude des Communautés Européennes (C.E.D.E.C.E.), avec le concours de l'Université de Bordeaux I.

Le principe de ces journées d'études — nouvelle manière — consiste en un exercice thématique portant sur une question ponctuelle ou un problème d'actualité ; c'est dire que ses ambitions se situent clairement en retrait par rapport à celles d'un colloque universitaire.

Le Président de la C.E.D.E.C.E., le Professeur Jacques BOURRINET et les membres du Conseil d'Administration ont jugé opportun de saisir l'occasion de la conclusion de la 3^e Convention de Lomé pour traiter des éléments de continuité et de changement qui la caractérisent au regard des deux précédentes Conventions. Il s'agit donc d'une contribution réactualisée à l'analyse de la politique extérieure de la Communauté et aux relations Nord/Sud dans lesquelles elle est profondément impliquée depuis la mise en vigueur du Traité de Rome.

Les organisateurs et les membres de la C.E.D.E.C.E. expriment leur reconnaissance à Madame EPSTEIN pour la publication de ces travaux sous la forme d'un numéro spécial de la Revue du Marché Commun.

Le Professeur Pierre-Henri TEITGEN, président-fondateur de la C.E.D.E.C.E., avait accepté de présider les séances de travail tenues à Bordeaux.

Jean-Claude GAUTRON

*Professeur agrégé des Facultés de Droit,
Vice-Président de l'Université de Bordeaux I,
Chargé de la Faculté de Droit, des Sciences
Sociales et Politiques,
Membre du Bureau de la C.E.D.E.C.E.*



LA CONVENTION DE LOMÉ III*

Jean-Claude GAUTRON

Professeur à l'Université de Bordeaux I

La III^e Convention de Lomé, signée le 8 décembre 1984, est l'aboutissement de quatorze mois de négociations conduites dans une conjoncture économique mondiale dégradée, marquée par la crise des institutions financières internationales et le poids des dettes extérieures. En 1982 les prix des matières premières étaient tombés au niveau le plus bas des trente dernières années. L'Afrique, éprouvée par la sécheresse, les conflits locaux, la dégradation de son potentiel de production et d'exportation et la concurrence d'autres régions, occupe aujourd'hui une place sensiblement plus réduite sur le marché mondial. De son côté, la Communauté se heurte à plusieurs contraintes internes : crise budgétaire, réorientation de la politique agricole commune, débats sur les institutions. Structurellement, l'élargissement — effectif ou virtuel — de la Communauté vers le Sud (Grèce, Espagne et Portugal) crée une tension plus marquée entre les pays du Nord, plus ouverts aux concessions commerciales, et les pays du Sud, plus directement concurrencés dans certaines de leurs productions (1). En outre, compte tenu de la pression des États ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) et des orientations ambitieuses de la Commission (« mémorandum Pisani »), le choix avait été fait de tout renégocier. Dans les faits, les négociations se sont déroulées assez difficilement, d'octobre 1983 à décembre 1984, au niveau des groupes ministériels (2) et du groupe présidentiel d'un côté, et au niveau des ambassadeurs ACP et de la Commission d'un autre côté (3).

La nouvelle Convention comporte un plus grand nombre de Parties puisqu'elle a été signée par 66 États ACP (45 États africains, 13 États de la zone caraïbe, 8 États du Pacifique), par la Communauté et par ses dix États membres. La soixante-sixième signature, intervenue avec quelques semaines de retard, est celle de l'Angola. Après celle du Mozambique, l'adhésion angolaise indique clairement que les contacts qui avaient été pris avec l'Union soviétique en vue d'une entrée dans le Conseil d'aide économique mutuelle n'ont pas abouti - le fait était connu depuis plusieurs années. Par ailleurs, la perspective d'une adhésion du Portugal à la Communauté a pu donner une motivation supplémentaire aux dirigeants de l'Angola. Du côté européen, le nombre des Parties traduit le caractère mixte de l'accord ; la Convention n'est pas budgétaire et demeure financée par une clé spécifique de contributions des États membres de la Communauté. Si de nombreux parlementaires européens continuent à déplorer la non-budgétisation, il convient d'observer que la méthode présente au moins l'avantage de mettre l'aide communautaire aux États ACP à l'abri des turbulences budgétaires et de faciliter l'appel des ressources auprès des États européens. La Convention n'a pas non plus acquis une durée indéterminée, elle reste conclue pour une durée de cinq ans. Si tout était à renégocier, tout n'a pas été changé. Dans la suite de cet article, l'auteur se bornera à indiquer les principales inflexions du texte par rapport à la précédente Convention, sans reprendre l'exposé complet des domaines

(1) Le Sysmin n'avait pas, a priori, la faveur des négociateurs grecs et les incidences exactes de l'adhésion des pays ibériques devront être mesurées ultérieurement. Des contrats sont prévus à cet égard (article 284 de la Convention).

(2) Le nombre des groupes ministériels, initialement réduit, a été progressivement accru : deux groupes ministériels à Bruxelles (février 1984), trois groupes à Suva (mai 1984), puis quatre groupes à Luxembourg (juin 1984).

(3) Sur les négociations, on peut se reporter au dossier présenté par le Bureau d'informations européennes SPRL en mai 1984, établi par C. Cova, C. Goybet, M. Scotti, E. Riccardi, P. Lemaître.

* Ce texte reproduit un article publié dans les Cahiers de Droit Européen, avec l'accord du Professeur Jean-Victor Louis.

et mécanismes de la coopération communautaire (4). Si le cadre conventionnel apparaît rénové, à certains égards, mais sans qu'il y ait rupture avec les actes précédents, les instruments de la coopération se situent plutôt dans la continuité, sans exclure certaines adjonctions et adaptations. Cela est conforme à la nature de la Convention qui instaure une coopération multisectorielle et graduelle.

I. — La rénovation du cadre conventionnel

Elle comporte, selon nous, quatre aspects principaux. En premier lieu, un bouleversement de la structure du texte qui comporte désormais cinq parties — et un plus grand nombre d'articles (294) et de titres autrement composés. En second lieu — et la forme introduit au fond — l'insertion d'une dimension stratégique, surtout dans les deux premières parties de la Convention, voire d'une dimension politique dans la mesure où la question des droits de l'homme affleure sans être explicitement traitée, compte tenu des réserves exprimées depuis longtemps par les partenaires de l'Europe. En troisième lieu, les domaines de la coopération sont élargis ou approfondis, et certaines déclarations annexes semblent anticiper des modifications futures, selon une technique désormais éprouvée. Enfin, la Convention comporte de nouvelles dispositions en ce qui concerne la protection des investissements privés, qui vont au-delà de Lomé III.

A. La structure rédactionnelle

La Convention comporte une innovation. La première partie, assez courte, porte sur les dispositions générales de la coopération : objectifs, orientations et principes. Il s'agit, en quelque sorte, d'une introduction et d'une « prise de vues » de l'ensemble du texte. Certains principes habituels y sont inscrits : l'acquis communautaire, le caractère complémentaire de l'aide communautaire par rapport aux engagements des États ACP, l'autonomie des modèles étatiques et sociaux de développement. D'autres se font l'écho des inclinations doctrinales des partenaires en présence. Ainsi dans plusieurs articles (5), il est fait référence à un développement plus autonome et plus « auto-entretenu », version assouplie du développement autocentré. De même, faute d'un véritable « dialogue » sur les politiques, l'accent est mis sur les procédures permanentes de consultation et d'évaluation, ainsi que sur le « dialogue » sur la recherche des voies et moyens de rendre ces instruments toujours plus efficaces » (6).

La première partie, assez idéologique, fait référence à la « culture de chaque peuple » et introduit aux dispositions (nouvelles) relatives à la coopération culturelle et sociale.

La seconde partie comporte l'énumération des huit grands domaines de la coopération. Le titre I porte sur le développement agricole et rural ; c'est l'expression d'une

priorité nouvelle accordée à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la sécheresse et la désertification. Nous y reviendrons. Les autres titres sont :

— traditionnels (industrie, mines et énergie, coopération régionale) ;

— ou reprennent en les développant certaines déclarations annexes de la précédente Convention (pêche, transports spécialement maritimes) ;

— ou entièrement nouveaux (coopération culturelle et sociale).

Ce procédé rédactionnel a pour effet de réduire le volume des déclarations communes annexes puisque, tous les cinq ans, la matière des annexes est réinsérée dans le texte. Les autres parties de la Convention ont une structure classique : Instruments de la coopération (incluant une classification des dispositions concernant les États ACP les moins développés, enclavés et insulaires), institutions et dispositions finales. La Convention est complétée par huit protocoles et cinquante-quatre courtes annexes, dont certaines déclarations de la Communauté, de la République fédérale d'Allemagne (clause berlinoise) et deux déclarations propres des États ACP (7).

B. Des visées stratégiques

1) Le nouvel aménagement du texte traduit partiellement les intentions stratégiques initiales de la Commission, spécialement les lignes directrices suggérées par le memorandum sur la politique communautaire d'aide au développement, publié en octobre 1982, et reprises dans le projet de mandat pour la négociation, approuvé par la Commission en mars 1983.

La dégradation des équilibres vivriers et la crise alimentaire, la sécheresse et la famine ont frappé la majeure partie de l'Afrique au cours des dix dernières années. La III^e Convention accorde la priorité à la *sécurité alimentaire* des pays ACP (8) : développement de la production locale, amélioration de la commercialisation des produits du sol, liens entre la coopération agricole et la sécurité alimentaire, actions contre la sécheresse et la progression des zones désertiques. Une telle priorité imposait une révision de l'aide alimentaire, largement contestée dans ses modalités et ses incidences et parfois en son principe. Or, l'aide alimentaire est largement extérieure à la Convention et financée par le budget communautaire ou par les États membres. L'article 35 de la Convention traduit l'intention de mieux coordonner les actions d'aide alimentaire avec les programmes des États et avec les autres interventions de coopération ; une disposition prévoit, le cas échéant, le remplacement de l'aide alimentaire par des actions de substitution. En tout état de cause, l'aide alimentaire est définie comme une « mesure transitoire ». Il convient d'observer que l'ensemble de ces dispositions demeure en retrait par rapport aux ambitieux desseins esquissés dans le memorandum Pisani. Le commissaire français au développement avait envisagé une revalorisation des productions vivrières sur les marchés intérieurs des pays afri-

(4) Le lecteur pourra se reporter à notre article sur la Convention de Lomé II dans Cahiers de Droit Européen, 1980 n° 4, p. 383 à 437.

(5) Articles 4, 10, 19, par exemple.

(6) Article 8.

(7) Elles portent sur l'accès des produits agricoles (annexe LIII) et l'origine des produits de la pêche (annexe LIV).

(8) Articles 5, 12, 21, 26, 33, notamment. On observera un accroissement constant depuis 1975 de la part des dépenses du FED destinées au développement agricole (40 % pour le 5^e FED) et les implications du programme spécial de la CEE de lutte contre la faim dans les expériences dites « stratégies alimentaires » engagées par certains pays ACP (Mali, Kenya, Rwanda, Tanzanie, Zambie).



cains. Les implications politiques et sociales du projet, la restructuration des rapports villes (consommateurs) - campagnes (producteurs) excédaient manifestement les capacités de la Communauté.

2) Sur le plan stratégique, une autre intention communautaire a reçu un accueil très froid de la part des États ACP : le « dialogue sur les politiques ». Ceux-ci ont manifesté leur désaccord avec un processus qui aurait pu entamer leur autonomie décisionnelle et provoquer des ingérences. Une clarification est intervenue lors de la conférence ministérielle de Suva et la Communauté a admis que l'amélioration de la coopération pouvait être obtenue sur la base des dispositions existantes avec l'adjonction de certaines autres dispositions. Le « dialogue sur les politiques » s'est finalement traduit par l'inscription des mentions relatives à la programmation (en liaison avec la fixation pour chaque État ACP du programme indicatif d'aide communautaire), l'élargissement des consultations et concertations, un contrôle des ressources et une évaluation accrue des résultats du Stabex. Le mot « dialogue » est utilisé une seule fois, selon nous, à l'article 8 :

« A cet égard, elles (les Parties contractantes) conviennent de poursuivre, notamment dans le cadre des institutions conjointes, le dialogue sur la recherche des voies et moyens de rendre ces instruments toujours plus efficaces. »

3) La question des droits de l'homme n'a pas connu des développements importants, pour les mêmes raisons que lors de la négociation de la II^e Convention. Toutefois, certains progrès textuels sont intervenus. Dans le court préambule, il est fait référence à « ... leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes... ».

L'article 4 de la Convention (9) est complété par une déclaration commune qui comporte notamment une condamnation de toute forme de discrimination et de l'apartheid.

Dans le champ fonctionnel de la Convention, on retiendra certaines dispositions connexes. D'une part, le Fonds européen de développement comporte une dotation spécifique nouvelle au titre de l'aide aux réfugiés et rapatriés. D'autre part, une déclaration commune « sur les travailleurs migrants et les étudiants ACP dans la Communauté » a été jointe à la Convention. A cet égard, les États membres et la Communauté s'engagent à éviter toute discrimination, dans le cadre des principes du droit international et des diverses législations nationales. La déclaration se réfère aussi à une toute autre perspective, la régulation des flux ; si les États ACP déclarent prendre les mesures nécessaires pour réduire l'immigration irrégulière, la Communauté de son côté pourrait participer à la formation et l'insertion des travailleurs à leur retour dans leurs pays d'origine.

(9) Article 4 : « La coopération ACP-CEE appuie les efforts des États ACP en vue d'un développement plus autonome et auto-entretenu fondé sur leurs valeurs sociales et culturelles, leurs capacités humaines, leurs ressources naturelles, leurs potentialités économiques afin de promouvoir le progrès social et économique des

C. L'élargissement des domaines de la coopération

La deuxième partie de la Convention comporte une extension de la promotion commerciale au secteur des services, une augmentation de la dotation du Centre pour le développement industriel (10) (dont l'efficacité est jugée encore incertaine), des précisions supplémentaires quant aux aspirations des États ACP pour une plus grande participation aux transports maritimes (11), un renforcement juridique et financier (12) de la coopération régionale. Celle-ci figure explicitement à l'article 6, au titre des objectifs et principes de la coopération ; elle fait l'objet du titre VII de la deuxième partie. L'article 106 définit l'action régionale comme :

- dépassant les frontières d'un seul État ;
- ou permettant de réaliser des économies d'échelle ;
- ou répartissant des avantages ou des coûts entre plusieurs États.

Son champ d'application n'est guère limité par les énonciations de l'article 113, mais les principaux points cités concernent l'autosuffisance et la sécurité alimentaire, les programmes de santé, la défense de l'environnement, l'industrialisation.

Trois domaines de la coopération appellent quelques remarques particulières.

1) En premier lieu, le développement agricole et rural et la conservation des ressources naturelles parce qu'ils sont définis comme prioritaires, comme nous l'avons indiqué précédemment à propos du concept de « sécurité alimentaire ». La Communauté envisage la possibilité de préfixer les restitutions à l'exportation pour ceux des produits disponibles dans la Communauté qui s'inscrivent dans un programme de stratégie alimentaire d'un État demandeur, ou de conclure un accord avec lui. Ce qui revient à établir un lien direct entre la politique commerciale, la politique d'aide au développement et la politique agricole commune. La lutte contre la sécheresse et la désertification apparaît comme complémentaire. A cet égard, les rédacteurs de la Convention prennent en compte les perturbations du milieu géophysique et la dégradation de l'environnement. Pour la première fois, sont envisagées des actions thématiques afin de préserver ou rétablir les équilibres naturels par des actions appropriées (13). En principe, ces actions qui sont commandées par une approche écologique ou géoéconomique large relèvent plutôt de la coopération régionale. Il faut, toutefois, compter avec les difficultés qu'éprouvent les États à élaborer un projet commun avant d'obtenir un financement complémentaire de la Communauté. C'est l'un des écueils de la coopération régionale.

2) La Convention contient désormais un titre spécial sur la pêche substitué aux déclarations communes de la II^e Convention de Lomé. Les objectifs de l'aide communautaire

(10) Les crédits du Centre (40 millions d'écus) sont comme antérieurement prélevés sur les montants affectés à la coopération régionale.

(11) Les États-Parties sont invités, s'ils ne l'ont pas fait, à adhérer à la Convention relative au Code de conduite des conférences maritimes.

(12) Article 12 : 1 000 milliards d'écus sont affectés à la coopération régionale.

et mécanismes de la coopération communautaire (4). Si le cadre conventionnel apparaît rénové, à certains égards, mais sans qu'il y ait rupture avec les actes précédents, les instruments de la coopération se situent plutôt dans la continuité, sans exclure certaines adjonctions et adaptations. Cela est conforme à la nature de la Convention qui instaure une coopération multisectorielle et graduelle.

I. — La rénovation du cadre conventionnel

Elle comporte, selon nous, quatre aspects principaux. En premier lieu, un bouleversement de la structure du texte qui comporte désormais cinq parties — et un plus grand nombre d'articles (294) et de titres autrement composés. En second lieu — et la forme introduit au fond — l'insertion d'une dimension stratégique, surtout dans les deux premières parties de la Convention, voire d'une dimension politique dans la mesure où la question des droits de l'homme affleure sans être explicitement traitée, compte tenu des réserves exprimées depuis longtemps par les partenaires de l'Europe. En troisième lieu, les domaines de la coopération sont élargis ou approfondis, et certaines déclarations annexes semblent anticiper des modifications futures, selon une technique désormais éprouvée. Enfin, la Convention comporte de nouvelles dispositions en ce qui concerne la protection des investissements privés, qui vont au-delà de Lomé III.

A. La structure rédactionnelle

La Convention comporte une innovation. La première partie, assez courte, porte sur les dispositions générales de la coopération : objectifs, orientations et principes. Il s'agit, en quelque sorte, d'une introduction et d'une « prise de vues » de l'ensemble du texte. Certains principes habituels y sont inscrits : l'acquis communautaire, le caractère complémentaire de l'aide communautaire par rapport aux engagements des États ACP, l'autonomie des modèles étatiques et sociaux de développement. D'autres se font l'écho des inclinations doctrinales des partenaires en présence. Ainsi dans plusieurs articles (5), il est fait référence à un développement plus autonome et plus « auto-entretenu », version assouplie du développement autocentré. De même, faute d'un véritable « dialogue » sur les politiques, l'accent est mis sur les procédures permanentes de consultation et d'évaluation, ainsi que sur le « dialogue » sur la recherche des voies et moyens de rendre ces instruments toujours plus efficaces » (6).

La première partie, assez idéologique, fait référence à la « culture de chaque peuple » et introduit aux dispositions (nouvelles) relatives à la coopération culturelle et sociale.

La seconde partie comporte l'énumération des huit grands domaines de la coopération. Le titre I porte sur le développement agricole et rural ; c'est l'expression d'une

priorité nouvelle accordée à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la sécheresse et la désertification. Nous y reviendrons. Les autres titres sont :

— traditionnels (industrie, mines et énergie, coopération régionale) ;

— ou reprennent en les développant certaines déclarations annexes de la précédente Convention (pêche, transports spécialement maritimes) ;

— ou entièrement nouveaux (coopération culturelle et sociale).

Ce procédé rédactionnel a pour effet de réduire le volume des déclarations communes annexes puisque, tous les cinq ans, la matière des annexes est réinsérée dans le texte. Les autres parties de la Convention ont une structure classique : Instruments de la coopération (incluant une classification des dispositions concernant les États ACP les moins développés, enclavés et insulaires), institutions et dispositions finales. La Convention est complétée par huit protocoles et cinquante-quatre courtes annexes, dont certaines déclarations de la Communauté, de la République fédérale d'Allemagne (clause berlinoise) et deux déclarations propres des États ACP (7).

B. Des visées stratégiques

1) Le nouvel aménagement du texte traduit partiellement les intentions stratégiques initiales de la Commission, spécialement les lignes directrices suggérées par le memorandum sur la politique communautaire d'aide au développement, publié en octobre 1982, et reprises dans le projet de mandat pour la négociation, approuvé par la Commission en mars 1983.

La dégradation des équilibres vivriers et la crise alimentaire, la sécheresse et la famine ont frappé la majeure partie de l'Afrique au cours des dix dernières années. La III^e Convention accorde la priorité à la *sécurité alimentaire* des pays ACP (8) : développement de la production locale, amélioration de la commercialisation des produits du sol, liens entre la coopération agricole et la sécurité alimentaire, actions contre la sécheresse et la progression des zones désertiques. Une telle priorité imposait une révision de l'aide alimentaire, largement contestée dans ses modalités et ses incidences et parfois en son principe. Or, l'aide alimentaire est largement extérieure à la Convention et financée par le budget communautaire ou par les États membres. L'article 35 de la Convention traduit l'intention de mieux coordonner les actions d'aide alimentaire avec les programmes des États et avec les autres interventions de coopération ; une disposition prévoit, le cas échéant, le remplacement de l'aide alimentaire par des actions de substitution. En tout état de cause, l'aide alimentaire est définie comme une « mesure transitoire ». Il convient d'observer que l'ensemble de ces dispositions demeure en retrait par rapport aux ambitieux desseins esquissés dans le memorandum Pisani. Le commissaire français au développement avait envisagé une revalorisation des productions vivrières sur les marchés intérieurs des pays afri-

(7) Elles portent sur l'accès des produits agricoles (annexe LIII) et l'origine des produits de la pêche (annexe LIV).

(8) Articles 5, 12, 21, 26, 33, notamment. On observera un accroissement constant depuis 1975 de la part des dépenses du FED destinées au développement agricole (40 % pour le 5^e FED) et les implications du programme spécial de la CEE de lutte contre la faim dans les expériences dites « stratégies alimentaires » engagées par certains pays ACP (Mali, Kenya, Rwanda, Tanzanie, Zambie).

(4) Le lecteur pourra se reporter à notre article sur la Convention de Lomé II dans Cahiers de Droit Européen, 1980 n° 4, p. 383 à 437.

(5) Articles 4, 10, 19, par exemple.

(6) Article 8.



cains. Les implications politiques et sociales du projet, la restructuration des rapports villes (consommateurs) - campagnes (producteurs) excédaient manifestement les capacités de la Communauté.

2) Sur le plan stratégique, une autre intention communautaire a reçu un accueil très froid de la part des États ACP : le « dialogue sur les politiques ». Ceux-ci ont manifesté leur désaccord avec un processus qui aurait pu entamer leur autonomie décisionnelle et provoquer des ingérences. Une clarification est intervenue lors de la conférence ministérielle de Suva et la Communauté a admis que l'amélioration de la coopération pouvait être obtenue sur la base des dispositions existantes avec l'adjonction de certaines autres dispositions. Le « dialogue sur les politiques » s'est finalement traduit par l'inscription des mentions relatives à la programmation (en liaison avec la fixation pour chaque État ACP du programme indicatif d'aide communautaire), l'élargissement des consultations et concertations, un contrôle des ressources et une évaluation accrue des résultats du Stabex. Le mot « dialogue » est utilisé une seule fois, selon nous, à l'article 8 :

« A cet égard, elles (les Parties contractantes) conviennent de poursuivre, notamment dans le cadre des institutions conjointes, le dialogue sur la recherche des voies et moyens de rendre ces instruments toujours plus efficaces. »

3) La question des droits de l'homme n'a pas connu des développements importants, pour les mêmes raisons que lors de la négociation de la II^e Convention. Toutefois, certains progrès textuels sont intervenus. Dans le court préambule, il est fait référence à « ... leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes... ».

L'article 4 de la Convention (9) est complété par une déclaration commune qui comporte notamment une condamnation de toute forme de discrimination et de l'apartheid.

Dans le champ fonctionnel de la Convention, on retiendra certaines dispositions connexes. D'une part, le Fonds européen de développement comporte une dotation spécifique nouvelle au titre de l'aide aux réfugiés et rapatriés. D'autre part, une déclaration commune « sur les travailleurs migrants et les étudiants ACP dans la Communauté » a été jointe à la Convention. A cet égard, les États membres et la Communauté s'engagent à éviter toute discrimination, dans le cadre des principes du droit international et des diverses législations nationales. La déclaration se réfère aussi à une toute autre perspective, la régulation des flux ; si les États ACP déclarent prendre les mesures nécessaires pour réduire l'immigration irrégulière, la Communauté de son côté pourrait participer à la formation et l'insertion des travailleurs à leur retour dans leurs pays d'origine.

(9) Article 4 : « La coopération ACP-CEE appuie les efforts des États ACP en vue d'un développement plus autonome et auto-entretenu fondé sur leurs valeurs sociales et culturelles, leurs capacités humaines, leurs ressources naturelles, leurs potentialités économiques afin de promouvoir le progrès social et économique des États ACP et le bien-être de leurs populations, par la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, la reconnaissance du rôle de la femme et l'épanouissement des capacités humaines dans le respect de leur dignité. »

C. L'élargissement des domaines de la coopération

La deuxième partie de la Convention comporte une extension de la promotion commerciale au secteur des services, une augmentation de la dotation du Centre pour le développement industriel (10) (dont l'efficacité est jugée encore incertaine), des précisions supplémentaires quant aux aspirations des États ACP pour une plus grande participation aux transports maritimes (11), un renforcement juridique et financier (12) de la coopération régionale. Celle-ci figure explicitement à l'article 6, au titre des objectifs et principes de la coopération ; elle fait l'objet du titre VII de la deuxième partie. L'article 106 définit l'action régionale comme :

- dépassant les frontières d'un seul État ;
- ou permettant de réaliser des économies d'échelle ;
- ou répartissant des avantages ou des coûts entre plusieurs États.

Son champ d'application n'est guère limité par les énonciations de l'article 113, mais les principaux points cités concernent l'autosuffisance et la sécurité alimentaire, les programmes de santé, la défense de l'environnement, l'industrialisation.

Trois domaines de la coopération appellent quelques remarques particulières.

1) En premier lieu, le développement agricole et rural et la conservation des ressources naturelles parce qu'ils sont définis comme prioritaires, comme nous l'avons indiqué précédemment à propos du concept de « sécurité alimentaire ». La Communauté envisage la possibilité de préfixer les restitutions à l'exportation pour ceux des produits disponibles dans la Communauté qui s'inscrivent dans un programme de stratégie alimentaire d'un État demandeur, ou de conclure un accord avec lui. Ce qui revient à établir un lien direct entre la politique commerciale, la politique d'aide au développement et la politique agricole commune. La lutte contre la sécheresse et la désertification apparaît comme complémentaire. A cet égard, les rédacteurs de la Convention prennent en compte les perturbations du milieu géophysique et la dégradation de l'environnement. Pour la première fois, sont envisagées des actions thématiques afin de préserver ou rétablir les équilibres naturels par des actions appropriées (13). En principe, ces actions qui sont commandées par une approche écologique ou géoéconomique large relèvent plutôt de la coopération régionale. Il faut, toutefois, compter avec les difficultés qu'éprouvent les États à élaborer un projet commun avant d'obtenir un financement complémentaire de la Communauté. C'est l'un des écueils de la coopération régionale.

2) La Convention contient désormais un titre spécial sur la pêche substitué aux déclarations communes de la II^e Convention de Lomé. Les objectifs de l'aide communau-

(10) Les crédits du Centre (40 millions d'écus) sont comme antérieurement prélevés sur les montants affectés à la coopération régionale.

(11) Les États-Parties sont invités, s'ils ne l'ont pas fait, à adhérer à la Convention relative au Code de conduite des conférences maritimes.

(12) Article 12 : 1 000 milliards d'écus sont affectés à la coopération régionale.

(13) Une typologie de ces actions est énoncée dans les articles 41 et 42. Toutefois, les actions thématiques peuvent concerner d'autres secteurs, par exemple la lutte contre les maladies ou les grandes endémies.

taire sont une meilleure gestion des ressources halieutiques, l'accroissement des captures et des exportations, la transformation des produits de la pêche, le développement des flottes de pêche. Depuis 1979, de nombreux accords ont été conclus par la Communauté (14). La nouvelle Convention vise à la conclusion de nouveaux accords entre la Communauté et chaque État côtier, comportant les dispositions habituelles : contreparties financières, débarquement obligatoire d'une partie des produits, transferts de technologie, emploi des ressortissants ACP. Il s'agit d'une codification plus que d'une véritable adjonction.

3) Il n'en est pas de même en ce qui concerne les dispositions relatives à la *coopération culturelle et sociale* qui forment un titre entièrement nouveau. L'article 114 introduit à la prise en compte de la dimension culturelle et sociale de chaque projet sous la forme d'études d'impact et d'environnement socioculturel, à des actions de valorisation des ressources humaines (éducation, science et technique, information, valorisation des communautés de base, santé, promotion de la femme). Des actions spécifiques de promotion des identités culturelles sont également envisagées dans le domaine des productions modernes ou traditionnelles (15). L'ensemble des moyens de cette coopération s'impute, selon le cas, sur les programmes indicatifs nationaux d'aide communautaire ou sur les fonds affectés à la coopération régionale. L'adjonction de ce titre illustre assez bien l'approche socio idéologique qui a prévalu chez certains négociateurs de part et d'autre. Le risque potentiel est peut-être de favoriser l'utilisation des concours communautaires sous la forme du saupoudrage, en cas d'inflation des demandes. Toutefois, il faut noter l'intérêt des actions sanitaires qui peuvent être effectuées de manière thématique.

D. Une approche modifiée : les investissements privés

La III^e Convention de Lomé amplifie la tendance des textes précédents en faveur de la promotion, de la protection ou de la garantie des investissements privés, et d'abord dans les dispositions générales de la première partie (16). Référence est faite également aux investissements privés dans les titres relatifs au développement industriel, au secteur minier, et dans les articles 200 et 201 concernant les cofinancements. Les dispositions se rapportant aux investissements sont contenues dans huit articles et une Déclaration commune sur l'article 243 (17).

(14) La Communauté a conclu des accords avec le Sénégal, les deux Guinées, Sao Tomé e Príncipe, les Seychelles ; elle négocie avec la Mauritanie.

(15) Les États ACP n'ont pas obtenu d'engagement des Dix sur le retour (ou « rapatriement ») de certains de leurs biens culturels qu'ils avaient demandé.

(16) Article 20 : « Les Parties contractantes conviennent de faciliter des flux accrus et plus stables de ressources du secteur privé vers les États ACP en prenant des mesures propres à améliorer l'accès des États ACP aux marchés des capitaux et à favoriser les investissements privés européens dans les États ACP.

Les Parties contractantes soulignent la nécessité d'offrir à ces investissements des conditions de traitement équitables et stables. »

(17) Articles 240 à 247 inclus et annexe XXVI.

1) *Le climat des négociations* sur les investissements privés a été profondément différent d'une Convention à l'autre. En effet, les États ACP s'étaient montrés très réservés en 1978-1979 quant au traitement à accorder aux investissements d'origine communautaire et ne souhaitaient pas leur accorder le bénéfice de la non-discrimination par rapport aux investissements des pays tiers afin de conserver une plus grande autonomie face à tous les investissements étrangers.

De leur côté, la Commission avec la plupart des États membres de la Communauté économique européenne étaient prêts à admettre un traitement non discriminatoire par les pays ACP de leurs propres investissements, mais certains d'entre eux souhaitaient conserver les avantages acquis du fait des accords bilatéraux (ou de leur politique bilatérale de coopération) conclus avec les pays ACP. Cette double contrainte explique le choix du mécanisme compliqué effectué alors dans l'annexe IX : le droit théorique — ou virtuel — au traitement non discriminatoire des investissements des États membres ne pouvait se réaliser que par le jeu d'accords bilatéraux conclus par un État membre et un État ACP. La généralisation des accords de protection des investissements n'était donc pas automatique ; de surcroît, les grands États (RFA, France) et de nombreux États ACP, attachés au bilatéralisme, entendaient exclure toute rétroactivité de telle sorte que les avantages consentis dans des accords bilatéraux conclus antérieurement à la Convention ne soient pas nécessairement identiques à ceux contenus dans des accords postérieurs à la Convention. La gestion du système de protection était donc parfaitement aléatoire, en dépit des procédures informelles arrêtées par le Conseil en 1980 et 1981.

Au cours des négociations de la III^e Convention, la question des investissements fut abordée de manière plus large. Les partenaires étaient d'accord sur les principes d'encouragement et de promotion des investissements. Ce point étant acquis, les pays ACP demandèrent l'instauration d'un système de garantie financée par la Communauté. La Communauté fit observer que le recours à un système de garantie postulait une meilleure protection de la part des États d'accueil d'une part, et que la garantie pourrait, après études, être organisée conjointement par la Communauté et par les États ACP, d'autre part (18).

2) *Le texte conventionnel* définitif traduit bien les progrès de la négociation sur les trois points : encouragement et promotion des investissements, accords bilatéraux de protection, systèmes de garanties éventuels.

a) *L'importance des investissements* effectués par des opérateurs privés est affirmée à l'article 240 ; ceux-ci sont invités à se conformer aux objectifs et priorités de la coopération (19) afin de bénéficier d'un « traitement juste et équitable » ; les parties contractantes conviennent de maintenir un climat d'investissement prévisible et sûr. Ce dernier point vise à réduire les risques non commerciaux, c'est-à-dire ceux découlant des comportements de l'État

(18) L'idée d'une garantie conjointe qui avait été avancée par le gouvernement néerlandais s'inscrit dans une perspective de dépassement du bilatéralisme actuel — qui profite essentiellement aux grands États européens — vers la généralisation à l'identité des systèmes bilatéraux ou même vers un système véritablement multilatéral. Sur le plan juridique, il s'agit bien d'entraîner à long terme la Communauté sur la voie de l'affirmation de sa compétence en matière d'investissements.

(19) L'orientation des flux de capitaux privés vers le secteur agricole, défini comme prioritaire, n'est nullement évidente.



d'accueil des capitaux dans les domaines législatif ou administratif. Afin d'accroître les flux de capitaux privés, diverses opérations financées dans le cadre de la coopération pourront être étudiées et discutées : recours à des financements mixtes, ouverture de lignes de crédit pour les industries d'exportation des pays ACP, établissement d'institutions de financement des exportations. Pour les pays exportateurs de capitaux, la promotion est liée à la sécurité des investissements ; pour les pays ACP, elle s'analyse comme un accroissement des flux.

Dans la Convention, il est prévu d'organiser la circulation des informations sur les possibilités d'investissements, ainsi que le contexte juridique et financier de ces investissements.

Aux termes de l'article 247, la Commission est chargée de produire, à l'intention du Conseil des ministres, des rapports réguliers sur les flux, les prêts et les mouvements de capitaux. Les Parties pourront évoquer, en consultation, les questions relatives à la promotion et à la protection des investissements ; ces consultations et discussions se dérouleront dans le cadre multilatéral ou sous une forme bilatérale (Communauté-État ACP).

b) La protection des investissements est attendue, dans les termes de l'article 243-§1 (20), du jeu d'accords bilatéraux inter-États :

« Les parties contractantes affirment la nécessité de promouvoir et de protéger les investissements de chaque Partie sur leurs territoires respectifs, et, dans ce contexte, affirment l'importance de conclure, dans leur intérêt mutuel, des accords inter-États de promotion et de protection des investissements qui puissent également constituer la base de systèmes d'assurance et de garantie ».

Le paragraphe 1 de l'article 243 souligne, selon les vues de la Commission, le lien entre protection et garantie. Il est complété par la déclaration commune jointe à la Convention. Celle-ci représente un progrès et une simplification par rapport à l'ancienne déclaration précitée.

La déclaration indique que tout État contractant peut demander l'ouverture de négociations avec tout autre État contractant, ce qui ne préjuge pas, bien sûr, de l'issue des négociations. La protection des investissements ne peut découler que des engagements que les États acceptent de souscrire de manière autonome (21). La Convention fixe le cadre de ces accords et leur assigne trois caractéristiques juridiques :

— ces accords doivent exclure toute *discrimination* entre les États parties à la Convention de Lomé (disposition déjà inscrite dans la déclaration de 1979) ou entre les États parties et des États tiers (disposition nouvelle). Pour établir cette non-discrimination, les partenaires à la négociation peuvent exciper des clauses conventionnelles figurant dans les accords déjà conclus entre l'État ACP ou l'État mem-

bre de la Communauté et un « autre État ». Par « autre État », il faut entendre un autre État membre (non-discrimination intra-communautaire) ou un État tiers, quel qu'il soit (non-discrimination extra-communautaire) (22) ;

— ces accords doivent avoir un caractère de *réciprocité* ; par extension, les accords que les parties peuvent invoquer au cours des négociations doivent eux-mêmes comporter le principe de réciprocité ;

— la *rétroactivité*, c'est-à-dire l'application de l'accord aux investissements effectués antérieurement à sa mise en vigueur, n'est pas un principe général ; il revient aux États de la stipuler éventuellement dans le contenu de l'accord.

Ces dispositions sont claires et cohérentes. Le principe de non-discrimination est désormais étendu et le système, assez ambigu, des accords dits « de référence » est abandonné. Les États de la Communauté ont institué par la voie de l'Accord interne une nouvelle procédure d'information auprès du Conseil et de la Commission en ce qui concerne les accords déjà conclus et tous ceux qui viendraient à l'être après l'entrée en vigueur de la Convention.

c) En ce qui concerne la *garantie des investissements*, l'article 244 est l'aboutissement d'une idée agréée par la Commission : faire participer les États ACP à un système conjoint de garantie, à un mécanisme de coassurance (23). Cette approche implique une liaison étroite entre garantie et protection, comme il est dit à l'article 243.

La Convention prévoit donc une étude conjointe d'un système, également conjoint, d'assurance et de garantie, complémentaire des systèmes nationaux existants. Comme toutes les études annoncées par le chapitre « Investissements », celle-ci doit être effectuée dans un délai compris entre un et deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la Convention. La conclusion d'accords de protection et le montage d'un système de cogarantie dans ces délais constitueraient sans doute un test de la crédibilité des nouvelles dispositions relatives aux investissements.

II. — La continuité des instruments de la coopération

Il apparaît clairement que la continuité instrumentale l'emporte sur les changements qui viennent d'être indiqués en dépit de certaines déclarations à but psychologique ou diplomatique. Les Conventions de Lomé constituent, en effet, depuis 1975, un système dans lequel les marges de négociation sont étroites et périodiquement épuisées. Les adaptations se font jour de manière continue en fonction de l'application des divers instruments conventionnels et

(20) Le second paragraphe de l'article 243 est l'aboutissement d'une proposition émise depuis longtemps par la Commission. Il ouvre la possibilité de conclure des accords spécifiques relatifs à des projets au financement desquels participent la Communauté ainsi que des entreprises européennes. Ces accords seraient conclus par la Communauté et les États membres, d'une part, et les États ACP concernés, d'autre part. Ces accords « mixtes » spécifiques ne s'appliquent qu'à des projets individualisés. Ils ont à certains égards un caractère dérogatoire au regard des accords visés au paragraphe 1.

(21) La déclaration rappelle que les principes qu'elle pose ne peuvent porter atteinte à la souveraineté d'un des États-Parties à la Convention.

(22) Certaines transgressions du traitement non discriminatoire peuvent être demandées au cours des négociations, compte tenu de certaines obligations internationales ou de circonstances de fait. En effet, l'idée d'un traitement homogène contraste avec la diversité réelle des investissements.

(23) Il s'agit d'une prise de position ancienne de la Communauté, exprimée en 1972 dans une proposition du règlement instituant un système communautaire de garantie des investissements dans les États tiers, puis en 1976 dans le cadre de la Conférence sur la Coopération économique internationale.

des nouvelles demandes issues de l'accès à la Convention d'un plus grand nombre d'États ACP. La III^e Convention de Lomé n'échappe pas à la tradition : elle comporte des adaptations et quelques perfectionnements. A cet égard, très significatif est le fait que le Conseil des ministres pourra désormais confier à des groupes restreints et spécialisés le soin de préparer ses délibérations. Pour les mêmes raisons, l'Assemblée paritaire, désormais substituée à l'Assemblée consultative, pourra constituer des groupes de travail spécialisés, eux-mêmes substitués à l'ancien Comité paritaire de l'Assemblée. Cette refonte institutionnelle ne fait que suivre la division du travail qui découle de l'extension progressive des secteurs de la coopération. Elle met fin à l'inutile dualité Assemblée-Comité paritaire.

La continuité instrumentale n'exclut donc pas une certaine flexibilité, qui sera retracée ici dans ses lignes principales : coopération financière, régime des échanges, Stabex et autres systèmes d'assurance.

A. La coopération financière et technique

Les dispositions relatives à la coopération financière et technique ont fait l'objet d'une restructuration et le titre qui leur est consacré (24) est divisé en quatre chapitres :

- dispositions générales (principes et champ d'application) ;
- coopération financière (incluant la fixation des moyens) ;
- coopération technique ;
- et procédures de mise en œuvre (comportant une attention particulière aux processus dits de « programmation »).

Nous retiendrons ici les principales adaptations au regard de la Convention de 1979.

1) *La répartition des concours financiers* à travers les divers instruments de financement est fixée à l'article 194 de la Convention. Le montant global des concours est de 8 500 millions d'écus, soit une réévaluation d'environ 60 % par rapport à la précédente Convention. Ce montant se répartit en 7 400 millions d'écus au titre du 6^e FED (Fonds européen de développement) (25) et 1 100 millions sous forme de prêts de la BEI (Banque européenne d'investissement). La fixation des concours financiers est le produit d'un double négociation, externe et interne. Sur le plan interne, il a fallu anticiper les décisions d'élargissement à l'Espagne et au Portugal et l'accord financier interne institue une répartition provisoire, en attendant l'élargissement de la Communauté, et une répartition dite définitive quoique sujette à certains réajustements finaux. Les Pays-Bas, l'Irlande et la Grèce ont présenté des demandes de dimi-

nuition de leurs parts contributives et l'Italie a été amenée à consentir une légère augmentation. Il va de soi que les demandes des États ACP n'ont pas été satisfaites, qui se situaient autour de 10 milliards d'écus pour la dotation du FED. Au début du mois d'août 1985, la Commission a procédé à la répartition de la masse programmable, soit près de 4 milliards d'écus, à l'exclusion du Stabex et du Sysmin, des prêts de la BEI, des capitaux à risque et de la plupart des fonds affectés par le FED à la coopération régionale. Le critère de la répartition est l'importance de la population, tempérée par l'appréciation du niveau de développement. La nouvelle répartition apparaît plus favorable que l'ancienne à des pays fortement peuplés comme l'Éthiopie et le Nigerja.

Par ailleurs, hors convention, les pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté reçoivent 20 millions de la BEI et 100 millions du FED.

2) Faute d'instaurer un « dialogue sur les politiques », l'une des idées-forces du mémorandum présenté par la Commission que les États ACP ont énergiquement refusé, la nouvelle Convention accorde une plus grande importance à la *notion de « programmation »* (article 215). Il s'agit d'un exercice continu fondé, en principe, sur des choix prioritaires d'objectifs tels qu'ils découlent des plans et programmes de développement arrêtés par les États. L'idée n'est pas nouvelle : il s'agit que les États ACP s'engagent eux-mêmes pour obtenir le soutien de la Communauté. Dans la pratique, il est certain — comme l'indiquent les dispositions de l'article 215 — que la programmation se greffe sur le projet du programme indicatif d'aide soumis à la Communauté par chaque État et se résoudra en concertation et échanges de vues avant que le programme indicatif ne soit arrêté d'un commun accord par les deux Parties. S'agit-il d'une innovation radicale comme certains l'affirment du côté de la Commission ? Oui, dans la mesure où l'exercice pousse à la définition de programmes, et non pas de simples projets, et pourrait conduire vers des programmes sectoriels intégrés et à condition que tous les États ACP disposent de la capacité requise pour les élaborer et les gérer de manière cohérente. Encore la notion était-elle présente dans les deux précédentes Conventions (26). Il n'y aurait pas innovation dans la mesure où la « programmation » ne constituerait qu'un habillage de l'ancien programme indicatif d'aide. Tout dépendra en définitive des modalités de la mise en œuvre de la nouvelle Convention au cours de la présente année et de l'efficacité des « missions de programmation » envoyées par la Commission auprès de chaque État (26 bis).

L'intérêt de la programmation a été relancé, comme il a été dit plus haut, par les priorités données au secteur agricole, spécialement par la nécessité pour chaque État de définir, face à la crise alimentaire, une stratégie alimentaire. Par ailleurs, elle trouve ses prolongements en amont et en aval dans les processus de concertation : concertation de la Communauté et des États ACP avant l'envoi des missions de programmation, mais également concertation entre la Commission, la BEI et les États membres au retour des missions de programmation afin de mieux coordonner les interventions communautaires et les aides bilaté-

(24) 3^e partie, titre III, articles 185 à 239 inclus.

(25) La dotation FED se répartit en :

- 4 860 millions de subventions, y compris 290 millions pour l'aide d'urgence aux réfugiés et 210 millions de bonifications d'intérêt (pour les prêts de la BEI) ;
- 600 millions de prêts spéciaux ;
- 600 millions de capitaux à risque ;
- 925 millions au titre du Stabex (cf. infra) ;
- 415 millions au titre du Sysmin (cf. infra).

La coopération régionale incluant la lutte contre la désertification est imputée sur l'ensemble des ressources (FED et BEI) pour un montant de 1 000 millions d'écus.

(26) F. Baron et G. Vernier, *Le Fonds européen de développement*, Paris, PUF, 1981 (Que sais-je ? Spécialement p. 92-93).

(26 bis) Lire à ce sujet, l'article de B. Petit, *Programmation de l'aide communautaire : une nouvelle approche*. Le Courrier ACP-CEE, n° 91, mai-juin 1985, p. 4.



rales des États membres de la Communauté. Il est significatif que l'Accord interne relatif aux mesures d'application de la III^e Convention de Lomé ait institutionnalisé le Comité de programmation, qui existait déjà dans la pratique antérieure ; composé de représentants des États membres et de la BEI, le Comité est présidé par un représentant de la Commission. C'est dire l'intérêt qu'y attache la partie communautaire.

3) Paradoxalement, les débats sur le « dialogue sur les politiques » et l'exercice de programmation ont eu pour effet de réduire la pression traditionnelle qu'exerçaient les pays ACP en vue d'une véritable cogestion de l'aide. A cet égard, les mécanismes déjà institués sont maintenus à peu près sans changement.

Après instruction des projets et programmes d'action, les décisions de financement sont arrêtées par la Commission — ou par la BEI — selon la procédure dite du Comité du FED — ou du Comité de l'article 22 en ce qui concerne la Banque. Au sein de ces comités, dans la phase transitoire qui précède l'élargissement, les voix des États membres sont affectées d'un coefficient de pondération proportionnel à leurs qualités contributives. En vue d'accélérer la prise de décision, l'article 220, paragraphe 8, précise que, en principe, la Communauté prend sa décision dans un délai maximum de quatre mois à compter de la transmission de la proposition de financement à l'État ACP. Dans l'hypothèse d'un avis non favorable du comité intéressé, la question peut être évoquée au sein du Comité ACP-CEE de l'article 193. En effet, le Comité de l'article 193 reproduit l'ancien Comité de l'article 108 de la II^e Convention de Lomé. S'il conserve les mêmes attributions que son prédécesseur (informations, directives générales, évaluations, évocation des difficultés susceptibles de surgir) et s'il dispose de rapports annuels sur la gestion de l'aide financière et technique, son rôle en chaque cas a été précisé et approfondi.

4) Parmi les autres modifications de la coopération financière et technique, on indiquera que le système dit des microréalizations peut être étendu à des opérations de dimensions moyennes, y compris dans des zones urbaines, et que le système des aides d'urgence a été refondu pour faciliter, non pas la reconstruction, mais la remise en état d'ouvrages endommagés ; de plus, une mention spéciale — assortie d'une affectation de concours — est portée aux actions d'accueil et de réinsertion des réfugiés ou des rapatriés.

Au titre de la concurrence, la Convention consolide les préférences de prix au profit des entreprises nationales des États ACP dans la limite de 10 % pour les marchés de travaux et de 15 % pour les marchés de fournitures. A la conférence de Suva, quelques divergences étaient apparues quant au mode de conclusion des marchés financés sur les ressources du FED, les États ACP marquant bien leur désir d'appliquer aux petits marchés la procédure de gré à gré ou celle de l'appel d'offres restreint, la Communauté continuant à défendre le principe de l'appel d'offres ouvert, sauf exceptions limitées. En fin de compte, selon les termes de l'article 234, la passation d'un marché de gré à gré ou sur appel d'offres restreint est limitée aux opérations relatives aux aides d'urgence et à des opérations particulières ou urgentes. Les marchés dont le montant est inférieur à 4 millions peuvent être exécutés en régie administrative, avec l'accord de la Communauté, ou selon une procédure accélérée de lancement d'appel d'offres. On peut parler d'une extension du principe de l'appel d'offres international ouvert.

B. Le régime des échanges

La Convention de Lomé III n'apporte pas de bouleversements dans le régime général des échanges, tel qu'il est complété par les dispositions relatives à la promotion commerciale, encore que celle-ci ait été mise en question lors des négociations par les pays ACP. En effet, les demandes assez radicales présentées par le groupe ACP n'ont pas abouti et la Communauté a refusé toute modification fondamentale.

1) *La question de la liberté d'accès pour tous les produits, industriels et agricoles*, par suppression de toute barrière tarifaire ou non tarifaire, fut soulevée dès le début des négociations, compte tenu du ralentissement de l'accroissement des échanges intervenus depuis 1980 dans les relations entre la Communauté et les pays ACP (et surtout des exportations vers la Communauté). Lors de la conférence de Luxembourg et après avoir réaffirmé qu'elle s'en tiendrait au régime en vigueur, à savoir :

— franchise douanière totale pour les produits agricoles soumis aux droits de douane,

— traitement plus favorable que celui octroyé aux pays tiers bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée pour les produits agricoles soumis aux prélèvements, dans le cadre d'une organisation commune de marché, la Communauté a indiqué qu'elle accepterait, dans cette deuxième hypothèse, d'examiner cas par cas les demandes des États ACP en vue d'un accès préférentiel amélioré sur le marché communautaire. Mais elle s'est opposée, au nom de l'autonomie de sa politique commerciale, à toute proposition qui aboutirait à lui interdire d'accorder des concessions à des pays tiers. L'article 130 de la nouvelle Convention comporte un engagement de la Communauté d'examiner, dans un délai maximum de six mois, les demandes des États ACP d'assurer à leurs produits un accès préférentiel, notamment par référence aux concessions accordées à des pays en voie de développement tiers.

Par ailleurs, les objectifs de promotion commerciale, déjà acquis sous l'empire de la précédente Convention, sont désormais étendus (tourisme, secteurs des services) et renforcés selon les termes de la deuxième partie de la Convention (27). Toutefois, la critique principale des États ACP a subsisté ; elle a toute chance de ressurgir à l'avenir. Elle porte sur l'érosion des préférences spéciales, la Communauté ayant réduit, par ailleurs, le niveau du tarif appliqué au titre du schéma de préférences générales et au titre de la clause de la nation la plus favorisée.

2) Un autre aspect des négociations a porté sur les *mesures communautaires de sauvegarde* dont les États ACP souhaitaient l'abolition pure et simple. La Communauté eut beau jeu de rappeler que le recours éventuel aux mesures de sauvegarde n'est que la contrepartie de l'abandon de la réciprocité — et donc des préférences inverses — initié depuis 1975 par les Conventions de Lomé. Le compromis se fit autour des modalités d'application des consultations préalables déjà prévues par la Convention précédente. Une déclaration commune sur l'article 140 reprend le texte de la déclaration conjointe élaborée par le Conseil des ministres en mai 1983, elle vise à empê-

(27) 2^e partie, titre VI, « Développement du commerce et des services », articles 95 à 100 inclus.

cher tout recours aux mesures de sauvegarde par surprise. Il s'agit de codifier un mécanisme de surveillance statistique propre à déceler les perturbations du marché communautaire et une procédure induite, en cas de besoin, de consultations régulières à la demande d'une des Parties (28). Ces consultations ne sauraient faire obstacle à ce que soient prises des décisions immédiates exigées par les circonstances.

3) Des divergences de vues ont porté, lors des négociations, sur les *régles d'origine*, spécialement le titre I du protocole I et ses annexes portant listes des produits. Les nouvelles dispositions restent en retrait par rapport aux demandes présentées par les États ACP (notamment la suppression de la liste C composée de produits — huiles dérivées du pétrole — exclus de la Convention). Toutefois, elles comportent une règle de tolérance de 5 % de composants non originaires pour l'ensemble des produits. De plus, elles suppriment, pour certains produits spécifiés, l'exigence que 50 % au moins de leur valeur découlent d'éléments originaires. Elles assouplissent le régime des dérogations aux règles d'origine quant au pourcentage de valeur ajoutée qui doit être originaire, elles en prolongent la durée (de trois à cinq ans).

Comme par le passé, les États ACP ont demandé (et maintenu dans une déclaration propre) (29) que la poisson pêché dans leur zone économique exclusive, débarqué obligatoirement et transformé dans leurs ports, soit considéré comme produits originaires. La Communauté s'y est opposée, considérant que les prises sont effectuées par des navires relevant d'États tiers de la Convention et que de telles dispositions leur bénéficieraient principalement.

C. Le Stabex

Au cours de l'application de la Convention de Lomé II, le système de stabilisation des recettes d'exportation s'est trouvé dans une situation difficile en 1980 et 1981 puisque le montant des demandes recevables excédait de 464 millions d'écus les fonds qui lui étaient affectés alors que les transferts initialement fixés dans la Convention (subventions ou prêts sans intérêt) demeuraient plafonnés à 550 millions d'écus pour une durée de cinq ans.

Les causes de la dégradation du Stabex découlaient moins des aménagements apportés par la pratique de Lomé I et le texte de Lomé II (élargissement de la liste des produits couverts, abaissement des seuils, couverture de certaines exportations « tous pays », abandon progressif de l'exigence de reconstitution des ressources transférées) que de l'effondrement des prix sur le marché mondial (cacao, café, ...) conjugué au système des moyennes mobiles résultant des quatre dernières recettes annuelles d'exportation. En 1983, il fallut tenir une session ministérielle spéciale sur le Stabex (30). Au cours des années 1982 et 1983, le système a été stabilisé du fait de certains adjuvants (recours à la compensation par abandon de créances, adjonction de transferts programmés) et surtout par le jeu de l'abaissement mécanique de la moyenne mobile. Cette stabilisation ne pouvait satisfaire les pays ACP, plu-

sieurs d'entre eux ayant observé que leurs droits virtuels ne seraient pas satisfaits et que la dernière tranche ne couvrirait pas le solde des années 1980-1981.

1) A la troisième conférence ministérielle de négociation (Suva, 3-5 mai 1984), les divergences étaient claires. Les États ACP demandaient l'extension du Stabex à tous les produits transformés dérivés des produits de base, ainsi que l'abandon du seuil de dépendance (part du produit dans les recettes d'exportation de l'année précédant l'application du système) afin de favoriser la diversification de leurs productions. La Communauté fit connaître son refus d'un tel élargissement du système et son souhait d'instaurer un diagnostic commun sur les causes des pertes de recettes et, corollairement, sur les affectations des ressources transférées. Dans leur déclaration, les pays du groupe ACP maintenaient leur opposition à ces vues : ils y voyaient une atteinte à l'automatisme du Stabex et une perte d'autonomie de gestion pour les États bénéficiaires.

Les points de vue se rapprochèrent quelque peu à l'issue de la quatrième conférence de négociation (Luxembourg, 28-30 juin 1984) en ce qui concerne la méthode de calcul du seuil de dépendance et la question de l'utilisation des ressources transférées. Deux points de friction subsistaient encore : l'inclusion des produits dérivés, toujours demandée par les États ACP et, bien sûr, le volume global des transferts.

2) Le texte de la nouvelle Convention comporte certaines modifications et adjonctions au regard de la pratique antérieurement suivie.

La dotation spécifique a été fixée, pour les cinq ans d'application, à 925 millions d'écus, soit une augmentation légèrement supérieure au taux d'accroissement de l'ensemble de la Convention.

a) Le système est élargi à trois nouveaux produits (31) et les seuils de dépendance et de déclenchement abaissés de 6,5 % à 6 % en principe, de 2 % à 1,5 % pour les États les moins développés, enclavés et insulaires. Dans l'hypothèse d'une calamité naturelle, l'article 161 indique que le seuil de dépendance sera calculé non plus à partir de l'année concernée — mode de calcul sans signification — mais sur la base de la moyenne des trois premières années de la période de référence. Pour améliorer le calcul de la base des transferts, un dispositif nouveau (article 160) vise à corriger l'effet des fluctuations monétaires importantes intervenues entre l'Ecu et la monnaie de l'État ACP. Le problème s'était posé à propos des pertes subies en 1981 par l'Éthiopie sur ses exportations de café, les fluctuations monétaires ayant une incidence directe sur le montant des transferts. Désormais, si au cours de l'année d'application la fluctuation est supérieure à 10 % par rapport au taux moyen des quatre années de la période de référence, la contrevaletur des Ecus en monnaie nationale est calculée, non plus sur la base du taux réel, mais sur celle d'un taux fictif — ou théorique — limitant la fluctuation à 10 %.

b) En cas d'insuffisance des ressources disponibles (32), l'article 155 introduit deux règles nouvelles. D'une part, la

(28) Il est surprenant que la Déclaration commune renvoie aux articles pertinents (12 et 13) de la Convention de Lomé II, désormais caducs. La raison est que ce texte reprend la Déclaration du 20 mai 1983 émise sous l'empire de la précédente Convention.

(29) Annexe LIV.

(30) *Le Courrier ACP-CEE*, n° 80, juillet-août 1983, p. 3 et s.

(31) L'article 148 comporte une liste de 48 produits. Ont été inscrites sur la liste : les huiles de Karité, les bananes séchées, les mangues.

(32) L'article 153 § 2 vise à maximiser les ressources disponibles par le placement sur le marché monétaire de la moitié des tranches annuelles correspondant au nombre d'années d'application du système.



Commission est désormais obligée — et pas seulement autorisée — d'anticiper sur la tranche de l'année suivante dans la limite de 25 % (et non plus de 20 %). D'autre part, il est institué un mécanisme de réduction de la base de transfert pour des transferts d'un montant supérieur à 2 millions d'écus (États les moins développés ou enclavés) ou 1 million d'écus (États insulaires) ; sur ce point l'article 155 paraît mal rédigé puisqu'il ne fixe aucune condition de montants en ce qui concerne les autres États ACP. On peut en déduire implicitement que les réductions leur sont applicables sans exigence de montant. Ces réductions — dénommées « franchises » par la Commission, bien que le terme ne figure pas dans le texte de la Convention — ont pour effet de réduire le niveau de référence d'un pourcentage égal au niveau du seuil de déclenchement pour chaque État ACP concerné. Cette réduction est cependant limitée à 30 % maximum pour les États les moins développés ou enclavés, à 40 % pour les autres États ACP.

c) La gestion du système a été quelque peu modifiée. Les nouvelles règles traduisent le compromis qui a été instauré face à des exigences contradictoires : automaticité et rapidité des transferts pour les États ACP, programmation et contrôle des ressources pour la Communauté. Ce fut, depuis l'origine, le centre du débat et l'un des enjeux du fameux « dialogue sur les politiques ».

L'article 168 fixe un calendrier incitatif annuel afin d'accélérer l'instruction des demandes, le recoupement des statistiques, les consultations Commission-États ACP, les décisions de transfert, la conclusion des conventions de transfert. A cet égard, l'article 166 instaure un mécanisme de communication par les États ACP de statistiques mensuelles relatives à leurs exportations et, si possible, au volume de leurs productions commercialisées. Les demandes de transferts doivent comporter des « indications substantielles » sur les pertes de recettes constatées et sur les affectations prévues des ressources. Cette exigence doit être rapprochée des dispositions de l'article 147, selon lequel les ressources sont affectées au secteur concerné ou, dans un souci de diversification, aux secteurs les plus appropriés. Dans les douze mois qui suivent la signature de la convention de transfert, l'État bénéficiaire adresse à la Commission un rapport sur l'utilisation des ressources ; cette disposition, qui n'est pas nouvelle, a été complétée par une autre qui autorise la Commission à surseoir à tout nouveau transfert lorsque l'État ACP n'a pas fourni son rapport ou négligé de répondre à la demande d'explications complémentaires auprès de la Commission. Enfin, dans l'hypothèse d'un désaccord persistant entre la Commission et l'État ACP lors des consultations sur la demande de transfert, l'État demandeur peut introduire une procédure de bons offices à la diligence d'un expert indépendant désigné d'un commun accord par les deux Parties.

d) La Convention de Lomé III maintient théoriquement le principe originel de la reconstitution des ressources du Stabex qui l'apparente encore à un Fonds de roulement. Comme dans la précédente Convention, les États les moins développés en sont dispensés. La reconstitution s'étale sur une période de sept ans, y compris un différé de deux ans, par tranche d'un cinquième. Il est précisé que l'obligation de reconstitution disparaît si les conditions ne sont pas réunies. Cette disposition nouvelle, contenue dans l'article 172, est la formalisation d'une pratique courante, le Conseil des ministres ayant été amené à abandonner le recouvrement dans de nombreuses hypothèses sous l'empire des deux premières Conventions. Le système s'oriente manifestement vers l'abandon de facto de l'idée originelle d'un Fonds de roulement.

D. Les autres systèmes d'assurance

Ils concernent les produits de base autres que les produits agricoles couverts par le Stabex : sucre et produits miniers.

En ce qui concerne le sucre, nulle modification n'est intervenue et l'article 175 de la nouvelle Convention renvoie au protocole n° 7 annexe, substitué au protocole originel (n° 3) de la première Convention de Lomé, qui avait été conclu pour une période indéterminée (33).

Le chapitre concernant la facilité de financement spéciale pour les produits miniers (Sysmin) a pris place dans le titre relatif à la coopération dans le domaine des produits de base. Au terme de la précédente Convention, il n'a pas été possible de procéder à un bilan-évaluation du système, la totalité des crédits affectés n'ayant pas été engagée à cette date ; en outre, les investissements dans les secteurs miniers ne produisent d'effets que sur le long terme. L'insertion du minerai de fer est désormais définitive puisque le Stabex en assurait la couverture à titre transitoire. 415 millions d'écus sont attribués au Sysmin. Compte tenu de la relative imprécision doctrinale du système à l'origine, certaines dispositions ont été introduites dans le nouveau texte. Au titre des objectifs, il est indiqué, dans l'article 176, qu'il s'agit essentiellement de rétablir la viabilité du secteur minier et d'enrayer la « dégradation de l'outil de production ». Les interventions financières s'inscrivent dans des programmes de réhabilitation, maintenance ou rationalisation des secteurs en difficulté. Elles peuvent pallier des accidents techniques, des événements politiques ou des modifications technologiques ou économiques affectant la rentabilité de la production. Le seuil de dépendance reste fixé à 15 % des recettes d'exportation par produit couvert (34) sur une période de référence qui a été ramenée de quatre à deux ans. Par dérogation en cas par cas, le système peut être étendu à tous autres produits miniers (à l'exception des minéraux précieux, du pétrole et du gaz) à partir d'un seuil de dépendance de 20 % des recettes d'exportation. Le seuil de déclenchement demeure fixé à partir d'une baisse — enregistrée ou prévisible — des capacités de production ou d'exportation d'au moins 10 %. Le mécanisme ordinaire de financement, qui est assimilable à un prêt spécial, ne peut bénéficier à un seul État ACP au-delà de 35 % de la tranche annuelle ; cette disposition vise à éviter tout effet d'accaparement.

Une déclaration commune sur la gestion du Sysmin (35) vise à accélérer la présentation et l'instruction des demandes et à coordonner les interventions du Sysmin avec d'autres instruments (la BEI notamment).

Par ailleurs, le chapitre Sysmin doit être rapproché au titre IV de la deuxième partie « Développement du potentiel minier et énergétique » qui prévoit différentes formes de concours financiers et d'investissements publics et privés.

**

(33) Les États ACP contestent le maintien du quota qui leur est garanti chaque année (1,3 million de tonnes) ainsi que la fixation du prix garanti au niveau du prix d'intervention communautaire dans la mesure où cette fixation néglige les frais de transport du sucre ACP.

(34) Ce seuil est abaissé à 10 % pour les États les moins développés, enclavés et insulaires.

(35) Annexe XXIII.

Beaucoup pensent que la III^e Convention de Lomé n'est pas suffisamment novatrice. Le Parlement européen s'est déclaré déçu par le maintien du régime des échanges, l'absence de flexibilité du Stabex, l'insuffisance de la coopération régionale, les faibles références aux droits de l'homme. Les pays ACP ont souligné l'insuffisance de l'enveloppe financière, ils ont maintenu leurs réserves sur le régime des échanges (notamment des règles d'origine) et le protocole Sucre, compte tenu notamment des besoins à l'importation du Portugal, nouveau venu dans la Communauté.

Le compromis s'est fait, en retrait des perspectives ini-

tiales du mémorandum Pisani, sur quelques constats réalistes : la crise agro-alimentaire, le recours indispensable aux flux privés, la consolidation de l'acquis, le bien-fondé des traitements préférentiels au bénéfice des pays les plus démunis. En marge du texte, diverses questions ont été soulevées qui contribuent, comme la Convention elle-même, à la difficile problématique des relations Nord-Sud : un Fonds spécial pour l'Afrique, le traitement des dettes extérieures. Dans une conjoncture tendue, la nouvelle Convention invite les États ACP à une gestion rigoureuse et suggère une meilleure coordination des aides, internes et externes. Elle confirme la vocation régionale de la Communauté.



LES NÉGOCIATIONS DE LOMÉ III

Giorgio MAGANZA*

*Administrateur au Secrétariat général
du Conseil des Communautés européennes*

Avec le recul de presque une année qui nous sépare déjà de la date de signature de la troisième Convention ACP-CEE et à la veille de son entrée en vigueur, le temps est forcément aux bilans.

Le résultat de douze mois, plus de 130 réunions et beaucoup de nuits de négociation, est maintenant connu de tout le monde (1). Tout un chacun peut y trouver motif de satisfaction ou de regret.

Je voudrais apporter à vos travaux la contribution du « vécu » de cette négociation dont j'évoquerai successivement la préparation et le déroulement avant de dresser un rapide bilan de ses résultats.

I. — La préparation

Du côté communautaire, la préparation en vue de l'ouverture des négociations commence, comme à l'accoutumée, très tôt. Le débat est ouvert par le mémorandum sur la politique communautaire de développement, que la Commission soumet aux États membres en automne 1982 et qui est mieux connu sous le nom du Commissaire qui était à cette époque responsable pour le développement, M. Edgard Pisani (2).

Ce document fixe déjà certaines parmi les idées force qui, d'après la Commission, devront inspirer la démarche de la Communauté à l'égard des pays en voie de développement et des ACP en particulier. Ces éléments seront précisés dans une deuxième communication publiée en mars 1983 sous le titre « Orientations des prochaines négociations ACP-CEE » (3).

Que disent ces documents, que la presse française avait présenté comme « remettant profondément en cause les méthodes de la coopération européenne avec les pays du tiers monde » (4) ? Essayons d'en rappeler très succinctement les points principaux, en nous concentrant bien entendu sur ceux qui concernent la politique de Lomé.

La Commission part d'une constatation et d'une appréciation.

(1) La troisième Convention ACP-CEE a été signée le 8 décembre 1984, à Lomé (Togo), par les dix États membres de la Communauté et soixante-six États ACP (l'Angola a signé le 30 avril 1985). Le texte de la Convention est publié dans le *Courrier ACP-CEE* n° 89 (janvier-février 1985). Une description des grandes lignes de ses dispositions peut se lire dans *Marchés tropicaux et méditerranéens* 30 novembre 1984, page 2923 et dans *Télex Afrique* du 27 novembre 1984.

(2) Le « Mémorandum sur la politique communautaire de développement » du 30 septembre 1982 (COM (82) 640 final) fait l'objet d'un dossier publié par le *Courrier ACP-CEE* n° 76 (novembre-décembre 1982). Voir aussi GOYBET, « Les grandes manœuvres pour la prochaine Convention ACP-CEE ont commencé », dans cette *Revue* n° 262 (décembre 1982), page 585.

(3) Communication de la Commission au Conseil du 25 mars 1983 (COM (83) 153 final). Lire, à ce propos, les interviews du Commissaire PISANI à West Africa du 21 mars 1983, page 716 et au *Courrier ACP-CEE* n° 79 (mai-juin 1983), pages 14-15.

(4) « Un projet explosif d'Edgard PISANI », *Le Figaro* 29 octobre 1982. Voir également, sur le premier mémorandum Pisani. *The Economist* 28 août 1982, p. 45 ; *Le Monde* 14 septembre 1982 ; *Marchés tropicaux et méditerranéens* 8 octobre 1982, p. 2695 ; *Agence Europe* 13 et 14 octobre 1982 ; *Le Nouvel Observateur* 23 octobre 1982, p. 58.

* Les opinions exprimées dans ce texte — présenté le 25 octobre 1985 à la journée d'étude « 3^e Convention de Lomé » organisée par l'Université de Bordeaux I — n'engagent que l'auteur.

La constatation porte sur la situation dans laquelle versent les pays en voie de développement, et le continent africain en particulier, à l'issue de deux décennies de coopération au développement : la Commission nous présente des données frappantes qui illustrent, en la chiffrant, l'ampleur du problème démographique, de la dépendance alimentaire, de la sécheresse, du phénomène de l'urbanisme avec ses implications au plan social (5).

L'appréciation concerne la manière dont l'aide a été utilisée dans les pays ACP : cette aide s'est souvent révélée non conforme aux exigences réelles et trop éloignée des bénéficiaires directs.

Sur cette base, la Commission propose de redéfinir les objectifs de la politique communautaire de développement, et de donner à cette politique des instruments plus efficaces.

Au plan des objectifs, il s'agit, d'après la Commission, d'appuyer les efforts des États ACP dans la voie d'un développement plus autonome et auto-entretenu. Ce concept, déjà énoncé dans le plan d'action de Lagos adopté par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1980, s'analyse en deux propositions distinctes : la reconnaissance des droits souverains des États bénéficiaires de l'aide et de leur responsabilité dans le choix et la mise en œuvre des politiques de développement et la reconnaissance du caractère complémentaire de l'aide par rapport aux efforts propres des bénéficiaires ; d'où la nécessité de rechercher la meilleure façon d'intégrer cette aide à ces efforts, de l'insérer dans le tissu socio-économique qu'elle vise.

C'est aussi une façon de valoriser davantage l'aide communautaire — dont la quantité est forcément limitée — en améliorant sa qualité. Mais cela implique que la Commission connaisse mieux les politiques et les priorités qu'elle sera appelée à soutenir.

La Commission propose — et c'est un des éléments principaux de sa nouvelle démarche — l'instrument pour donner à l'intervention communautaire toute l'efficacité voulue : le dialogue avec les États bénéficiaires.

Arrêtons-nous un instant sur ce concept de dialogue, qui donnera lieu à de nombreux malentendus. Dans l'esprit de la Commission le « dialogue sur les politiques » était le biais par lequel la Commission rechercherait, avec chaque État ACP, la meilleure insertion possible de son aide dans un contexte constitué par les priorités de développement arrêtées au niveau national et par les instruments mis en œuvre à cet effet, et en tenant compte des contributions venant d'autres côtés (bilatérales ou multilatérales).

Dans la perception des États ACP, en revanche, le dialogue devient tout de suite une tentative de rompre la contractualité consacrée par les deux précédentes Conventions de Lomé, pour introduire un élément de conditionnalité sur le modèle d'autres donateurs d'aide. Du côté de la Communauté, si cette idée inquiète certains États membres, soucieux de préserver à l'aide communautaire ses caractéristiques propres et aux relations avec les États ACP leur nature privilégiée, elle ne déplaît pas à d'autres, qui y voient une manière d'introduire un certain contrôle sur l'utilisation des fonds communautaires.

Mais continuons à examiner les idées principales de la Commission en vue des négociations.

(5) Outre les deux documents cités aux notes 2 et 3, on peut voir également la communication de la Commission au Conseil sur « La Communauté européenne et l'Afrique » du 21 mai 1984 (COM (84) 310 final). Pour les statistiques les plus récentes, voir l'Atlas de la Banque mondiale 1985 et l'État du monde 1985, éditions La Découverte, Paris.

La Commission propose de mettre davantage l'accent sur les secteurs d'intervention. Le secteur prioritaire, dans une situation déjà caractérisée par la famine, est bien entendu le développement agricole, le but recherché étant l'autosuffisance alimentaire. La Commission sait trop bien que la réponse au défi alimentaire n'est pas dans l'envoi massif de denrées, qui risquent de perpétuer la dépendance de l'extérieur (6), mais plutôt dans l'appui à des politiques de développement susceptibles de diversifier les cultures, encourager la production pour la consommation locale, améliorer les infrastructures et freiner l'exode des campagnes (7).

La Commission propose, en outre, de valoriser davantage le développement des ressources humaines et de prendre en compte la dimension sociale et culturelle du développement. Cela découle tout naturellement d'une démarche tendant à faire de l'homme le centre du développement et de la promotion de son bien-être et de sa dignité l'objectif à atteindre.

La Commission appelle à la redéfinition des moyens d'intervention du Fonds européen de développement (FED), afin de mieux les adapter à la démarche proposée et à la conjoncture économique, qui suggère de ne pas négliger la maintenance. Ainsi, on demande que la Commission puisse financer, outre les projets d'investissement, des programmes sectoriels de développement et la réhabilitation de réalisations précédentes.

L'accent est mis, enfin, sur les actions thématiques. Il s'agit de s'attaquer, sur une grande échelle et par des actions qui souvent peuvent dépasser les limites d'un État, à des problèmes tenant à l'environnement, à l'énergie, à la santé. Des exemples très significatifs, à cet égard, sont les grandes actions que la Commission propose d'entreprendre, par delà les frontières, pour lutter contre la désertification, contre le déboisement et l'érosion des sols.

Des telles actions impliquent aussi un engagement considérable dans le temps : elles ne peuvent tenir dans l'horizon temporel d'une Convention. C'est une des raisons pour lesquelles la Commission propose de casser le schéma traditionnel des Conventions d'une durée quinquennale pour suggérer que le caractère permanent des relations entre la Communauté et les ACP soit affirmé dans une Convention à durée indéterminée ; seuls seraient donc à renégocier périodiquement les protocoles sectoriels contenant les clauses commerciales, l'enveloppe financière, etc.

Voici, d'une façon forcément schématique (8), l'essen-

(6) Un africain sur cinq, soit plus de cent millions de personnes, vit actuellement de nourriture importée, alors que la famine a causé, en 1985, la mort d'un demi-million de personnes et le déplacement de millions d'autres.

(7) Sur les problèmes du développement agricole et la nouvelle approche de la Communauté à cet égard, voir le dossier « la stratégie alimentaire, un nouvel espoir dans la lutte contre la faim ? » publié par le Courrier ACP-CEE n° 84 (mars-avril 1984), pages 46 à 69.

(8) On ne mentionnera pas ici les volets commerciaux (la Commission propose une amélioration du régime déjà largement préférentiel dont bénéficient les ACP et un renforcement du Stabex), industriel et institutionnel (qui ne font, pour l'essentiel, pas l'objet de propositions de modification), ni l'accent mis, davantage que par le passé, sur certains secteurs de la coopération (pêche, mines et énergie). Une mention à part devrait, par contre, être faite pour ce qui est des investissements privés, dont la Commission demande qu'ils soient reconnus en tant qu'instrument de développement indispensable et complémentaire à l'aide publique et fassent, par conséquent, l'objet de mesures de promotion et de protection.



tiel des orientations que les États membres se voient proposer en vue des négociations pour le renouvellement de la Convention de Lomé. Ces orientations sont traduites dans la recommandation formelle de décision que la Commission soumet au Conseil le 17 mai 1983 pour se voir conférer le mandat de négociation.

L'élaboration du mandat ne se fait pas sans difficultés. Les États membres adoptent une attitude extrêmement prudente, principalement due à la crainte de se retrouver entraînés dans un décalage entre des objectifs trop ambitieux et des moyens que l'on n'est pas prêt à déployer en conséquence : on ne veut pas donner lieu à de trop grandes attentes de la part des États ACP (9).

Il y a une divergence de fond entre la démarche de certains États membres, qui s'opposent à des concessions ultérieures dans le domaine commercial, mais qui seraient prêts à faire un effort au plan du volume de l'aide, et celle, opposée, des États qui se montrent très réservés sur le volume financier, tout en étant disponibles à faire des concessions pour ce qui est du régime commercial (10).

Il y a, bien sûr, le problème de l'efficacité de l'aide et du dialogue (dont certains font un préalable à toute augmentation des ressources du FED), dialogue qui pour certains peut constituer un instrument de contrôle dans les mains de la Communauté, tandis que d'autres y voient le spectre de la conditionnalité. Et il y a le souhait que la Communauté remette sur la table la question des droits de l'homme, après la tentative infructueuse faite à l'occasion des négociations pour Lomé II. Certains États membres aimeraient, en particulier, que la Communauté recherche l'inclusion dans la future Convention de mécanismes liants l'octroi de l'aide du FED au respect des droits de l'homme par les bénéficiaires.

Si l'on pense que la question du volume du FED est hors mandat — l'ampleur de l'offre communautaire étant traditionnellement convenue entre les États membres à un moment où les négociations sont déjà bien avancées — et si l'on considère qu'en matière commerciale le mandat demande la reconduction du régime de Lomé II, on peut être amené à conclure que la Commission s'engage dans la négociation en ayant beaucoup à demander (dialogue, droits de l'homme) et pas grand chose à offrir en échange. Mais ce n'est peut-être pas la bonne façon d'analyser le mandat : il vaut certainement mieux se demander si celui-ci ne contient pas des éléments qui puissent le caractériser positivement par rapport à la simple confirmation de l'acquis dans le mandat de 1978. Je crois que la réponse peut être affirmative.

En réalité, les directives de négociation arrêtées par le Conseil (11) contiennent l'essentiel des idées des mémoires « Pisani », le mandat reprenant des éléments tels le dialogue sur les politiques, la démarche sectorielle, les actions thématiques ; néanmoins, la Commission se retrouve avec une marge de manœuvre assez réduite, qui l'obligera à une certaine prudence.

(9) Voir KOHLER, EG sucht den politischen Dialog mit Dritter Welt, Die Welt 26 juillet 1983 ; STEVENS (ed.) EEC and the Third World : A Survey 4. Renegotiating Lomé, Londres 1984, chapitre 1.

(10) Voir RAISON, Approaching Lomé III, AED 30 septembre 1983 page 12 ; Le Monde 30 juin 1974. Cette différence d'approche demeure une constante tout au long des négociations : voir Agence Europe, 30 juin 1984 ; Third of a Kind, The Economist 13 octobre 1984 ; Le Monde 2 juillet 1984.

(11) Le Conseil a élaboré les directives de négociation lors de ses réunions du 18 juillet et du 19 septembre 1983.

D'autre part, le mandat de négociation ne fera qu'être intégré au fur et à mesure de l'avancement des travaux et compte tenu des exigences tactiques. Et on ne peut pas dire que les « négociations » au sein de la Communauté aient été moins animées que celles entre la Communauté et les ACP.

Les États ACP, quant à eux, mettent du temps à préciser leur position (12). Inquiets quant aux intentions réelles que cachent les nouvelles propositions de la Communauté, ils recherchent des propositions alternatives sur chaque point. Cela prend du temps et sur certains chapitres les négociations vont devoir traîner, en attendant que les ACP aient défini leur contre-proposition.

II. — L'organisation et le déroulement des travaux

Les travaux de négociation se sont ouverts de manière solennelle à Luxembourg le 6 octobre 1983 (13) entre la Communauté et les 63 États ACP parties à la deuxième Convention de Lomé (14).

Ils se sont déroulés au double niveau des Ministres et des Ambassadeurs permanents à Bruxelles, c'est-à-dire selon un schéma qui correspond, dans ses grandes lignes, à celui des négociations précédentes.

La continuité des travaux était assurée par un Groupe central de négociation, composé par tous les Ambassadeurs. Ce Groupe a joué un rôle très important surtout dans la phase initiale, lorsqu'il s'est agi de préciser les positions de part et d'autre. Il a très rapidement réparti les travaux entre plusieurs groupes sectoriels chargés des différentes matières faisant l'objet de la négociation (15).

C'était, bien entendu, au niveau des conférences ministérielles qu'on enregistrait les progrès accomplis, qu'on

(12) Voir ACP disenchantment, West Africa 31 janvier 1983, p. 255 ; Preparing for September, West Africa 14 mars 1983, p. 654 ; ACP adopts a cautious attitude in its approach to Lomé III, AED 18 mars 1983 ; The crucial issues ahead, West Africa 16 et 23 janvier 1984, pages 115 et 160 ; ISLAM, Renegotiating Lomé, European Trends 1984 n° 2, page 14.

(13) Voir COVA, La nouvelle Convention ACP-CEE, dans cette Revue n° 271 (nov. 1983), p. 489. Des longs extraits des discours prononcés par les co-Présidents du Conseil ACP-CEE et par le Commissaire Pisani sont repris dans Agence Europe du 7 octobre 1983.

(14) Étaient également présents des représentants de St-Christophe et Nevis, ancien PTOM devenu indépendant le 19 septembre 1983 et devant accéder sous peu à la Convention, et de l'Angola et du Mozambique, pays ayant vocation à adhérer à la coopération ACP-CEE.

(15) Le Groupe central de négociation a tenu treize réunions. Il s'est réuni cinq fois dans la phase initiale des négociations et, ensuite, pour préparer les réunions au niveau ministériel et faire le point de l'avancement des travaux. La structure des négociations, avec la liste des neuf groupes sectoriels, est reprise au Courrier ACP-CEE n° 89, pages 26-27.

procédait aux arbitrages, et qu'on a élaboré les compromis finaux (16).

D'une manière générale, on peut distinguer trois phases dans les travaux de négociation, avec un appendice consacré à la définition du dernier compromis.

Il y a eu d'abord une phase caractérisée par un débat sur les principes inspirateurs de la nouvelle Convention et sur les objectifs à atteindre. Cela prit un certain temps, compte tenu notamment de la nouvelle démarche de la Communauté et de la nécessité de bien préciser certains concepts, tels l'interdépendance, le dialogue, le développement autonome. C'est à cette occasion que la Communauté remet sur la table la question des droits de l'homme et que les ACP se montrent, pour la première fois, ouverts à engager le débat, à condition que la Communauté accepte de prendre en compte la notion de droit au développement et que l'on aborde également le problème de l'apartheid. Cette première phase de travaux permet d'enregistrer une convergence de vues sur un certain nombre de points de départ (la coopération ACP-CEE est basée sur la constatation d'une interdépendance croissante entre la Communauté et les États ACP et sur l'intérêt mutuel que les deux parties doivent pouvoir tirer de cette coopération), ainsi que sur les objectifs et les priorités (développement rural en vue de la sécurité alimentaire, soutien aux pays les moins développés et aux couches de population les plus défavorisées, coopération régionale) à retenir. Elle jette les bases de la partie introductive de la future Convention, qui constitue d'ailleurs un des éléments novateurs de celle-ci.

La phase centrale des travaux occupe plusieurs mois. Les deux parties essayent de dégager les orientations de fond dans chacun des secteurs qui constitueront les chapitres de la nouvelle Convention. La Conférence ministérielle de Suva, qui clôt cette phase, permet de faire d'importants pas en avant ; et, même si à première vue elle peut donner l'impression de ne pas avoir produit de résultats immédiats (17), elle n'en contient pas moins les germes des futurs accords, aussi bien dans, des chapitres techniques que sur des problèmes plus épineux et politiquement délicats, tels le dialogue sur les politiques ou les étudiants et travailleurs migrants ACP dans la Communauté (18).

Cela nous amène à la troisième phase, principalement consacrée à la rédaction des textes. C'est à ce moment que, après avoir ainsi enregistré un accord de principe sur un certain nombre de chapitres, les travaux subissent un ralentissement dû au fait que les questions restant ouvertes ne peuvent être résolues que dans le cadre d'un compromis d'ensemble. La Conférence ministérielle de Luxembourg décide, fin juin 1984, de charger le Groupe central de négociation de la mise au point des textes agréés et

de poursuivre les négociations sur les autres sujets en vue d'une réunion ministérielle à tenir selon une formule restreinte (la Troïka pour la Communauté) (19). Pourtant, même cette réunion, qui a lieu à Bruxelles du 9 au 13 octobre, ne parvient pas à mettre un terme aux négociations.

Entre-temps s'est posée, en effet, la question du montant global des concours financiers de la Communauté.

Les ACP avaient cherché à mettre cette question, que la Communauté a toujours considérée comme non négociable, sur la table des travaux, en essayant, dans un premier temps, de lier le débat sur les grandes orientations de la coopération à la question de l'enveloppe financière (rapport objectif à atteindre/moyens disponibles) et en demandant ensuite que au moins les critères pour la détermination du volume fassent, eux, l'objet de négociations. Cette démarche n'avait pas eu de suite à cause de l'attitude très réservée de la Communauté. Celle-ci ne parvient pas, en juin à Luxembourg, à un accord sur le montant de l'offre à faire à Bruxelles, mais les États ACP, rejettent l'offre communautaire comme étant insuffisante (20). Ceci empêche automatiquement d'aboutir sur un certain nombre d'autres questions, qui sont liées au montant de l'aide de façon directe (efficacité de l'aide), indirecte (commerce) ou tactique (droits de l'homme).

Un mois supplémentaire sera par conséquent nécessaire pour élaborer le compromis final. Ce compromis implique, en particulier, une nouvelle offre financière de la part de la Communauté : celle-ci, tout en restant sur ses positions quant au caractère non négociable de l'enveloppe, prend un engagement politique par rapport à l'élargissement et décide d'englober, par anticipation, dans son offre la contribution attendue de l'Espagne et du Portugal au 6^e FED (21). Il implique aussi la définition de la question des droits de l'homme, dans les termes que nous verrons plus loin. La Communauté prend enfin acte de ce que les États ACP ne souhaitent pas modifier les dispositions relatives à la durée de la Convention, qui reste donc fixée à cinq ans,

(19) Voir Marchés tropicaux et méditerranéens, 6 juillet 1984 page 1736 ; Le Courrier ACP-CEE n° 87 (septembre-octobre 1984) pages 3-4. La Conférence de Luxembourg convient également que la troisième Convention ACP-CEE tirera encore son nom de la capitale du Togo, Lomé, qui l'emporte ainsi sur d'autres candidatures qui avaient été avancées pour la signature de la Convention, et notamment celle de l'île Maurice (West Africa 9 juillet 1984).

(20) L'offre présentée par la Communauté, le 10 octobre 1984, aux États ACP (8 000 millions d'Écus, dont 7 000 au titre du 6^e FED) correspondait à une réévaluation en termes réels du montant du 5^e FED, non assortie d'autres critères, tels l'accession de nouveaux États à la Convention, l'élargissement de la Communauté à deux nouveaux États membres, la détérioration de la situation économique dans certains États ACP, la perspective du financement d'actions de grande envergure, telles la lutte contre la sécheresse. Le 12 octobre les États ACP informaient la Communauté qu'ils n'étaient pas en mesure d'accepter ce chiffre comme une contribution adéquate à la réalisation des objectifs de la future Convention (voir Le Monde 13 octobre 1984, Financial Times 15 octobre 1984, Marchés tropicaux et méditerranéens 19 octobre 1984, page 2541, West Africa 22 octobre 1984, pages 2111 et 2120).

(21) Ceci — avec la décision de l'Italie de prendre à sa charge 150 millions d'Écus supplémentaires — permet de porter l'offre communautaire à 8 500 millions d'Écus (dont 7 400 au titre du FED et 1 100 au titre des ressources BEI). Le montant du 6^e FED sera ainsi ventilé :

— subventions	:	4 860 millions d'Écus,
— prêts spéciaux	:	600 millions d'Écus,
— capitaux à risques	:	600 millions d'Écus,
— Stabex	:	925 millions d'Écus,
— Sysmin	:	415 millions d'Écus,

(16) A part la Conférence d'ouverture des négociations, qui s'est tenue à Luxembourg les 6 et 7 octobre 1983, il y a eu quatre Conférences de négociation au niveau ministériel, qui se sont tenues respectivement à

— Bruxelles, les 9 et 10 février 1984,
— Suva, les 3, 4 et 5 mai 1984,
— Luxembourg, les 28, 29 et 30 juin 1984,
— Bruxelles, les 9 à 13 octobre 1984 (formule restreinte).

Une réunion ministérielle au niveau des Co-Présidents a enfin défini le compromis final, en clôturant ainsi les négociations le 22 novembre 1984, à Bruxelles.

(17) « La négociation n'a pas fait de progrès décisifs », Le Monde 10 mai 1984.

(18) Voir Agence Europe, 5 et 9 mai 1984 ; Le Courrier ACP-CEE n° 86 (juillet-août 1984) pages 3-6 ; Brussels attaches strings to its aid, Financial Times 10 mai 1984.



Le compromis final sera formellement approuvé lors d'une rencontre entre les Présidents, tenue à Bruxelles le 22 novembre 1984 (22), à l'issue de laquelle les deux Parties constateront que les conditions sont enfin réunies pour procéder à la signature de la nouvelle Convention, le 8 décembre 1984 à Lomé (23).

III. — Le bilan

Quel est le bilan de Lomé III ?

Essayer de répondre à cette question c'est en même temps en poser une autre, c'est poser la question des paramètres utilisés. Le bilan peut être quelque peu décevant par référence aux positions initiales des États ACP. Il l'est beaucoup moins si on replace l'analyse dans le contexte plus large des relations économiques internationales et des tendances en matière d'aide au développement au moment où la Convention a été renégociée (24). Ce bilan ne manque pas d'éléments positifs si on se place, enfin, dans une perspective évolutive des relations ACP-CEE, relations dont l'acquis a été confirmé et amélioré.

Lomé III confirme et consolide l'acquis des relations ACP-CEE : le volume du FED est plus que maintenu en termes réels, le régime commercial est quelque peu amélioré, même si la marge pour l'amélioration n'était pas très grande, les systèmes Stabex et Sysmin sont renforcés et adaptés aux données économiques.

Mais Lomé III ne se borne pas à une simple confirmation de l'acquis. Elle innove en ouvrant des nouvelles possibilités à la coopération ACP-CEE.

Des nouveaux domaines d'action sont prévus : la lutte contre la sécheresse et la désertification, la coopération culturelle et sociale, la coopération dans les secteurs de la pêche et des transports maritimes.

Les instruments de la coopération sont quant à eux renforcés : la diversification des formes que peut prendre l'aide

financière constitue un élément important et riche de potentialités ; un volet spécial est ouvert dans le chapitre relatif aux aides d'urgence qui permettra dorénavant de subvenir aux besoins spécifiques créés par le problème des réfugiés et rapatriés ; des dispositions particulières sont consacrées aux investissements privés (25) ; la programmation, enfin, sort renforcée — comme d'ailleurs le Stabex — du long et difficile débat sur le dialogue et l'efficacité de l'aide (26).

Dans les nouvelles dispositions relatives à la programmation le mot « dialogue » ne figure pas (il figure en revanche dans les dispositions générales qui ouvrent la Convention), mais le concept d'un échange de vues approfondi devant préparer le terrain pour l'élaboration des programmes indicatifs est retenu. Les premiers exercices de programmation (26) devaient d'ailleurs apporter rapidement — et avant même l'entrée en vigueur de la Convention — la preuve de la validité de la nouvelle démarche et la confirmation de certaines orientations, telles le principe de la concentration de l'aide, la priorité au secteur agricole et rural et le soutien à des politiques sectorielles.

S'il est tôt pour porter un jugement sur un instrument dont il faudra apprécier la validité tout au long de l'arc de temps de la Convention, il semble déjà possible d'enregistrer, d'une manière générale, la dissipation de tout malentendu sur la portée du « dialogue » préconisé par la Communauté, et de constater que, au-delà des aspects formels et des procédures, le dialogue semble devenir une réalité.

Une mention doit enfin être faite de la façon dont la nouvelle Convention aborde le sujet des droits de l'homme.

Le fait que ce sujet puisse avoir été abordé alors que les ACP, il y a cinq ans, s'y étaient catégoriquement opposés est déjà en soi un progrès considérable par rapport aux négociations précédentes.

(25) Les dispositions que la nouvelle Convention ACP-CEE consacre aux investissements constituent un résultat dont l'importance ne saurait être sous-estimée et un point de départ à la fois : il s'agit de réaliser les conditions qui encouragent les capitaux privés à investir dans les États ACP, et, en premier lieu, d'offrir une garantie aux investissements : à cet effet, les deux Parties se sont engagées à étudier les mécanismes appropriés d'un système conjoint d'assurance et de garantie, qui viendrait s'ajouter aux systèmes nationaux existants.

(26) L'exercice de programmation a été entamé dès le début de 1985, la Commission utilisant la période de ratification de la Convention pour faire avancer les procédures devant mener à l'établissement des programmes indicatifs nationaux, qui se déroulent de la manière suivante. La Commission communique à chaque État ACP une indication de l'enveloppe financière programmable à sa disposition ; tout de suite après, elle entame, sur place, en coordination avec les autres donateurs, les échanges de vues devant permettre à la Communauté de connaître les objectifs et les priorités de développement de l'État ACP concerné, d'identifier le ou les secteurs sur lesquels portera l'appui de la Communauté et de trouver les moyens les plus indiqués pour atteindre les objectifs recherchés. Sur cette base, un document de « pré-programmation » est élaboré et discuté au sein de la Communauté en vue de préparer la mission de programmation proprement dite. Ces missions, qui sont conduites par la Commission et auxquelles participe la Banque, doivent définir les orientations et opérer les choix qui seront consignés dans les programmes indicatifs nationaux. Fin février 1986, deux tiers environ des États ACP avaient signé leur programme indicatif.

Sur la programmation, voir PETIT, Programmation de l'aide communautaire ; une nouvelle approche, *Le Courrier ACP-CEE* n° 91 (mai-juin 1985) pp. 4-6. Sur la répartition de l'aide programmable, voir *Le Monde*, 2 août 1985.

(22) Voir Agence Europe des 15, 19 et 20, 21 et 24 novembre 1984 ; *The Lomé finale West Africa* 3 décembre 1984, p. 2442 ; *A new context for Lomé*, *The Times* 8.12.84.

(23) De nombreuses analyses de la troisième Convention ACP-CEE ont déjà été publiées, parmi lesquelles on rappellera : COSGROVE, LAURENT, *The Lomé Convention Renewed*, Harvard International Review, janvier-février 1985 ; FRISCH, *Lomé III, Das Neue Abkommen Zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten*, Europa Archiv 3/1985, p. 57 ; GOYBET, *Lomé III, ou l'occasion perdue ?* *Le Monde diplomatique*, décembre 1984 ; HUBER, *From Lomé II to Lomé III : Improvements and new features in the third ACP-CEE Convention signed on 8 December 1984*, *Legal Issues of European integration 1985/1* ; PANELLA, *La terza Convenzione di Lomé*, *Rivista di diritto europea* 1984, page 233 ; SANTIAGO HERRERO, *Lomé III : Un nuevo camino al desarrollo*, *Revista de instituciones europeas* 1985, 3, page 775 ; SIMMONDS, *The third Lomé Convention*, *Common Market Law Review* 1985, page 389 ; STEVENS (ed.) *The New Lomé Convention : Implications for Europe's Third World Policy*, Centre for European Policy Studies, Brussels 1984. A signaler également le rapport que le Conseil Économique et Social français a adopté le 22 octobre 1985 sous le titre « Bilan de la politique européenne de coopération avec les pays ACP et perspectives d'avenir » (A. RAIGA rapporteur).

(24) On citera, à titre d'exemple, les difficultés apparues en 1984 à propos de la reconstitution de l'AID et du FIDA.

Différents facteurs ont joué à cet égard. Il y a, tout d'abord, le fait que cette négociation a mis davantage que par le passé l'accent sur l'homme en tant qu'acteur et bénéficiaire principal du développement, sur l'épanouissement de ses capacités, sur son bien-être. Il y a ensuite l'attention grandissante que l'opinion publique internationale réserve au problème des atteintes aux droits de l'homme, partout dans le monde. Pour ce qui est plus particulièrement du continent africain, on peut mentionner le mouvement qui a abouti, en 1981, à l'adoption d'une Charte africaine des droits de l'homme (27). Ce sont tous des facteurs qui ont contribué à créer les conditions permettant d'aborder le sujet et de trouver une solution mutuellement satisfaisante, dont les termes sont les suivants.

Les dispositions générales qui ouvrent la Convention contiennent un article qui inscrit l'épanouissement des capacités humaines et le respect de la dignité des hommes dans la toile des objectifs à poursuivre par la coopération (28).

A la demande des ACP, les Parties contractantes sont convenues d'une déclaration interprétative de cette disposition, dans laquelle elles confirment leur attachement à la dignité humaine en tant que droit imprescriptible, proclament que la coopération doit contribuer à éliminer les obstacles qui empêchent la jouissance pleine et effective par les individus et les peuples de leurs droits économiques, sociaux et culturels, et réaffirment leur engagement

(27) La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples — également connue sous le nom de Charte de Banjul, d'après la ville où elle a été élaborée par une conférence ministérielle de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) — a été adoptée lors de la 18^e session des Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA, tenue à Nairobi, les 24-27 juin 1981. Le texte de la Charte (qui n'est pas encore entrée en vigueur, faute d'avoir recueilli le nombre requis de ratifications) peut se lire dans *International Legal Materials* vol. XXI (1982), p. 59.

(28) Article 4.

à travailler pour l'élimination de toute forme de discrimination et de l'apartheid en particulier (29).

A côté de la disposition générale mentionnée plus haut, le préambule comporte une référence, dont le texte est repris du préambule de la Charte des Nations Unies, à l'attachement des Parties contractantes aux principes de la Charte même et à leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme.

Ainsi, la Communauté voit le contenu de sa coopération avec les États ACP enrichi d'une référence qu'elle a toujours considérée fondamentale.

**

En guise de conclusion, on soulignera un élément qui n'est certainement pas parmi les moins significatifs de la nouvelle Convention. Il s'agit de sa structure, qui se détache considérablement de la structure de Lomé II.

Au lieu d'entrer tout de suite « in medias res », la nouvelle Convention s'ouvre par une première partie de caractère général, offrant au lecteur une vue systématique de la coopération ACP-CEE, dont sont illustrés les principes inspirateurs, les domaines d'application et les instruments à utiliser. Ainsi, la Convention se présente sous une forme plus lisible, ce qui ne devrait pas être sans importance au point de vue de son accessibilité à l'opinion publique. Il est vrai que, si les négociateurs ont ainsi rendu la Convention plus lisible, ils n'ont pas réussi à la rendre plus « digeste » : malgré les bonnes intentions du départ, on a frôlé les 300 articles.

Le souhait est que toutes les potentialités qui sont indubitablement contenues dans les dispositions de Lomé III puissent être exploitées au maximum au stade désormais proche de sa mise en œuvre.

(29) Annexe I à l'Acte final.



LOMÉ III : L'APPROCHE BRITANNIQUE

Françoise de LA SERRE

*Chargée de recherches au Centre d'études
et de recherches internationales
de la Fondation nationale des sciences politiques*

« La politique de Lomé qu'ils continuent de ressentir comme d'inspiration française et donc suspecte ne plaît pas aux Britanniques. Dans cette affaire importante comme dans tant d'autres, ils participent sans conviction et en réalité freinent l'entreprise commune » (1).

Ce jugement porté par le correspondant du « Monde » dans la dernière phase de la négociation de Lomé III est-il entièrement justifié ? Fondé sur les perceptions que la France a traditionnellement de la politique britannique dans ce secteur et conforté par la propension de Mme Thatcher à limiter partout le coût des interventions communautaires, ce commentaire masque néanmoins une certaine évolution britannique à l'égard de la politique incarnée par Lomé. Sans que la relation CEE-ACP soit pour Londres réellement prioritaire et bien qu'elle fasse l'objet de critiques importantes cette forme de coopération apparaît désormais plus acceptée que subie.

I. — Une relation importante...

Aux yeux des Britanniques une chose est sûre : la relation CEE-ACP ne doit pas être exclusivement appréciée en fonction de la contribution que le système Lomé apporte au développement. Si à Londres on reconnaît quelques mérites à la coopération instaurée en 1975, ils sont essentiellement d'ordre politique.

En premier lieu il n'est pas oublié que Lomé fut conçu à l'origine pour permettre l'accession à la Convention de Yaoundé de pays anglophones d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dont la viabilité économique paraissait menacée par l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté. Même si certains aspects de la politique dite alors d'« association » ne plaisaient pas aux Britanniques (notamment les préférences inverses qui devaient disparaître par la suite), elle leur paraissait suffisamment intéressante pour résoudre en particulier le problème du sucre exporté par bon nombre de ces pays du Commonwealth. La négociation du protocole sucre en 1975, en pleine « renégociation » du Traité d'adhésion, devait en effet concrétiser les engagements que la CEE avait pris en mai 1971 en déclarant qu'« elle aurait à cœur de sauvegarder les intérêts de ces pays ».

En second lieu les Britanniques apprécient que Lomé concerne, avec l'adhésion de l'Angola et du Mozambique, la totalité de l'Afrique noire sub-saharienne (à l'exception de la Namibie), que les pays ainsi liés à la CEE représentent plus de la moitié du groupe des 77 et qu'une majorité d'entre eux soient membres du Commonwealth. Les interventions devant le Select Committee de la Chambre des Lords des fonctionnaires du Foreign Office et du ministre chargé de la négociation de Lomé III, T. Reason, témoignent par exemple de cette préoccupation : « A la question considérons-nous cette entreprise avec un manque d'enthousiasme, la réponse est que l'aspect proprement "aide" soulève problèmes et insatisfactions, mais il est hors de doute que... nous soutenons la politique de Lomé... et que nous croyons qu'elle contribue de manière significative à la stabilité des relations politiques internationales » (2)...

(1) LEMAITRE (P.), *Le Monde*, 13 oct. 1984.

(2) HOUSE OF LORDS, Select Committee on the European Communities, *A Successor to the second Lomé Convention*, London, HMSO, 1984, p. 17.

Enfin la Grande-Bretagne, compte tenu de son intérêt pour la coopération politique européenne et pour l'émergence d'une identité européenne sur l'échiquier international, n'est pas indifférente à la contribution que peut apporter de ce point de vue une approche européenne de l'aide au développement.

Cette acceptation non enthousiaste mais réelle de la politique communautaire se traduit dans un certain nombre de données chiffrées. Elles indiquent une croissance régulière de la part de l'aide transitant par la Communauté dans l'aide totale dispensée par le Royaume-Uni : la part de l'aide britannique empruntant les canaux communautaires est passée de 6 % en 1978 à 15,6 % en 1983 (le seul FED absorbant 6 % de ce montant). Cette évolution est d'autant plus significative que, par ailleurs, en raison des compressions budgétaires qui n'ont pas épargné l'aide au développement, celle-ci a diminué en termes réels de 16,2 % depuis 1978-79 et de 2 % en 1983. Par rapport aux sommes consacrées à l'aide bilatérale (61 %) ou mises à la disposition d'autres organisations multilatérales (22,2 %) — deux formes d'aide qui bénéficient pourtant des préférences du gouvernement britannique — la politique communautaire d'aide au développement a donc été relativement privilégiée. Dans les prévisions faites par le Foreign Office, qui situent à 50 % à l'horizon 87 le degré de multilatéralisation de l'aide, l'hypothèse retenue est celle d'une augmentation des financements transitant par la Communauté (4).

... mais non exclusive et critiquée

Accepté pour des raisons politiques le contrat CEE-ACP ne saurait cependant constituer pour les Britanniques une relation exclusive. D'une part l'aide et les avantages apportés par les Conventions successives ne doivent être considérés que comme un élément parmi d'autres de la contribution internationale apportée à ces pays, même si entre 1976 et 1981 la part de la CEE dans l'aide totale qu'ils ont reçue a eu tendance à augmenter passant de 17,9 à 21,4 %. Pour le Royaume-Uni, il est clair que Lomé n'a pas vocation à assurer l'essentiel de l'aide dont ces pays ont besoin. D'autre part, la coopération CEE-ACP ne doit pas non plus aboutir à négliger certains pays parmi les plus pauvres du monde et notamment ceux du sous-continent indien. Même si l'Inde est devenue le principal bénéficiaire de l'aide communautaire (grâce notamment à l'aide alimentaire), Londres n'entend pas privilégier Lomé au détriment par exemple de l'AID à laquelle le Royaume-Uni voudrait voir accorder une dotation plus substantielle et qui intervient essentiellement dans les pays intéressants au premier chef les Britanniques : Bangladesh, Inde, Pakistan.

Nombreuses sont en outre les critiques adressées par la Grande-Bretagne aux Conventions Lomé I et II. Le fait que l'ensemble des pays ACP se soit plutôt moins bien comporté en termes de croissance que d'autres pays qui ne bénéficient pas de l'aide communautaire conduit le gouvernement Thatcher à s'interroger ouvertement sur l'efficacité de l'aide dispensée. Dans l'ensemble le bilan de la coopération est jugé peu convaincant et peu performants certains des instruments créés pour sa mise en œuvre.

Dans le domaine commercial Lomé ne semble pas avoir produit une augmentation générale ou une diversification significative des exportations ACP vers la Communauté. Même si ce phénomène s'inscrit dans une tendance générale à la contraction des échanges commerciaux avec les PVD il demeure préoccupant. D'autant plus que l'insuffisance du développement industriel par rapport aux espoirs engendrés par les sommes importantes allouées à ce secteur aggrave encore la situation : les produits manufacturés exportés vers la CEE par les ACP représentent moins de 4 % d'exportations qui pourtant pénètrent librement sur le marché communautaire. Surtout la baisse de croissance enregistrée dans le secteur agricole, avec toutes les conséquences que cela comporte au plan de la sécurité alimentaire, représente un échec majeur de la politique de développement communautaire. A partir de ce constat et sans nier que la situation de ces pays aurait sans doute été pire sans l'intervention européenne, le gouvernement britannique met en cause non la nécessité de l'aide mais ses modalités. Il s'interroge notamment sur le rôle du FED et des instruments de coopération au travers desquels il opère. Le memorandum soumis par le Foreign Office au Select Committee de la Chambre des Lords le fait en ces termes : « L'efficacité de l'aide fournie par le Fonds européen de Développement en ce qui concerne le développement des ACP n'est pas clairement établie. » Et ailleurs : « La question est de savoir si l'aide et en particulier celle qui est fournie par le FED permet la réalisation des objectifs de développement inscrits dans la Convention... Le manque de progrès satisfaisant dans les domaines agricole et industriel suggère que ce n'est pas le cas même si d'autres raisons peuvent également être identifiées » (5).

Qu'est-il reproché précisément au FED ? Au nom de l'efficacité toute une série de critiques reprenant parfois celles de la Cour des Comptes européenne sont avancées. En premier lieu, l'impossibilité d'un diagnostic clair concernant l'impact du FED sur le développement est ressentie avec agacement. L'absence dans l'administration communautaire — et ce en contraste marqué avec les autres organismes spécialisés dans l'aide au développement — d'équipes indépendantes chargées d'évaluer la mise en œuvre et le suivi des projets est considéré comme une grave lacune. Une fois n'est pas coutume... mais il est même jugé souhaitable de renforcer les moyens de la DG VIII pour éviter que l'aide fournie ne continue à être sous-administrée.

En second lieu, la manière dont sont sélectionnés les projets, la tendance à favoriser « les cathédrales dans le désert » dénoncées par E. Pisani, le coût élevé de l'assistance technique fournie par le FED sont jugés sévèrement. Enfin d'autres critiques concernent particulièrement le Stabex accusé de bénéficier essentiellement à un petit nombre de pays et de ne pas jouer le rôle d'instrument de développement qui aurait dû être le sien. Il est rappelé à cet égard que la plupart des transferts effectués ont surtout constitué un soutien à la balance des paiements et non une aide à la rénovation du secteur concerné ou à la diversification.

En revanche il ne semble pas, contrairement à certaines opinions bien établies Outre-Manche et dont la presse se fait encore l'écho (6), que les réserves à l'égard du FED s'expliquent actuellement (comme ce fut le cas dans le passé) par la difficulté éprouvée par les entreprises britan-

(3) *Agence Europe*, 20 oct. 1954.

(4) Memorandum soumis par le Foreign and Commonwealth Office. HOUSE OF LORDS, *op. cit.*, p. 5.

(5) *Ibid.*, p. 10.

(6) *The Economist*, 13 oct. 1984.



niques à obtenir une part équitable des contrats. Il y a eu en effet dans ce domaine, le gouvernement anglais en convient, une évolution favorable grâce notamment aux efforts d'information entrepris auprès des firmes anglaises. La logique du juste retour ayant également perverti le FED, le memorandum déjà cité indique notamment : « La part du Royaume-Uni dans le total des contrats obtenus est passée de 12,1 % en 1980 à 14,1 % en 1983 pour le 4^e FED et devrait se rapprocher pour le 5^e FED du chiffre de la contribution britannique (17,8 %) (7) » !

II. — Lomé III : une approche plus positive...

De ces critiques au système tel qu'il existe et fonctionne il résulte que la Grande-Bretagne a cherché à réorienter la 3^e Convention de Lomé vers davantage d'efficacité et qu'elle a réservé un accueil positif à certaines des idées développées par E. Pisani dans son memorandum de 1982. Si l'idée d'un doublement en dix ans de l'aide communautaire ou la complète budgétisation des crédits CEE affectés au développement n'ont évidemment pas reçu la caution de Londres, en revanche l'accent mis sur la nécessité d'un développement plus auto-centré et plus auto-entretenu des États ACP a largement été approuvé. Avec toutes les actions de développement rural et de recherche de la sécurité alimentaire qui en découlent logiquement. La priorité ainsi accordée à la coopération agricole mais aussi les problèmes que pose cette réorientation de l'aide communautaire des grands projets vers des réalisations plus modestes et plus difficiles à gérer ont incité le Royaume-Uni à envisager favorablement l'idée du « dialogue sur les politiques », ou d'une « discussion sur les stratégies » en vue d'assurer, comme le souhaitait la Commission, l'utilisation maximale de ressources limitées. Comme devait le déclarer le ministre T. Raison « nous soutenons beaucoup cette notion de dialogue sur les politiques parce que nous considérons que ce serait un bon moyen de rehausser la qualité de l'aide communautaire... Réellement nous croyons que ce dialogue est l'instrument adéquat et si nous pouvons persuader les pays ACP de ses mérites et les assurer que nous ne cherchons pas à limiter leur souveraineté je pense que nous devrions travailler dans cette direction » (8). En opposition marquée avec la France le Royaume-Uni n'a pas élevé d'objections à l'idée que dans le cadre de ce « dialogue », les aides communautaires bilatérales et multilatérales pourraient être coordonnées, estimant même qu'une telle coordination serait un gage d'efficacité.

Dans ce cadre général devant permettre aux ACP et à la Communauté de reformuler leurs priorités en matière de développement, le gouvernement britannique, compte tenu de l'importance qu'il attache à la « self-reliance » en matière agricole a également reconnu l'utilité des stratégies alimentaires (9). Bien que leur mise en œuvre souffre de quelques lenteurs les expériences en cours dans quatre pays africains, et notamment au Mali et au Rwanda, lui ont semblé suffisamment positives pour tenter d'en généraliser l'application. C'est même un « Food Chapter »

à insérer dans la nouvelle Convention que le gouvernement britannique a proposé à ses partenaires. Ce texte aurait eu notamment pour fonction d'encadrer l'aide alimentaire que la Grande-Bretagne a toujours considérée avec méfiance, dans un dispositif précis et contraignant. Préoccupés par l'augmentation régulière de l'aide alimentaire fournie par la CEE, et qui atteint par an à peu près le montant des dépenses du FED, les Britanniques ont proposé que distribuée sélectivement — et avec un minimum de précautions pour qu'elle ne décourage pas la production locale — elle soit associée aux actions financées par le FED et intégrée dans les programmes d'aide au développement. Même si le chapitre consacré au développement agricole et rural ne correspond pas exactement aux souhaits de Londres (l'article 34 en particulier sur la préfixation des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles disponibles ne plaît guère), il est certain qu'il est jugé positivement. La priorité accordée à l'agriculture avec toutes les conséquences que cela implique pour les autres secteurs et la remise en cause des idées reçues sur le rôle du développement industriel dans le décollage des PVD vont dans le sens de ce que souhaite le gouvernement Thatcher.

De même a-t-il fourni, mais sans être pour autant en flèche par rapport à d'autres États membres comme la France, une contribution importante à la recherche de plus grande efficacité qui est visible à tous les stades de la Convention et en particulier dans la mise en œuvre de la coopération financière et technique. Mieux adaptée aux nécessités nouvelles, mieux articulée aux politiques locales, moins spectaculaire mais plus soucieuse d'effet multiplicateur, l'aide prévue par Lomé III est regardée avec moins de scepticisme. D'autant plus qu'instruments et mécanismes de la coopération ont été également revus et adaptés. Ainsi l'augmentation de la dotation du Stabex, à laquelle au départ la Grande-Bretagne était hostile, a-t-elle été rendue acceptable par des mesures de gestion plus rigoureuses et un meilleur contrôle des sommes transférées.

... aux implications financières limitées

Cette approche globalement positive n'a pas empêché la Grande-Bretagne de livrer bataille sur deux points d'ailleurs pour elle d'inégale importance : les concessions commerciales à offrir aux ACP, la dotation du 6^e FED. Sur ces deux dossiers, Français et Britanniques ont défendu des positions opposées. La presse d'Outre-Manche a effectué un « linkage » entre ces deux aspects en se faisant à plusieurs reprises l'écho des divergences existant entre les pays du Nord de l'Europe et les pays latins sur la philosophie inspirant l'aide au développement dans le cadre de Lomé. Opposant le libre-échangeisme des premiers au protectionnisme des seconds le Financial Times a par exemple affirmé que, compte tenu des quotas et autres mesures restrictives imposées aux produits agricoles, « les tentatives faites par la Grande-Bretagne, la RFA et la Hollande pour mettre l'accent dans Lomé III moins sur l'aide financière et plus sur un meilleur accès des produits ACP au marché des Dix étaient entièrement justifiées... En militant en faveur d'une augmentation de l'aide tout en maintenant les restrictions commerciales de Lomé II, la France et l'Italie tentent de perpétrer une relation de type néo-colonial qui ne contribue pas à augmenter la viabilité économique de

(7) Memorandum du FCO, *op. cit.*, p. 12.

(8) HOUSE OF LORDS, *op. cit.*, pp. 228 et 229.

(9) *Ibid.*, p. 9 et 21 notamment.

ces pays » (10). Cette présentation qui tendrait à faire du Royaume-Uni un supporter des positions reaganiennes « trade, not aid » demande à être nuancée dans la mesure où comme l'énoncent clairement les conclusions du Select Committee « pour un nombre important de pays ACP le commerce ne peut constituer un substitut à l'aide » (11).

En fait, la revendication par le Royaume-Uni d'une plus grande ouverture du marché communautaire s'explique par une double motivation. D'une part, une attitude traditionnellement libre-échangiste a pu d'autant plus facilement être réaffirmée que les concessions envisagées touchaient des produits de la politique agricole commune nullement en concurrence avec la production britannique. D'autre part, l'accent mis sur la nécessité d'une plus grande générosité en matière commerciale permettait de masquer, pour un temps, le refus — décidé dès le départ — d'une augmentation en termes réels de la dotation du FED.

Le gouvernement Thatcher a donc dans la négociation de ce volet commercial constamment favorisé l'adoption de mesures plus libérales. Mais avec une inégale conviction... et un inégal succès.

Ce manque de conviction lui a par exemple été fortement reproché par les experts de l'Overseas development Institute qui se sont déclarés « déçus et un peu perplexes devant certaines attitudes gouvernementales exagérément complaisantes, particulièrement dans le domaine commercial où les dispositions existantes sont jugés apparemment satisfaisantes et les améliorations à peine nécessaires » (12). L'exemple du sucre est probablement celui où le discours formellement favorable aux demandes ACP de révision du Protocole (bien qu'il ne fasse pas partie de la négociation) s'est trouvé le plus éloigné des intentions réelles de Londres. Considérant que ledit Protocole a été négocié dans une conjoncture qui conférait le maximum d'atouts au Royaume-Uni, le gouvernement britannique était persuadé que les garanties accordées aux producteurs des Caraïbes ne pourraient être améliorées de façon décisive. C'est du moins ce que semblait penser le ministre T. Raison en affirmant « les producteurs de sucre reçoivent encore actuellement un prix qui est à peu près le double

du prix mondial avec un marché garanti. Ce n'est pas une si mauvaise situation » (13).

En revanche, la bataille menée à propos du rhum en vue d'obtenir que le marché communautaire soit « décompartimenté » a tourné à un véritable affrontement franco-britannique, Paris opposant la défense des intérêts des DOM aux prétentions anglo-jamaïcaines. Les assouplissements apportés au régime existant sont semble-t-il loin de répondre aux demandes britanniques.

Par rapport à ces conflits sur les aspects commerciaux, le problème principal sur lequel se sont concentrées l'attention et les ressources de la diplomatie britannique a été celui de l'enveloppe financière globale de Lomé III. Dans l'impossibilité de trouver des ressources financières supplémentaires compte tenu des contraintes budgétaires existantes, le gouvernement Thatcher a jugé qu'il lui était impossible de cautionner les propositions — notamment françaises — allant au-delà du maintien en termes réels de l'aide communautaire et donc de la première proposition de 7 milliards d'écu faite par la Commission. Aussi ayant délibérément fixé un plafond immuable à sa contribution, le Royaume-Uni a-t-il obtenu une nouvelle clef FED de 16,5 %, inférieure à ce qu'elle était pour Lomé II (17,76 %) elle-même déjà diminuée d'un point par rapport à Lomé I. Il y a là un décalage important avec la capacité contributive théorique des Britanniques compte tenu de leur richesse relative dans la Communauté et par rapport aux efforts consentis par leurs partenaires (les clefs de la France et de la RFA sont respectivement de 23,57 % et de 26,05 %). Ce désengagement financier de Londres n'a pu être compensé que par l'augmentation de la clef de l'Italie et en anticipant sur les contributions que feront l'Espagne et le Portugal au 6^e FED après l'élargissement.

Cette situation implique bien évidemment que toute budgétisation du FED suggérée par la Commission et réclamée par le Parlement européen est de plus en plus écartée par le Royaume-Uni. Favorablement envisagée à une époque où la clef FED était plus élevée que la clef budgétaire cette idée est désormais récusée par Whitehall puisque la clef budgétaire étant de 22 % et la clef FED bien inférieure, la conséquence immédiate de la budgétisation serait d'accroître considérablement la charge financière de la Grande-Bretagne.

(10) *Financial Times*, 15 oct. 1984.

(11) HOUSE OF LORDS, *op. cit.*, p. XVI.

(12) *Ibid.*, p. 63.

(13) *Ibid.*, p. 238.



LA TROISIÈME CONVENTION DE LOMÉ ET LA COOPÉRATION INTRA-ACP DANS LE DOMAINE DE LA PRODUCTION

Charles Valy TUHO

*Ambassadeur de Côte d'Ivoire
auprès des Communautés européennes*

L'une des priorités de la troisième Convention de Lomé est, conformément à ses « objectifs et orientations », de promouvoir dans les Etats ACP le développement et l'organisation du système productif, notamment dans le domaine agricole où l'autosuffisance doit être recherchée.

Cependant la Communauté est consciente du fait que les objectifs prioritaires que l'on poursuit dans le domaine de la production, seront plus facilement atteints grâce à une coopération régionale intra-ACP mieux organisée. Aussi la Convention dispose-t-elle en son article 101 que la Communauté s'engage à fournir une « aide efficace » pour renforcer les capacités collectives des Etats ACP en vue de réaliser les objectifs et les priorités qu'ils se sont fixés dans le cadre de la coopération régionale « y compris la coopération inter-régionale et intra-ACP ».

L'apport de la Convention dans ce domaine spécifique de la production, plus que dans d'autres domaines, ne peut donc être conçu que comme un facteur de valorisation des efforts des Etats ACP en vue d'un développement collectif et autonome. L'élément essentiel à observer n'est donc autre que l'objectif que poursuivent ces Etats dans le cadre de la coopération intra-ACP.

Or l'accord de Georgetown par lequel le groupe ACP a été institué en 1975, fixe comme but à poursuivre par le Groupe, certes la réalisation des objectifs de la convention de Lomé, mais aussi la promotion d'une coopération régionale et inter-régionale effective entre les Etats ACP.

Mais c'est surtout dans la déclaration de Suva en avril 1977 que le Groupe a élaboré un « Programme d'Action pour la Coopération intra-ACP ». Ce programme traite de six secteurs essentiels de la coopération entre pays ACP :

1. les transports, les communications et autres services,
2. la coopération commerciale,
3. la création d'entreprises intra-ACP et la coopération dans le domaine de la production,
4. le financement du développement,
5. les techniques, les connaissances techniques et l'assistance technique,
6. la coopération dans les domaines de la culture, des sciences et de l'enseignement.

Ce programme d'action a été réaffirmé à l'occasion de deux sessions spéciales du Conseil des Ministres ACP sur la coopération intra-ACP, d'une part à Montego Bay à la Jamaïque en juillet 1980, d'autre part à Harare au Zimbabwe en octobre 1985.

Au cours de ces sessions, l'on a envisagé l'adoption d'une série de décisions concernant des programmes et quelques mesures pratiques tendant à la mise en œuvre de la Déclaration et du programme d'action de Suva.

Cependant, il faut reconnaître qu'il ne s'agit pas d'une tâche facile. En effet, il est à noter que les objectifs poursuivis par le Groupe des Etats ACP dans le domaine de la coopération pour la production et la création d'entreprises communes sont les mêmes que ceux que les pays ou groupes de pays ACP se proposent d'atteindre dans le cadre d'une multitude d'organismes et de plans et programmes relatifs à cette coopération.

C'est ainsi qu'au niveau international, les Etats ACP sont impliqués dans les programmes du Groupe des 77 à l'Organisation des Nations-Unies, au sein de l'ONUDI, de la CNUCED, de la FAO, etc.

Au niveau régional, en Afrique, sur le plan continental, l'OUA a élaboré le Plan d'Action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique 1980-2000, tandis qu'à la Commission Economique des Nations-Unies pour l'Afrique (CEA), se rattache surtout le « programme pour la Décennie du Développement Industriel de l'Afrique ».

Quant aux groupes régionaux en Afrique, qui ont leurs propres programmes et plans, ils sont bien connus. Il s'agit principalement de :

- la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Occidentale (CEDEAO) ;
- la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) ;
- la Zone d'Echanges Préférentiels pour l'Afrique Orientale et Australe (ZEP) ;
- la Conférence sur la Coordination du Développement de l'Afrique Australe (SADCC).

Pour les Pays des Caraïbes (1) le traité de Chaguaramas a institué en 1973, le CARICOM unissant les 13 pays de la région. Ce Traité se divise en deux parties : la première est l'instrument relatif à la coopération fonctionnelle et à la coordination des politiques extérieures et la seconde est l'annexe du Traité qui porte sur la création d'un marché commun et contient des dispositions relatives à l'intégration économique. Celles-ci se fixent trois objectifs principaux : certes assurer l'intégration économique dans le cadre d'un marché commun, mais aussi favoriser la coopération fonctionnelle dans des secteurs tels que l'agriculture, l'industrie, les mines, les transports, la santé, l'éducation, le travail, la formation et les services, et enfin, promouvoir la coordination des politiques extérieures.

Quant aux pays du Pacifique membres du Groupe ACP, l'on sait qu'ils ont créé également en 1973, avec d'autres pays de la région, le Bureau de Coopération pour le Pacifique Sud (2).

L'objectif du Bureau est de faciliter l'établissement d'une coopération et de consultations permanentes entre les membres sur le commerce, le développement économique, les transports, le tourisme et d'autres questions connexes. Celles-ci sont principalement le programme régional du Pacifique Sud pour l'environnement, le Fonds de prévention des catastrophes naturelles et de secours en cas de catastrophes naturelles, l'énergie, le développement industriel.

Compte tenu de cette diversité d'organisations régionales et sous-régionales ayant une multitude de programmes ou de plans de coopération ou même d'intégration économique, il serait utile de procéder à une étude exhaustive de la nécessaire harmonisation de ces plans et programmes compatibles entre eux et avec les engagements pris par le Groupe des Etats ACP dans l'Accord de Georgetown et le Programme d'Action de Suva.

L'optique de cet article sera donc celle de la problématique de la coopération intra-ACP dans le cadre de la création d'entreprises communes et de la coopération dans le domaine de la production. Mais puisque la création de ces entreprises n'aura comme objectif essentiel que d'accroître la production ou la productivité et la solidarité des Pays ACP dans différents secteurs de l'activité, il paraît plus indiqué d'évoquer d'abord les problèmes de la coopération en vue de la production, ensuite ceux de la création d'entreprises communes.

Notre article traitera donc des deux aspects suivants :

- les secteurs de production
- les unités de production.

I. — La coopération intra-ACP et les secteurs de production

Le programme de Caracas énonce les points essentiels d'une stratégie de coopération économique entre pays en développement (3). Cette stratégie a été adoptée par le Groupe des 77, conscient qu'elle est « une partie intégrale de l'action collective du groupe visant à la restructuration des relations économiques internationales et l'instauration d'un nouvel ordre économique international ».

Ce programme suggère et recommande certaines mesures dans les grands secteurs suivants : échanges, technologie, alimentation et agriculture, énergie, matières premières, finances, industrialisation et coopération technique.

L'adaptation de ce programme au contexte de la coopération intra-ACP dans le domaine de la production nous conduit à évoquer principalement quatre secteurs d'activité :

- la production agricole, l'élevage et la pêche,
- la production industrielle,
- les mines et l'énergie,
- les services.

A. La production agricole, l'élevage et la pêche

La problématique de la Coopération intra-ACP dans ce domaine résulte de la connaissance des principales difficultés que rencontrent les pays ACP pour accroître la production dans ce secteur vital et les solutions que les différents plans et programmes régionaux ou sous-régionaux envisagent de leur apporter.

1. Les données du problème :

De ce point de vue, et en ce qui concerne la production alimentaire, la crise qui sévit dans les pays africains membres du groupe ACP est bien connue. En ne tenant même pas compte de la sécheresse dans la région du Sahel, qui constitue un facteur d'aggravation, on peut

(1) Cf. CNUCED : « Coopération et Intégration Economique entre Pays en Développement. Examen de l'évolution récente des organisations et accords de caractère sous-régional, régional et inter-régional... Volume 1. Amérique Latine ». TD/B/C-7/51 du 30.4.1982.

(2) Cf. CNUCED. Op. lit. volume 3 : Asie et Pacifique.

(3) Cf. : « Rapport de la Conférence de haut niveau sur la coopération économique entre pays en développement qui s'est tenue à Caracas du 13 au 19 mai 1981 ». NU cote A/36/333 du 26.6.1981.



noter avec la Banque Mondiale (4) que cette crise résulte des tendances du développement agricole au cours de la période de 1960 à 1980, car dans ce contexte, la production agricole est l'élément le plus déterminant de la croissance économique générale.

Or la crise de la production agricole en Afrique est reflétée par cinq tendances qui se sont dégagées au cours des deux dernières décennies :

— le taux d'expansion de la production agricole a commencé à diminuer et dans les années 70, est tombé en dessous du taux d'accroissement de la population dans la quasi-totalité de la région.

— Les exportations ont cessé de se développer, et la part de l'Afrique dans le commerce mondial a diminué pour de nombreux produits de base.

— La production vivrière par habitant est, dans les meilleurs des cas, restée constante au cours des années 60, avant d'enregistrer une chute brutale pendant la décennie suivante. De fait, les principales cultures vivrières ont connu de sérieuses difficultés, que ce soit le mil et le sorgho dans les pays sahéliens, le maïs dans l'Est et le Sud de l'Afrique, le riz dans les Iles et dans certaines régions de l'Afrique de l'Ouest, les racines et tuberculés (manioc, igname et patate douce) essentiellement dans la zone forestière des régions occidentale et centrale de l'Afrique, et des légumineuses (niébé en particulier) dans toute l'Afrique, en dehors de la zone forestière, de même que l'arachide et le palmier à huile qui sont les principales cultures oléagineuses.

— Les importations commerciales de céréales alimentaires ont augmenté plus de trois fois plus vite que la population et l'aide alimentaire a augmenté dans des proportions importantes.

— Le blé et le riz ont pris une part croissante dans l'alimentation des populations de plus en plus urbanisées. Ainsi en raison de l'essor des importations de ces deux denrées, qui représentent à présent 82 % des importations brutes de céréales, la dépendance alimentaire s'est accrue et dans de nombreux pays africains s'est créé un hiatus entre la capacité de production locale et la demande des consommateurs, étant donné que le blé et le riz ne peuvent être produits dans ces pays qu'à des coûts nettement supérieurs aux prix paritaires à l'importation.

Pour faire face à cette grave situation, le Plan d'Action de Lagos note : « bien que la coopération multinationale doive revêtir des aspects nouveaux, la responsabilité d'une percée dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture incombe au premier chef à chaque Etat membre agissant dans son propre contexte national ».

C'est dire ainsi qu'en plus de l'effort national, la coopération intra-ACP pourrait être fructueuse dans ce domaine.

L'objectif à court terme était donc d'obtenir une amélioration immédiate de la situation alimentaire et d'établir une base afin de parvenir à l'autosuffisance en ce qui concerne les céréales et les produits de l'élevage et de la pêche.

De ce point de vue, trois opérations principales apparaissent d'une urgente priorité :

• d'abord réduire l'importance des pertes alimentaires grâce à la construction d'installations appropriées de stockage, de traitement et d'autres facilités et à la promotion de méthodes améliorées de séchage, de conservation, et de lutte contre les insectes nuisibles. De même, il est nécessaire de procéder à la formation de personnel technique pour la lutte contre ces pertes de produits alimentaires, de préférence grâce à des institutions sous-régionales ou régionales ;

• ensuite, assurer la sécurité alimentaire par la constitution au niveau national, de réserves alimentaires stratégiques et la conclusion d'accords sous-régionaux en matière de sécurité alimentaire ;

• enfin, promouvoir la production alimentaire tout en prenant en considération la valeur nutritionnelle des denrées alimentaires pour résoudre également les problèmes de sous-nutrition et de malnutrition.

Quant à l'élevage, sa promotion devra se faire grâce à la sélection et à l'échange de race, l'établissement de services de lutte spécialisée contre les différentes formes de maladies des animaux et grâce à la formation de spécialistes de la promotion zootechnique.

Enfin la pêche devra être encouragée par diverses mesures : création de flottilles de pêche, expansion de l'aquaculture, augmentation de la productivité de la pêche artisanale.

Mais l'on sait que toutes ces mesures n'ont pu être mises à exécution par les différents pays africains, aussi devrait-on procéder quelques années plus tard à la « Déclaration de Harare sur la crise alimentaire en Afrique » (juillet 1984).

Dans cette déclaration, les Ministres africains responsables de l'agriculture et du développement rural déplorent que les objectifs du Plan d'Action de Lagos, à savoir améliorer sensiblement la situation alimentaire et jeter les bases de l'autosuffisance alimentaire, n'ont pas été atteints compte tenu de facteurs tels que la sécheresse persistante, l'explosion démographique et l'urbanisation massive face à la diminution des approvisionnements alimentaires, ainsi que d'autres catastrophes.

Cependant, la situation devait continuer à empirer, ce qui a entraîné l'adoption par les Nations-Unies et l'OUA des mesures spéciales d'urgence, notamment pour une vingtaine de pays africains, tous membres du Groupe ACP : Angola, Botswana, Burkina-Faso, Burundi, Cap Vert, Tchad, Ethiopie, Kenya, Lesotho, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Somalie, Soudan, Tanzanie et Zambie (5). Il en est de même pour le Programme de Dublin par lequel la CEE a fourni une importante aide alimentaire aux pays du Sahel.

Il semble que les problèmes de l'agriculture dans les pays des Caraïbes et du Pacifique Sud ne soient pas aussi aigus. Ces pays souffrent, non pas de la sécheresse quasi permanente que connaissent certains pays d'Afrique, mais de temps à autres plutôt de catastrophes naturelles et régulièrement de cyclones qui dévastent la production agricole (6).

Par ailleurs, au sein du CARICOM notamment, le protocole de commercialisation agricole signé entre les pays membres et complété par le plan de garantie des mar-

(4) Cf. : « Le Développement accéléré en Afrique, au Sud du Sahara. Programme indicatif d'Action ». Washington 1981.

(5) Cf. notamment ECOSOC : « Critical Economic Situation in Africa. Report of the Secretary General ». ONU - E/1985/104 add.2 du 21.6.1985.

(6) Cf. UN/ECLAC : « Economic Survey of Latin America and the Caribbean. 1983. Volume 2 ». UN Santiago 1985 n° E.85 11 63.

chés, prévoit que les pays les plus avancés du CARICOM s'engagent à acheter aux pays économiquement moins avancés de la sous-région, des quantités déterminées de certains produits agricoles. Mais les difficultés auxquelles s'est heurté le protocole, en raison principalement de facteurs tels que l'insuffisance des moyens de transport et d'information sur les marchés, ainsi que l'absence de plans de production efficaces qui auraient permis de spécialiser l'agriculture, ont amené les responsables de la politique agricole du CARICOM à entreprendre une révision des deux instruments de cette politique (7).

Cependant, le plan alimentaire régional approuvé en 1975 en vue de permettre à la sous-région de parvenir à une plus grande autonomie alimentaire et d'améliorer le niveau nutritionnel dans les pays membres devait mettre l'accent sur certains secteurs prioritaires tels que l'élevage, la pêche, les céréales, notamment le maïs et le soja, les fruits et légumes, ainsi que les produits laitiers.

Enfin, à titre d'appui au plan alimentaire, les Etats du CARICOM exécutent des projets agricoles spéciaux dans les pays relativement moins avancés : ils assurent par exemple, un service de consultation et de formation intéressant le développement agricole et rural des Caraïbes et exécutent, en collaboration avec le PNUD et la FAO, des programmes agricoles visant à faire augmenter la production des entreprises rurales, grâce à l'amélioration des méthodes et techniques de production.

Dans les Pays du Pacifique Sud, les mécanismes de coopération dans le secteur agricole sont notamment l'accord portant création d'une réserve alimentaire de sécurité, la politique agricole commune et le Bureau de gestion des produits alimentaires.

2. Les possibilités d'une coopération intra-ACP

Ces possibilités sont à explorer dans différents domaines, notamment l'action prioritaire de lutte contre la sécheresse principalement dans la zone du Sahel. De ce point de vue, les Etats ACP devraient arrêter une position commune en vue de donner un contenu réel aux articles 38 à 43 de la troisième Convention de Lomé. En outre, des politiques conjointes de production forestière pourraient être définies de même que la formation commune de spécialistes de haut niveau dans le domaine de l'écologie.

La lutte contre les pertes de produits alimentaires représente un autre secteur de coopération, notamment grâce aux échanges d'expérience et à la formation de personnel technique spécialisé dans les centres intra-ACP.

L'accroissement de la production et de la productivité agricoles grâce à la coopération pourrait se faire à travers soit la fourniture d'excédents de produits agricoles d'un pays à l'autre, soit par l'échange de facteurs de production : semences améliorées, matériel agricole, engrais et autres produits chimiques.

Quant à la sécurité alimentaire, elle pourrait être assurée collectivement par la création d'un système commun d'acquisition et de maintien de réserves alimentaires comportant les infrastructures correspondantes (entreposage, transports, installations portuaires et organismes de gestion et de distribution de stocks) conformément

aux recommandations faites dans le cadre des pays du Sahel ou au niveau de l'OUA.

Dans le domaine de l'élevage et de la pêche, la coopération pourrait être organisée de façon à accroître rapidement la production et les disponibilités de produits animaux et halieutiques en vue d'augmenter l'ensemble des approvisionnements alimentaires au niveau du groupe ACP.

De même, l'on pourrait entreprendre des recherches communes sur les techniques améliorées de transformation et d'utilisation des produits animaux et halieutiques, l'échange et le transfert de techniques modernes d'élevage ou de pêche.

La Coopération déjà entreprise dans le domaine des produits agricoles de base devrait être renforcée notamment par l'échange d'expérience sur les mécanismes nationaux de régulation des marchés de ces produits et par des actions communes sur les marchés internationaux.

En outre, la présence des Etats ACP devrait se manifester plus activement et collectivement au sein des associations et organismes internationaux de stabilisation des prix de ces produits de base agricoles, de même qu'au sein de l'APROMA (Association des Produits à Marché). On sait que cette Association ACP qui regroupe les organismes d'exportation des Etats ACP et leur contrepartie dans la CEE est chargée de remplir des missions d'évaluation dans les pays ACP pour recenser les besoins des organismes de stabilisation des matières premières, aider à la formation et informer sur les techniques des marchés de matières premières.

B. La production industrielle

Le secteur industriel est probablement celui au sein duquel les actions de coopération intra-ACP s'imposent d'elles-mêmes et pourraient être le mieux organisées. On en soulignera trois aspects essentiels, à savoir la nécessité et l'urgence de cette coopération, ses difficultés, les orientations régionales et les actions possibles.

1. Les nécessités et les difficultés de la coopération industrielle

L'on sait que les pays en développement estiment que les possibilités futures de leur croissance résident dans le domaine industriel. En effet, la contribution la plus importante que ce secteur peut apporter au développement d'un pays ne réside pas nécessairement dans son propre produit, ni seulement dans ses effets possibles sur la satisfaction des besoins fondamentaux des populations, l'intégration de l'économie et la modernisation de la Société.

Mais il est évident que la plupart des Pays ACP se rendent compte que leurs marchés locaux sont trop restreints pour être en mesure d'absorber la production des industries caractérisant une économie moderne.

Par ailleurs, des modèles économétriques tels que le modèle UNITAD de la CNUCED (8) montrent qu'il y a de fortes possibilités d'accélérer la croissance des pays en développement par une intensification de leur coopéra-

(8) Cf. CNUCED. Rapport sur le Commerce et le Développement 1983. 2^e partie : « La Coopération Economique entre Pays en Développement », UNCTAD DR/3. Octobre 1983.

(7) Cf. CNUCED op. cit. volume 1 : Amérique Latine.



tion économique mutuelle. C'est ainsi que d'après les données du modèle, cette coopération pourrait contribuer, sans parler des diverses retombées positives dans la réorientation de leurs échanges, à accélérer la croissance globale des pays en développement. En outre, une réorientation complémentaire vers l'accroissement de l'autonomie collective dans le domaine des intrants industriels destinés au secteur agricole, appuyée comme il convient par une politique active de développement agricole, augmenterait davantage le taux de croissance de ces économies.

Cependant, les mécanismes par lesquels sont transmis les effets favorables de ce processus sont moins efficaces pour les pays qui, comme la plupart des Etats ACP, se trouvent à un stade peu avancé de développement. Pour ces pays, il faut d'autres mesures propres à accélérer leur progrès. Les conclusions de ce modèle justifient donc la coopération intra-ACP dans le secteur industriel. Cependant certaines difficultés font obstacle à cette stratégie et notamment l'insuffisance des transports et autres liaisons entre pays ACP ; en outre, à moins de mesures correctives particulières, la coopération industrielle pourrait se traduire par une répartition inégale des activités industrielles.

Une autre difficulté tient au fonctionnement actuel des entreprises industrielles existant dans les pays ACP. En effet, une enquête statistique réalisée en 1984-1985 dans 16 pays ACP révèle que sur un échantillon de 343 unités de 10 secteurs industriels, 274 soit 80 % de ces unités sont en dysfonctionnement dont 79 totalement arrêtées (9). Les principaux facteurs qui rendent compte de cette situation, outre les contraintes économiques internationales, tiennent à l'inadéquation des procédures contractuelles et de financement, ainsi qu'aux insuffisances correspondant aux diverses phases de développement des projets : insuffisance de la programmation, mauvaise évaluation du marché, conception technique des unités, absence de traditions culturelles, etc.

2. Les orientations régionales des politiques industrielles

En Afrique, c'est le « Programme pour la Décennie du Développement industriel » (10) qui sert de base pour l'élaboration du programme initial intégré et promotion industrielle au niveau sous-régional.

Outre l'Afrique du Nord, les pays couverts par ce Programme sont les membres africains du groupe ACP et sont regroupés dans le programme en trois zones : Afrique de l'Est et Afrique Australe, Afrique de l'Ouest et Afrique Centrale.

Le Programme identifie les besoins clefs aux niveaux national et sous-régional. Le principe essentiel sur lequel il se fonde est que conformément au Plan d'Action de Lagos, la croissance économique de l'Afrique doit être stimulée avant tout de l'intérieur. Non seulement le Programme préconise l'exploitation, la transformation et l'utilisation efficace des ressources naturelles locales aux niveaux national et multinational, mais il est également fondé sur une stratégie de développement intégré liant l'industrie à l'agriculture, à l'énergie, aux ressources humaines, à l'infrastructure physique, au commerce et à d'autres secteurs.

(9) Cf. : « Pour un vrai partenariat Industriel avec l'Afrique : bilan et perspectives de l'Industrie Africaine » par le Centre Nord-Sud de l'Institut d'Entreprise, Paris, mai 1985.

(10) Cf. : CEA/OUA/ONUDI : « Un Programme pour la Décennie du Développement Industriel de l'Afrique ». ID/287 (NU, New York, 1982).

Pour les pays des Caraïbes, les accords du CARICOM indiquent les mécanismes institutionnels qui doivent permettre d'assurer le développement industriel de la sous-région.

En outre, différents programmes conjoints de développement industriel ont été élaborés et notamment un projet de production d'aluminium et des projets de promotion de l'industrie textile et de l'industrie du cuir.

3. Les actions coopératives possibles

Il existe dans le secteur industriel des possibilités importantes pour la coopération intra-ACP. Elles devraient permettre aux Pays ACP d'harmoniser les politiques industrielles des différentes régions ou sous-régions pour favoriser un développement équilibré et tirer un meilleur profit des dispositions de la Convention de Lomé relatives aux règles d'origine.

Ces possibilités à explorer peuvent être regroupées en deux catégories : les actions qui tendent au renforcement des capacités industrielles existantes ou à leur réhabilitation, et celles qui tendent à la création de nouvelles capacités. De ce point de vue, l'exemple des industries chimiques du Sénégal (ICS), entreprise qui fait l'objet d'un cofinancement international impliquant certains pays ACP, est assez connu.

C. Les mines et l'énergie

Les actions de coopération dans le domaine de la production manufacturière se prolongent nécessairement dans le secteur des mines et de l'énergie.

Les principaux problèmes auxquels doivent faire face les différentes régions ACP dans le cadre de la mise en valeur des ressources minières sont connus. Notamment il y a l'absence des informations sur le potentiel des ressources des régions inexplorées et la difficulté pour ces pays d'obtenir des données précises de la part des Sociétés multinationales qui s'occupent de la mise en valeur de ces ressources minières. Le manque de moyens tels que les capitaux, le personnel très qualifié et la technologie rend indispensable la coopération intra-ACP aux fins de production dans le domaine minier.

Dans le domaine de l'énergie, des actions communes pourraient être entreprises dans les pays ACP pour le développement et l'utilisation des ressources énergétiques existantes, ce qui suggère la nécessité du renforcement de la coopération énergétique prévue dans les différentes organisations sous-régionales : CEDEAO, CEAC, Zone d'échange préférentiel, SADEC, CARICOM et SPÉC.

Un cadre adéquat de concertation et de coordination dans le domaine énergétique, par exemple une commission ACP pour l'énergie, pourrait être créée pour l'ensemble du groupe ACP.

D. Les services

L'essentiel de ce secteur, notamment les transports et le commerce, est par excellence le secteur de la coopération intra-ACP. Cependant, il reste que d'autres aspects tels que le tourisme méritent une attention particulière. La première forme que devrait prendre la coopération intra-ACP dans ces domaines du tertiaire pourrait être un échange d'informations sur les activités nationales ou régionales des opérateurs et organismes du Commerce, des transports et du tourisme.

II. — Les unités de production

Le renforcement de la coopération intra-ACP pour la production dans les différents secteurs évoqués ci-dessus nécessite la création d'un certain nombre d'entreprises communes conformément au plan de Montego Bay pour la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Suva.

Cependant une analyse exhaustive de ce problème des unités de production communes devrait comporter certains aspects qui ne seront pas traités dans cet article.

D'abord l'une de ces entreprises communes, sans doute la plus urgente puisqu'elle représente la condition permissive du renforcement de cette coopération, concerne le financement de cette activité. La création de la Banque de développement ACP dont l'étude de faisabilité a déjà été faite devient d'une urgente nécessité.

Ensuite, il faudrait tenir compte du problème du régime juridique commun à ces entreprises intra-ACP. En effet, la multiplicité des régimes juridiques applicables aux entreprises des différentes sous-régions ACP révèle la nécessité de règles juridiques d'application générale pour faciliter la création de ces entreprises multinationales intra-ACP (11).

Enfin, il nous faut également prendre conscience de l'existence de certaines entreprises qui ont déjà établi certaines relations entre nos pays. Il s'agit des entreprises transnationales. Celles-ci ont créé soit par leurs filiales ou succursales, soit directement, des « relations de coopération » entre différents pays ACP dans différents secteurs d'activité : cultures de plantations, exploitations minières, institutions bancaires, transports et communications, etc. Ainsi se sont créés des réseaux de relations certes verticales vers les anciennes métropoles, mais aussi transversales entre pays ACP.

Le problème qui se pose est donc celui des interrelations possibles entre les activités de ces sociétés transnationales qui appartiennent à l'étranger, notamment aux pays d'Europe ou d'Amérique du Nord, et le programme des entreprises communes en vue de la coopération intra-ACP. Il serait ainsi nécessaire de procéder à des recherches plus approfondies pour établir éventuellement, l'inventaire de ces entreprises dans les régions ACP et définir une politique à suivre ou des actions à entreprendre afin que ces entreprises au lieu de constituer un obstacle éventuel à la coopération intra-ACP, bien au contraire, deviennent des éléments qui favorisent la création des entreprises communes ACP dans les différents secteurs de l'activité.

1. Le secteur de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche

Il s'agit évidemment d'un secteur prioritaire. Aussi, le Plan de Montego Bay souligne-t-il : « La création d'entreprises multinationales ACP pourrait représenter un instrument utile à la promotion des échanges intra-ACP. En particulier le secteur alimentaire requiert une attention

spéciale. Les Etats ACP importateurs de produits alimentaires qui disposent de ressources en capitaux, pourraient souhaiter investir dans les Etats ACP qui ont un vaste potentiel de production alimentaire. Cela pourrait amorcer la création de courant d'échanges dans ce secteur ».

De fait, dans le secteur agricole, différentes possibilités peuvent être explorées en vue de créer des entreprises mixtes en ce qui concerne la recherche agronomique, les ressources en terre, en eaux et en main-d'œuvre, ou la fourniture des moyens de production : engrais et matériel agricole.

L'exemple qui dans ce contexte s'offre à tous les Pays ACP est manifestement celui de la Société de Production Alimentaire des Caraïbes dont sont actionnaires tous les pays membres du CARICOM. C'est un instrument important pour l'exécution du plan alimentaire. Cet organisme peut faire des investissements, créer, administrer et exploiter des entreprises, acquérir, élaborer, transporter, commercialiser et distribuer des produits, et participer à tout autre activité liée aux objectifs qu'elle a à atteindre. La promotion des PME serait également d'un grand intérêt dans ce domaine.

2. Le secteur de l'industrie, des transports et des communications

L'expérience à évoquer ici et dont le Groupe ACP pourrait s'inspirer, est celle du processus en cours dans le cadre de l'ONUDI entre l'ensemble des pays en développement. En effet, l'on sait que conformément aux recommandations et décisions du programme d'Arusha, les réunions régionales et interrégionales des pays en développement ont adopté un certain nombre de décisions pour promouvoir les entreprises multinationales entre pays en développement au moyen de négociations sectorielles entre producteurs et exportateurs de certains produits choisis parmi ceux qui ont été recommandés par la CNUCED (12).

Les pays ACP pourraient donc procéder à des études pour dégager des possibilités de création d'entreprises industrielles dans ces mêmes secteurs et dans d'autres qui pourraient être jugés prioritaires. En effet, le problème est de déterminer les secteurs où des entreprises communes permettraient de satisfaire les besoins urgents des pays ACP, aussi bien dans le domaine industriel que dans celui des transports et communications.

Cependant, dans le domaine des transports, il faudrait tenir compte de la Charte de Bangui qui accorde une certaine priorité aux transports maritimes en vue de favoriser dans ce secteur le développement de compagnies nationales, régionales et interrégionales. De même la réunion ACP à Paramaribo au Suriname en septembre 1985 des experts des transports aériens, a permis l'étude de la création d'entreprises communes dans ce secteur.

3. Le secteur de l'Energie et de la Technologie

Vu l'importance de ce secteur, à la fois du point de vue de son produit, comme de celui de la transformation technologique qu'il induit, il serait nécessaire d'envisager la création d'un organisme intra-ACP qui serait chargé de coordonner les différents problèmes dans ce secteur.

(11) Dans cette optique, voir notamment « Régimes Juridiques régissant la Création d'Entreprises multinationales entre pays en développement ». Doc. de la CNUCED (TD/B/C.7/30).

(12) « Rapport sur le Commerce et le Développement 1983. 2^e partie, la Coopération économique entre pays en développement » op. cit.



Cet organisme pourrait établir la liste des projets dont la réalisation exige la création d'entreprises communes à différents pays ACP.

4. Les secteurs du Commerce et du Tourisme

Le secteur commercial est l'un des secteurs au sein desquels des entreprises intra-ACP pourraient assez rapidement être édifiées. En effet, la réunion des opérateurs commerciaux ACP à Lomé en juillet 1981, en a souligné l'urgente nécessité.

En vue de promouvoir les échanges commerciaux entre les Etats ACP, les Représentants des Chambres nationales de Commerce et d'Industrie, des Associations de fabricants et des organisations de commerce d'Etat ont estimé qu'il faudrait certes créer une structure organisée susceptible de permettre aux opérateurs commerciaux des Pays ACP d'instituer entre eux une certaine forme de dialogue permanent, à travers la création d'un Centre ACP de Commerce et de Développement et d'une Fédération des Chambres de Commerce ACP,

mais aussi la promotion d'entreprises communes de commercialisation comme cela avait été indiqué à la réunion de Nairobi en 1980.

Conclusion

Notre étude souligne la nécessité pour tirer un meilleur profit des dispositions de la 3^e Convention de Lomé relatives à la production, du renforcement de la coopération intra-ACP grâce à l'accroissement des échanges dans les différents domaines de cette production. De fait, pour qu'elle ne reste pas un simple exercice de rhétorique, la Coopération intra-ACP doit revêtir un caractère opérationnel par le moyen de politiques définies pour la mise en œuvre d'actions concrètes et notamment la création d'entreprises communes dans les différents secteurs cités ci-dessus.

De ce point de vue, l'adoption d'une stratégie s'avère indispensable en vue du choix des secteurs jugés prioritaires pour ces entreprises.

LA III^e CONVENTION DE LOMÉ ET LES ÉCHANGES COMMERCIAUX ACP - CEE

Thiebaut FLORY

Professeur à l'Université de Lille II

On sait que le volet commercial a constitué l'un des piliers majeurs des Conventions de Lomé I et de Lomé II (1). Il en est toujours de même pour ce qui est de la III^e Convention de Lomé, laquelle n'a pas fondamentalement modifié le régime antérieur (2). Au point de vue philosophique, économique et juridique, la III^e Convention, dans son volet commercial, représente une grande continuité par rapport aux deux Conventions précédentes.

Néanmoins, la III^e Convention — par rapport à Lomé II — apporte en matière commerciale des innovations ponctuelles et substantielles à deux niveaux différents : au plan de la libération du commerce et à celui de la régulation (ou de la stabilisation) des échanges relatifs à certains produits de base dans les relations entre les ACP et la CEE.

I. — Les innovations de la III^e Convention de Lomé relatives à la libéralisation des échanges ACP-CEE

Le principe de base — depuis Lomé I et repris dans Lomé II ainsi que dans Lomé III — réside en l'instauration d'un régime de zone de libre-échange à sens unique, dans le sens ACP-CEE, assorti d'un minimum d'exceptions.

Ce régime de libre-échange — pour la I^{re} Convention comme pour la II^e Convention — a été soumis au contrôle du GATT et n'a pas soulevé de problèmes d'incompatibilité particuliers, les dispositions commerciales de Lomé ayant été examinées sous l'angle des critères de la Partie IV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et non sous l'angle de ceux de l'article XXIV (3). L'examen des dispositions commerciales de Lomé III au GATT — qui n'a pas encore été effectué à ce jour — ne devrait pas non plus soulever de difficultés juridiques particulières dans l'optique de la Partie IV complétée par la clause d'habilitation des Accords du Tokyo Round.

Après avoir brièvement analysé les limites rencontrées lors de l'application de Lomé I et II, il conviendra ensuite d'étudier les améliorations apportées par Lomé III et d'en évaluer la portée éventuelle.

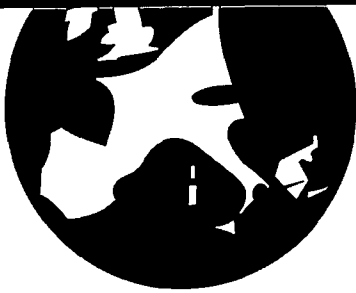
§ 1) Les limites rencontrées lors de l'application des systèmes commerciaux de Lomé I et II

Malgré le régime de concessions commerciales favorable accordé par la Communauté aux ACP, les exportations de ces derniers vers la CEE n'ont pas progressé au cours de la période couverte par les deux premières conventions

(1) Voir J.-Cl. Gautron : « De Lomé I à Lomé II : la Convention ACP-CEE du 31 octobre 1979 », Cahiers de Droit Européen, 1980, p. 383 s.

(2) Cf. D. Carreau, Th. Flory, P. Juillard, Chronique de droit international économique, AFDI, 1984, p. 747 s.

(3) Voir les rapports des groupes de travail du GATT adoptés le 15 juillet 1976 (IBDD du GATT, supplément n° 23, p. 52 s.) et le 31 mars 1982 (IBDD du GATT, supplément n° 29, p. 128 s.).



de Lomé. A la lecture de certaines statistiques, on doit même constater que, de 1975 à 1984, cette part a eu tendance à stagner, voire à diminuer (4).

La stagnation — voire le déclin — des exportations des ACP vers la CEE a notamment été particulièrement sensible en ce qui concerne les produits manufacturés et semi-finis.

Les causes de cette inquiétante situation doivent être non seulement recherchées dans la crise internationale économique (qui a globalement affecté le commerce mondial) mais aussi dans certaines faiblesses structurelles des pays ACP tels que les handicaps naturels, la concentration des exportations vers la Communauté sur un petit nombre de produits de base au marché instable et sur l'insuffisante compétitivité du secteur manufacturier des États ACP.

§ 2) Les améliorations apportées par Lomé III

Trois innovations importantes au profit des pays ACP sont contenues dans les nouvelles dispositions commerciales de la Convention de Lomé III : l'amélioration de l'accès préférentiel des produits ACP au marché communautaire, l'assouplissement des règles d'origine et l'introduction de nouvelles garanties au profit des ACP en ce qui concerne l'utilisation du mécanisme de sauvegarde par la Communauté.

A) L'amélioration de l'accès préférentiel des produits ACP au marché communautaire

On sait que le principe général — qui a été repris par l'article 130 § 1 de la III^e Convention de Lomé — est le suivant : les produits exportés par les États ACP (manufacturés, miniers ou agricoles) sont en principe admis en franchise sur le territoire communautaire. Il s'agit donc d'un régime de zone de libre-échange à sens unique axé dans le sens ACP-CEE et fondé sur l'application du principe de non-réciprocité en faveur des États ACP. Toutefois, si le principe du libre accès est appliqué presque intégralement par la Communauté en ce qui concerne les importations en provenance des ACP (5), il comporte néanmoins quelques exceptions : régime particulier de certains textiles (dans le cadre de l'AMF), mise en jeu du mécanisme de sauvegarde et problèmes particuliers des produits agricoles relevant de la Politique agricole commune. Pour cette dernière catégorie — c'est-à-dire pour les produits agricoles exportés par les États ACP et qui relèvent d'un règlement communautaire dans le cadre de la PAC —, la Communauté s'engage à leur assurer au moins un traitement plus favorable que celui accordé aux pays tiers bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée pour les mêmes produits (article 130 § 2a ii).

La principale innovation de la III^e Convention de Lomé réside précisément en l'amélioration et en l'accélération des procédures concernant le traitement par la Communauté des demandes ACP d'accès préférentiel pour leurs produits agricoles. C'est ainsi que, d'une part, l'article 130

(4) Voir notamment les rapports relatifs à la ratification de la III^e Convention de Lomé au Parlement français (Assemblée nationale, rapport de Guy Vadepied, n° 2981 ; Sénat, rapport de Claude Mont, n° 71).

(5) En pratique, l'admission en franchise est appliquée en moyenne pour 90 % des produits ACP entrant sur le territoire communautaire.

§ 2 c premier alinéa impose à la Commission un délai précis de réponse (6 mois) à la suite d'une demande d'un État ACP et que, d'autre part, aux termes de l'article 130 § 2 deuxième alinéa, la Communauté, en ce qui concerne les demandes ACP visant un traitement tarifaire plus favorable, s'engage à prendre en considération les concessions accordées, pour le même produit, à des pays tiers en développement.

Au cours de l'application de la présente Convention, l'article 130 § 2 d permet à la Communauté de modifier unilatéralement le régime d'importation de produits agricoles s'ils font l'objet d'une réglementation communautaire nouvelle entrant dans le cadre de la PAC, des garanties (6) étant toutefois prévues au profit des États ACP.

Enfin, les dispositions de l'article 130 § 2 e stipulent que si la Communauté envisage de conclure un accord commercial préférentiel avec un État tiers, elle est tenue d'en informer les États ACP qui ont alors la possibilité de demander l'ouverture de consultations avec la CEE en vue de sauvegarder leurs intérêts.

B) L'assouplissement des règles d'origine

L'assouplissement des règles d'origine dans la III^e Convention de Lomé se manifeste essentiellement sur deux points. En premier lieu, le nouveau Protocole n° 1 annexé à la Convention apporte des simplifications aux règles d'origine au profit des États ACP, simplifications qui se traduisent notamment par l'introduction d'une règle générale de tolérance de 5 % de composantes non originaires et par la suppression pour un certain nombre de produits de la règle selon laquelle 50 % de la valeur des produits, parties ou pièces utilisées dans la fabrication d'un produit doivent être originaires. En deuxième lieu, le nouveau Protocole n° 1 libéralise le système de dérogation par l'introduction de critères de valeur ajoutée et par l'octroi possible par la Communauté de dérogations de durée plus longue.

C) La réforme du mécanisme de sauvegarde

Si la procédure de sauvegarde en faveur de la Communauté est maintenue dans ses grandes lignes dans la III^e Convention de Lomé (articles 139 et 140 de la nouvelle Convention), elle est désormais complétée par une déclaration commune (annexe XVII à la nouvelle Convention) (7) précisant les modalités d'application des procédures de consultations préalables aux mesures communautaires de sauvegarde. Plus précisément, la déclaration introduit préalablement à la mise en jeu de la clause de sauvegarde les deux procédures suivantes — un mécanisme de surveillance statistique et une procédure de consultations régulières — constituant ainsi des garanties pour les États ACP.

**

(6) Dans cette hypothèse, aux termes de l'article 130 § 2 d dernier alinéa, « la Communauté s'engage à maintenir au profit des produits originaires des États ACP un avantage comparable à celui dont ils bénéficiaient précédemment par rapport aux produits originaires des pays tiers bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée ».

(7) La Déclaration commune insérée dans l'annexe XVII reprend le texte de la Déclaration conjointe du Conseil des ministres ACP-CEE des 19 et 20 mai 1983.

Quelles appréciations peut-on porter sur les nouvelles dispositions de Lomé III en matière de libéralisation les échanges ? Il est évidemment prématuré de prétendre en évaluer la portée future. On peut seulement avancer que, si elles constituent des innovations substantielles, elles risquent néanmoins d'être insuffisantes pour enrayer la tendance à la dégradation des échanges commerciaux ACP vers le marché communautaire et pour restaurer un courant d'accroissement des échanges ACP vers la CEE (8). D'où la nécessité de techniques commerciales visant à réguler, à stabiliser de façon davantage structurelle des échanges ACP-CEE.

II. — Les innovations de la III^e Convention de Lomé relatives à la régulation des échanges ACP-CEE portant sur certains produits de base

On sait que le Protocole relatif au sucre a été reconduit tel quel dans la nouvelle Convention (9). De même en est-il de plusieurs autres régimes particuliers — le Protocole n° 4 relatif aux bananes et le protocole n° 5 relatif au rhum — qui ont été repris dans la III^e Convention sans modifications majeures.

L'essentiel du système de régulation instauré par la Communauté dans le domaine des produits de base réside dans les mécanismes du Stabex et du Sysmin. Après avoir brièvement examiné les limites que ces deux mécanismes ont rencontrées dans leurs applications sous Lomé II, il conviendra ensuite d'analyser les principales améliorations qui leur ont été apportées par la III^e Convention et d'en évaluer la portée éventuelle.

§ 1) Les limites rencontrées par les mécanismes du Stabex et du Sysmin sous Lomé II

Pendant la période d'application de la II^e Convention de Lomé, les mécanismes du Stabex et du Sysmin ont rencontré, selon les pays ACP, des limites d'ordre technique — critères d'éligibilité trop stricts, durée trop longue de la procédure (notamment pour le Sysmin) —, d'ordre financier — insuffisance de la dotation financière allouée à chacun de ces mécanismes —, et d'une manière plus générale d'ordre structurel — les mécanismes du Stabex et du Sysmin se sont révélés en partie impuissants en cas de dégradation de la production et de détérioration structurelle des cours.

Aussi, les bilans de fonctionnement de ces deux mécanismes, sous Lomé II, s'ils ne sont pas négatifs, ne sont

(8) Dans ce sens, voir notamment le rapport de R. Cohen (Parlement Européen, 4 mars 1985, document 2 — 1781/84/A) et les rapports relatifs à la ratification de la III^e Convention au Parlement français (op. cit.)

(9) Le Protocole n° 7 de la III^e Convention reprend le texte du Protocole n° 3 sur le sucre qui figurait en annexe de la I^{re} Convention.

pas entièrement positifs. C'est ainsi que, en ce qui concerne le Stabex, les demandes de transfert n'ont pu être honorées qu'à concurrence de 52 % en 1980 et qu'à concurrence de 42,8 % en 1981 (10), que les transferts ont été excessivement concentrés sur quelques produits (11) et qu'ils ont bénéficié à un petit nombre d'États ACP (12). En ce qui concerne le Sysmin, il n'y a eu, sous Lomé II, que deux applications au profit de deux États ACP (13).

§ 2) Les perfectionnements apportés par Lomé III aux mécanismes du Stabex et du Sysmin

A) Les améliorations apportées au Stabex

Les réformes de la III^e Convention de Lomé relatives au Stabex s'articulent principalement autour de deux idées majeures : l'extension du système, avec en contrepartie des procédures de gestion et de contrôle plus rigoureuses exercées par la Communauté.

1) L'extension du système

Si la II^e Convention de Lomé avait déjà étendu le système par rapport à la I^{re} Convention, Lomé III constitue une nouvelle extension du Stabex par rapport à Lomé II tant par l'élargissement de la couverture des risques, que par l'amélioration des modalités financières et par les propositions d'extension du Stabex aux PMA non ACP.

a) L'élargissement de la couverture des risques

L'adjonction de trois nouveaux produits agricoles (bananes séchées, mangues et huile de Karité) porte désormais à 48 le nombre de produits agricoles couverts par le Stabex (article 148 de la Convention de Lomé III). La liste des produits de l'article 148 n'est d'ailleurs pas définitivement close : l'article 149 prévoit en effet la possibilité pour le Conseil des ministres d'inclure ultérieurement de nouveaux produits dans certaines conditions.

Par ailleurs, les taux des seuils de dépendance et de fluctuation ont été réduits (14) avec application d'un traitement différencié au profit des États ACP les moins développés, enclavés et insulaires (15). Il convient en outre de noter,

(10) Voir les rapports annuels du Conseil des ministres ACP-CEE (notamment les rapports 1981 et 1983).

(11) Les produits du café, de l'arachide, du cacao et du coton ont bénéficié de plus de 75 % des transferts sous la période de Lomé II (voir les rapports parlementaires précités).

(12) Le Sénégal, la Côte d'Ivoire, la Papouasie, la Nouvelle Guinée, le Kenya, le Ghana et le Soudan (voir les rapports parlementaires précités).

(13) Au titre de la facilité Sysmin, la Commission a accordé en 1982 un prêt spécial de 55 M écus en faveur de la Zambie pour financer la réhabilitation de ses mines de cuivre et de cobalt et, la même année, un autre prêt spécial de 40 M écus en faveur du Zaïre pour financer la réhabilitation de sa production de cuivre et de cobalt (v. rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1982, p. 35, op. cit.).

(14) Abaissement du seuil de dépendance pour les États ACP plus développés de 6,5 % à 6 % (article 161) et du seuil de fluctuation de 6,5 % à 6 % (article 162).

(15) Pour les ACP moins développés, enclavés et insulaires, abaissement des seuils de dépendance et de fluctuation de 2 % à 1,5 % (articles 161 à 162).



pour le calcul particulier du seuil de dépendance que des règles spéciales peuvent jouer dans l'hypothèse de survenance de calamités naturelles empêchant que le seuil normal ait pu être atteint (article 161 § 3 de la Convention). Enfin, la dérogation de l'article 150 § 3 de la Convention permet également un assouplissement de l'application du seuil de dépendance en prenant en considération, pour le calcul de ce seuil, des exportations « toutes destinations » du pays ACP demandeur (et non pas seulement de celles à destination de la CEE). Dans un rapport au Conseil des ministres ACP/CEE, la Commission, en vue d'autoriser la mise en jeu de la dérogation de l'article 150 § 3, s'est prononcée sur l'utilisation d'un critère principal d'évaluation (celui de l'orientation traditionnellement prépondérante des exportations de l'État ACP en question) et éventuellement de critères d'application complémentaires (dont celui des implications éventuelles sur l'équilibre du système) (16).

b) *L'amélioration des modalités financières*

Outre l'augmentation de la dotation budgétaire allouée au Stabex au titre de Lomé III (17), les principales améliorations contenues dans la nouvelle Convention portent sur les quatre points suivants : en premier lieu, le renforcement des tranches annuelles (18) qui seront placées sur le marché dans certaines limites du calendrier et qui, devant produire des intérêts, devrait être de nature à accroître la capacité financière du Stabex ; en deuxième lieu, la majoration des bases de transferts pour erreurs et omissions passe de 1 % sous Lomé II à 2 % sous Lomé III (19) ; en troisième lieu, l'article 160 de la nouvelle Convention introduit un mécanisme particulier destiné à corriger les effets de l'application de la conversion en écus de la base de transfert en cas de fluctuation excessive des taux de change, la correction pouvant opérer dans deux directions, aussi bien en cas de réévaluation que de dévaluation de la monnaie de l'État ACP par rapport à l'écu ; en quatrième lieu, les articles 172 et 173 de la nouvelle Convention assouplissent les obligations de reconstitution pesant sur les États ACP ayant bénéficié de transferts Stabex soit par la possibilité d'imputer sur des transferts ultérieurs les créances d'une opération, soit par la possibilité de remboursement en monnaie locale, soit par la disparition de l'obligation de remboursement si, au cours de la période de sept ans qui suit l'octroi d'un transfert, les conditions de la reconstitution formulées par l'article 173 ne sont pas réunies.

c) *L'extension du Stabex aux PMA non ACP*

En septembre 1985, le Conseil de la CEE a donné un accord de principe à la Commission pour étendre le Stabex aux pays les moins avancés qui figurent sur la liste des PMA de l'ONU et qui n'ont pas le statut d'ACP (20). Les produits couverts par le nouveau Stabex élargi sont,

(16) Le Conseil des ministres ACP-CEE du 21 juin 1985 a autorisé l'application de la dérogation de l'article 150 § 3 à 5 pays ACP.

(17) De 550 M écus à 925 M écus.

(18) Article 153 de la Convention de Lomé III.

(19) Article 153 de la III^e Convention de Lomé.

(20) Il s'agit des neuf pays suivants : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Haïti, Maldives, Népal, Laos, Yémen du Nord et Yémen du Sud.

outre les 48 produits figurant sur la liste de la III^e Convention, le jute et les produits du jute. Afin de mettre en vigueur cet élargissement du Stabex, il appartient à la Commission de convenir, avec les PMA intéressés, des modalités pratiques d'application des futurs schémas.

On assiste ainsi à un dépassement du cadre régional du Stabex dans le sens d'une mondialisation du système (au moins en ce qui concerne la totalité des PMA). Cette tendance à l'universalisation de certains systèmes — comme le Stabex — de la Convention de Lomé constitue un fait nouveau important ; aussi, on peut s'interroger sur la question de savoir si la Convention de Lomé n'est pas en instance de changer quelque peu de nature en tendant vers une plus grande mondialisation.

2) *L'institution de procédures de gestion, de consultation et de contrôle*

En contrepartie des avantages découlant de l'extension du système, la Communauté, dans la nouvelle Convention, a renforcé les procédures de gestion, de consultation et de contrôle ou en a institué de nouvelles dans une double perspective : soit dans l'optique d'une utilisation optimale du système par les bénéficiaires, soit dans l'hypothèse de la survenance d'une insuffisance des ressources financières.

a) *Les procédures établies dans l'optique d'une utilisation optimale du système*

Afin de permettre aux États ACP concernés par le Stabex de pouvoir éventuellement bénéficier le plus efficacement possible et le plus rapidement possible des interventions du système, des règles de gestion plus rigoureuses ont été introduites : obligation de notification pour les États ACP de statistiques mensuelles (21) et mise en place d'un échéancier précis (22) relatif aux différentes phases de l'instruction des demandes, du déroulement des consultations et de la prise des décisions des transferts.

Plus précisément, des contrôles a priori et a posteriori (par rapport à la date de la décision de transfert) ont été mis en place par la nouvelle Convention et doivent être exercés par la Communauté.

En premier lieu, aux termes de l'article 157 de la nouvelle Convention, tout État ACP demandeur de transfert est tenu de communiquer à la Commission de la CEE, outre les statistiques nécessaires, « des indications substantielles relatives à la perte de recettes constatée, ainsi qu'aux programmes et actions auxquels l'État ACP a déjà affecté ou s'engage à affecter les ressources conformément aux objectifs définis à l'article 147 ». Cette procédure permet donc au gestionnaire communautaire d'exercer un premier contrôle a priori, avant la signature de la Convention de transfert, en vérifiant la conformité de la demande avec les objectifs du Stabex et avec les critères posés par la III^e Convention.

En deuxième lieu, l'article 171 de la nouvelle Convention organise un contrôle communautaire a posteriori. En effet, selon les dispositions de cet article, dans les douze mois qui suivent la convention de transfert, l'État ACP

(21) Articles 165 et 166 de la Convention de Lomé III. Aux termes de l'article 165 § 2, les États ACP ont le choix entre deux systèmes de statistiques.

(22) Article 168 de la Convention de Lomé III.

bénéficiaire est tenu de communiquer à la Commission un rapport sur l'utilisation qu'il a faite des fonds transférés. Si la Commission estime insuffisantes les informations fournies par l'État ACP, elle peut, à la suite de l'expiration de nouveaux délais (23), surseoir à l'attribution de nouveaux transferts aussi longtemps que ledit État ACP n'aura pas transmis les renseignements requis. Les dispositions de l'article 171 vont donc permettre un contrôle plus approfondi et plus minutieux de la Communauté sur l'utilisation par les ACP bénéficiaires des transferts versés. S'il s'agit bien d'un contrôle a posteriori assorti de sanctions éventuelles (possibilité de blocage de transferts ultérieurs), on ne peut toutefois pas aller jusqu'à dire que les dispositions de l'article 171 s'apparentent à une procédure de « conditionnalité » (au sens du FMI) ni qu'elles soient de nature à permettre dans l'avenir une « ingérence » de la Communauté dans les affaires intérieures des États ACP. De telles critiques — qui ont été parfois avancées par certains États (ACP) — ne paraissent pas fondées. Il s'agit seulement pour la Communauté de vérifier que l'utilisation des fonds qui a été faite par les États ACP bénéficiaires des transferts Stabex corresponde bien à la finalité du système.

En contrepartie du renforcement du pouvoir de contrôle de la Communauté, des garanties — sous forme de procédures de consultation et de bons offices — (24) sont mises à la disposition des États ACP aux différentes phases de la procédure d'ouverture, de décision ou d'exécution d'un transfert Stabex.

b) Les procédures établies en cas d'insuffisance des ressources

L'article 155 de la III^e Convention édicte un certain nombre de nouvelles règles rigoureuses de gestion en cas d'insuffisance des ressources du système eu égard à l'ensemble des droits reconnus au cours d'un exercice donné : l'anticipation — limitée à 25 % — sur la tranche suivante et éventuellement des réductions de transferts assorties de coefficients différenciés selon qu'il s'agit d'États ACP plus développés ou qu'il s'agit d'États ACP moins développés, enclavés ou insulaires. Il est ainsi important de noter qu'un traitement différencié serait appliqué en cas de crise financière du système et modulerait ainsi d'éventuelles restrictions financières à l'application des transferts du Stabex. En cas de persistance de la crise financière du système à la suite de la mise en place des réductions, les dispositions de l'article 155 § 4 prévoient que le Conseil des ministres — sur la base d'un rapport de la Commission — devra procéder à une « évaluation de la situation » et devra examiner les « dispositions à prendre, dans le cadre de la présente Convention, en vue d'y remédier ». On voit donc que la III^e Convention est restée imprécise sur ce point — pourtant majeur —, qu'elle n'a pas institué de procédure financière automatique (comme par exemple le recours au budget général de la Communauté) et qu'elle laisse donc toute latitude au Conseil des ministres.

En dépit de quelques lacunes ou incertitudes qui subsistent inévitablement dans les nouveaux textes, il n'en demeure pas moins que la réforme introduite par la III^e Convention de Lomé étend, conforte et renforce le système novateur du Stabex.

(23) Article 171 § 2 et 3 de la III^e Convention de Lomé.

(24) Article 169 de la III^e Convention de Lomé.

B) Les améliorations apportées au Sysmin

Le petit nombre d'interventions du Sysmin jusqu'à présent s'explique en partie d'une part par la longueur des délais exigés par l'instruction et, d'autre part, par l'imprécision de certains critères de la II^e Convention relatifs à ce système.

En ce domaine, l'apport que réalise la III^e Convention de Lomé est triple : une définition plus précise des objectifs du Sysmin, l'élargissement des cas d'ouverture du système, l'amélioration des procédures de financement et de gestion de l'instrument.

1) Une définition plus précise des objectifs du Sysmin

En mettant l'accent sur la notion de rétablissement de la viabilité du secteur minier des États ACP concernés, l'article 176 de la III^e Convention — complété par l'article 182 — redéfinit, recentre et réoriente les objectifs du Sysmin. Dans la plupart des cas — le potentiel minier des États ACP concernés s'étant dégradé depuis quelques années —, il ne s'agit pas de financer des actions destinées à développer le secteur minier des États ACP, mais il s'agit de façon urgente de financer des « actions de maintenance » destinées à sauvegarder — voire à rétablir — la viabilité et la compétitivité de leur potentiel minier. S'il s'avérait que l'intervention du Sysmin ne serait pas de nature à ramener la capacité de production et d'exportation minières des États ACP concernés à un niveau viable, des actions de diversification devraient alors être recherchées (25).

2) L'élargissement des cas d'ouverture du Sysmin

Si les conditions d'ouverture et d'éligibilité permettant l'intervention du système n'ont pas été sensiblement modifiées, toutefois l'article 180 de la III^e Convention permet des dérogations au cas par cas : en effet, en vertu de l'article 180, des États ACP, bien que n'atteignant pas les seuils exigés (le seuil de dépendance de 15 % des recettes d'exportation précédentes et la période de référence de 2 ans) (26), mais s'ils tirent 20 % ou plus de leurs recettes d'exportations de l'ensemble de leurs produits miniers — à l'exception des minéraux précieux, du pétrole et du gaz — pourront néanmoins bénéficier de la facilité du Sysmin en obtenant une dérogation spéciale de la Communauté. Il peut donc désormais y avoir prise en considération par le Sysmin de l'ensemble global d'un secteur minier d'un État ACP en vue de préserver ou de rétablir sa viabilité, indépendamment du fait que soient satisfaites toutes les règles d'éligibilité qui, jusqu'à présent, n'étaient applicables qu'à un produit minier figurant dans la liste de l'article 177.

3) L'amélioration des procédures de financement et de gestion du Sysmin

Outre l'accroissement de la dotation allouée au Sysmin (27), la III^e Convention contient de nouvelles dispositions

(25) Article 182 2^e alinéa.

(26) Aux termes de l'article 180 alinéa 1, la période de référence (par rapport à Lomé II) a été réduite de 4 à 2 ans. La procédure normale du Sysmin (seuil de dépendance de 15 % et période de référence de 2 ans) s'applique pour un produit minier figurant sur la liste de l'article 177.

(27) La dotation allouée au Sysmin a été portée à 415 M écus pour la III^e Convention de Lomé.



(28) en vue d'une part d'accélérer l'instruction des demandes ainsi que la mise en œuvre des prêts accordés au titre de ce système et d'autre part d'assurer une meilleure coordination avec les procédures d'urgence, avec les interventions de la BEI, ou avec des formules de cofinancement.

En conclusion, le Sysmin demeure encore une facilité financière qui en est à ses débuts d'application. La III^e Convention, en élargissant les cas d'ouverture, en adoptant une approche plus « globale » de la notion de secteur minier d'un pays ACP concerné et en mettant davantage l'accent sur la notion de viabilité, devrait davantage permettre de favoriser, dans les années à venir, des applications plus nombreuses de cette facilité au profit des États ACP concernés.

**

(28) Articles 181 à 184 de la III^e Convention de Lomé et la Déclaration commune sur la gestion du Sysmin (Annexe XXIII à la III^e Convention).

En conclusion, l'apport de Lomé III relatif à la réforme du volet commercial apparaît donc substantiel. Il subsiste toutefois, pour les prochaines années de l'application de cette Convention, des incertitudes qui sont liées à la résolution des problèmes suivants : l'adaptation des dispositions commerciales de Lomé III à l'élargissement de la Communauté (29), l'établissement d'une plus grande cohérence entre ce système de préférences spéciales et le SPG et, d'une façon plus générale, la recherche, pour la Communauté, d'une meilleure conciliation de ce système de coopération commerciale régional avec un éventuel système de coopération commerciale mondial (30), lequel correspond à une autre philosophie.

(29) Voir la recommandation présentée par la Commission au Conseil (COM/85/542 final - 15 octobre 1985) et le Courrier ACP-CEE n° 95 (janvier-février 1986).

(30) Au sujet de l'extension du Stabex aux PMA non ACP, voir supra.

LOMÉ III ET L'INVESTISSEMENT INTERNATIONAL

Patrick JUILLARD

Professeur à l'Université de Paris I
 (Panthéon-Sorbonne)

L'investissement international, plus qu'aucune des autres manifestations de la puissance économique du Nord vis-à-vis du Sud, a suscité un double mouvement, à la fois d'attraction et de répulsion, dans le Tiers Monde. Et c'est vrai que le capital privé, circulant aux commandes de son véhicule habituel, la société transnationale, a pu causer dommages et ravages ; certains pays continuent à percevoir les uns et les autres comme des instruments d'aliénation économique, et, donc, d'aliénation politique (1). Au reste, la « lecture » que font certains de l'histoire coloniale ne lie-t-elle pas de façon étroite colonisation économique et colonisation politique ? Il suffit de penser aux concessions d'exploitation : le langage traduit-il jamais mieux la réalité ?

Mais on peut aussi se demander si, dans les années récentes, on n'a pas assisté à un début de réhabilitation de l'investissement international comme facteur, voire comme moteur de développement (2). La comparaison des stipulations conventionnelles, de Lomé II à Lomé III, est à cet égard, fort illustrative : la nécessité et l'opportunité du recours aux capitaux européens s'y trouvent reconnues par nos partenaires (3). Cette réhabilitation reflète une évolution économique et entraîne des adaptations juridiques. *L'évolution économique* peut se décrire en peu de mots : la stagnation de l'Aide Publique est un fait acquis (4) ; elle exige la recherche, par le Tiers Monde, d'autres solutions ;

(1) Les débats au sein de l'Organisation des Nations Unies, sur l'élaboration d'un *Code de Conduite des Sociétés Transnationales*, illustrent bien cette tendance. Le Projet, dans son état actuel, se préoccupe plus de réglementer les activités des sociétés transnationales que de restaurer un climat favorable à l'investissement international. Il consacre une place importante aux *Questions Politiques* — non-ingérence dans les politiques nationales et non-ingérence dans les relations intergouvernementales, notamment. Cette démarche est à l'origine d'un des griefs principaux que font valoir les pays industrialisés contre le Projet : le défaut d'équilibre — la définition des devoirs ne s'accompagnant pas, de façon corrélative, de la définition des Droits. Consulter, sur ce point, notre Rapport sur *Les Nations Unies et l'Élaboration du Droit International Économique*, Actes du XVIII^e Colloque de la Société Française pour le Droit International, Nice, 1985.

(2) Il apparaît, en effet, que le Droit international des investissements internationaux connaît une poussée significative, que traduit la multiplication des instruments juridiques — Convention de Washington de 1965 créant le Centre International pour le Règlement des différends relatifs aux Investissements (CIRDI) et Convention de Séoul de 1985 créant l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements, sur le plan universel ; conventions de portée régionale — parmi lesquelles on rangera avec quelques hésitations Lomé II (1979) et Lomé III (1984) ; et surtout conventions bilatérales dont le réseau s'est développé de façon impressionnante dans les années récentes.

(3) Lomé III, Article 20 : « Les Parties contractantes conviennent de faciliter des flux accrus et plus stables de ressources du secteur privé vers les États ACP en prenant des mesures propres à améliorer l'accès des États ACP, aux marchés des capitaux et à favoriser les investissements privés européens dans les États ACP. Les parties contractantes soulignent la nécessité d'offrir à ces investissements des conditions de traitement équitables et stables. »

(4) On s'en rendra compte à la lecture de l'excellent ouvrage de Guy Feuer et Hervé Cassan, *Droit International du Développement*, Collection Précis Dalloz, Dalloz 1985 — et notamment des passages relatifs aux apports de capitaux, particulièrement p. 409-425 pour le système des Nations Unies, et p. 459-466 pour l'aide bilatérale de la France. Les auteurs soulignent notamment les difficultés de reconstitution des ressources de l'Association Internationale de Développement (p. 418), ainsi que la baisse, en valeur absolue et en valeur relative, de l'aide française (p. 459).



ces autres solutions supposent l'appel à des sources privées de financement international. Or, ces sources privées, elles ne sont qu'au nombre de deux. Il y a, d'une part, le recours aux marchés des capitaux internationaux — notamment sur les marchés des capitaux européens : mais l'utilisation, sans discernement, ni de la part des prêteurs, ni de la part des emprunteurs, des prêts bancaires a produit les conséquences que l'on sait sur l'endettement des pays du Tiers Monde (5), si bien que le réaménagement et le rééchelonnement apparaissent à l'heure actuelle comme de moindres maux. Il y a, d'autre part, la promotion de l'investissement international ; et celle-ci rencontre une faveur croissante, parce qu'elle entraîne une implication financière active, et non passive, du Nord vis-à-vis du Sud. Mais cette faveur croissante, elle se manifeste désormais moins chez les pays développés — victimes d'anémie — que chez les pays en développement — frappés de boulimie. Comme la loi de l'offre et de la demande joue aussi pour l'investissement international, cette évolution économique a suscité des adaptations juridiques (6).

Ces adaptations juridiques ont pour objet de restaurer un climat favorable à l'investissement international. Mais qui dit restauration présuppose dégradation. Et il est vrai que le climat de l'investissement international s'était beaucoup dégradé dans les décennies 1960 et 1970 (7). Les pays nouveaux, pour des raisons à la fois dogmatiques et pragmatiques, procédèrent à ces mesures d'expropriation et de nationalisation qui frappèrent les biens des ressortissants des anciens colonisateurs, et qui ne respectèrent pas les règles d'évaluation et d'indemnisation qui avaient formé la trame du Droit international (8). Une légitimation fut trouvée dans la récusation de ces règles « traditionnelles » du Droit international et dans l'invocation de principes nouveaux, au premier rang desquels figurait la souveraineté permanente sur les ressources naturelles (9). Mais cette poussée des pays en développement créa un climat détestable pour l'investissement international, à un moment même où il apparaissait que l'Aide Publique se stabilisait sans espoir. La restauration du climat favorable devenait dès lors la priorité des priorités. Au moment même où le débat surréaliste sur « Ancien Ordre » et « Nouvel

(5) Les chiffres, bien qu'entachés d'imprécision, sont néanmoins terrifiants. La dette du Tiers Monde représenterait 35 % de son Produit National, soit 150 % du montant des exportations annuelles de biens et de services. Les pays en développement ne sont plus en mesure de faire face au paiement des échéances de leur dette. Cf *Guy Feuer* et *Hervé Cassan*, op. cit., p. 485.

(6) Par adaptations juridiques, on entend ici l'évolution générale du Droit international, telle qu'elle se reflète, notamment, dans l'orientation des instruments conventionnels.

(7) Ce processus de dégradation se marque à travers une série de Résolutions des Nations Unies, et notamment les Résolutions 3201 (S VI) du 1^{er} mai 1974 — Déclaration concernant l'instauration d'un Nouvel Ordre Économique International — ; 3202 (S VI) du 1^{er} mai 1974 — Programme d'action concernant l'instauration d'un Nouvel Ordre Économique International ; 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974 — Charte des Droits et Devoirs Économiques des États. Sur une interprétation de la valeur juridique de ces Résolutions, voir notre Rapport précité.

(8) On trouvera des exemples de telles mesures d'expropriation et de nationalisation dans *Carreau, Flory, Juillard*, Chroniques de Droit International Économique, AFDI, et notamment à propos des accords d'indemnisation forfaitaire, 1976, p. 613 et ss.

(9) Sur la Souveraineté Permanente, voir *Guy Feuer* et *Hervé Cassan*, op. cit., p. 199 et suivantes, et la bibliographie citée p. 292. Sur une interprétation de la notion, également notre Rapport précité.

Ordre » se poursuivait dans les enceintes internationales, les pays du Sud, discrètement mais inéluctablement, adoptaient une démarche réaliste vis-à-vis des pays du Nord. En bref, cette démarche consistait à offrir un nouvel équilibre dans la relation entre exportateurs d'investissements et importateurs d'investissements : d'un côté — le Sud — on assurerait un « traitement juste et équitable » et une « pleine et entière protection et sécurité » à l'investissement international ; de l'autre côté — le Nord — on s'engagerait à « promouvoir les investissements internationaux — ceux des pays développés dans les pays en développement —, par les moyens appropriés — au nombre desquels l'octroi de la garantie financière du Trésor Public. Ainsi pourrait se réaliser la sécurité juridique, composante essentielle du climat favorable. Encore fallait-il, pour ce faire, que les engagements des uns et des autres se matérialisassent de façon indéfectible : les conventions bilatérales sur la promotion des investissements — qui sont en réalité des accords de traitement et de protection — jouèrent ce rôle (9). Tant et si bien que si les décennies 1960 et 1970 avaient été celles de la démolition, la décennie 1980 se présente comme celle de la réhabilitation.

Ces mouvements se reflètent, bien évidemment, dans les Conventions de Lomé — et en particulier Lomé III. Il serait étonnant qu'il en fût autrement : la Communauté est un microcosme de pays développés et les ACP sont un microcosme de pays en développement. Dans les deux cas, les préoccupations de la partie ne sont pas différentes des préoccupations du tout. Reste à savoir si l'on peut compenser les difficultés économiques par les virtualités juridiques.

**

Lomé III (10) présente des différences significatives par rapport à Lomé II (11) dans les stipulations sur l'investissement international. Différences quantitatives : Lomé III étoffe Lomé II ; on passe de cinq Articles (60 à 64) et une Déclaration Commune à huit Articles (240 à 247) et une Déclaration Commune. Différences qualitatives : Lomé III se fonde sur une autre démarche que Lomé II : Lomé II, volens nolens, laissait encore transpirer une certaine méfiance envers l'investissement international — c'est-à-dire, dans la réalité et la vérité des choses, une certaine méfiance du Sud envers le Nord ; Lomé III, consciemment et délibérément, gomme cette méfiance, mise sur l'investissement international, et lance comme un appel du Sud au Nord.

Mais, si à cet égard, les pays en développement ont accompli une révolution culturelle — que les conditions économiques rendaient, au reste, inévitable —, celle-ci vient de façon tardive. La jonction des positions entre Sud et Nord n'en a pas été pour autant assurée : le changement des mentalités, au Sud, se produisait dans le même temps que le mouvement des priorités, au Nord. Les pays

(10) Les stipulations pertinentes sont les Articles 20, précités, et 240 à 247 inclus, qui forment pour ces dernières un Chapitre (Investissement) du Titre consacré aux Investissements, mouvements de capitaux, établissement et services. On en trouvera un commentaire in *Carreau, Flory, Juillard*, Chroniques de Droit International Économique, AFDI, 1984, p. 756 et suivantes (Les stipulations conventionnelles sur l'investissement international : rénovation ou innovation ?).

(11) Les stipulations pertinentes sont commentées in *Carreau, Flory, Juillard*, Chroniques de Droit International Économique, 1980, p. 572 et suivantes.

développés, affaiblis par la crise, doivent avant tout restaurer leurs positions les uns vis-à-vis des autres, et, si l'on peut dire, faire du Nord-Nord avant tout autre chose. Et voilà qui joue contre les pays ACP — notamment en matière d'investissement international. Les offreurs de 1979 n'avaient pas rencontré une demande suffisante ; les demandeurs de 1984 ne rencontreront plus d'offre suffisante. Les difficultés qu'éprouvent Nord et Sud à se rencontrer sur le terrain de l'investissement international n'ont donc pas été résolues. Lomé II les occultait, Lomé III les révèle. De l'occultation à la révélation, on comprend qu'elles ont changé de nature. C'est ce que confirment tant la relation des travaux préparatoires que l'analyse des stipulations conventionnelles.

La négociation de Lomé III a exigé un double exercice d'harmonisation — ou, plutôt, un exercice d'harmonisation à deux niveaux. Le premier niveau a été celui de la conciliation au sein de chaque groupe d'États contractants — États membres de la Communauté, d'une part, États ACP, d'autre part. Le deuxième niveau a été celui de la conciliation entre ces deux groupes.

La conciliation au sein de chacun des deux groupes a soulevé des difficultés d'importance inégale. Il semble bien que les États ACP aient eu beaucoup moins de mal à dégager une position commune que les États membres de la Communauté ; en quoi l'Union est, là aussi, un combat, et avant tout un combat européen-européen.

La position des ACP se matérialisa, très tôt dans la négociation, par l'apparition d'un paquet global — *Package Deal* — (12) de portée ambitieuse. Ce paquet, du reste, dépassait le seul cadre de l'investissement international. Il reposait sur une idée nouvelle : savoir que le Nord devait ouvrir au Sud l'accès des marchés tant commerciaux que financiers. Seule cette ouverture pourrait, le cas échéant, permettre d'encourager les transferts : au fond, la promotion de l'investissement international (Nord-Sud) supposait que le Sud soit en mesure d'aller chercher l'investissement au Nord, non que le Nord soit en mesure d'aller choisir l'investissement au Sud. Certes, dans la mesure où l'accord se réalisait entre les Parties prenantes sur cette définition de la promotion, le Sud était prêt à faire des concessions importantes au Nord — notamment sur la stabilité et l'équité des conditions de traitement, et sur la sécurité des conditions de protection. Enfin, les pays ACP, comme manifestation de bonne volonté, préconisaient l'institution d'un système de garantie conjointe en sorte que, si une mesure d'expropriation ou de nationalisation devait intervenir, l'effet s'en fit sentir tant au Sud qu'au Nord, puisque le système de garantie conjointe serait alimenté par des contributions financières des uns et des autres. En bref, la position des ACP, tout en marquant un net revirement en faveur de l'investissement international, exigeait une forte solidarité Nord-Sud.

Les positions des États membres de la Communauté n'en vinrent jamais à ce point d'unité et de solidarité, car, une fois encore, le problème de l'investissement international se réduisit à un débat sur les meilleurs moyens de protéger l'investissement international — c'est-à-dire du Nord dans le Sud, et non pas sur les meilleurs moyens de promouvoir les transferts du Nord vers le Sud. Pour les pays européens, tout se passa donc comme si la notion de protection absorbait la notion de promotion. Et, comme il se doit Lomé III reproduisait Lomé II, en ce sens que les pays européens divergèrent sur la définition d'une politique de protection.

Deux lignes de fracture, sinon de rupture, se révélèrent dans le camp communautaire. La *première opposition* se situait entre partisans du multilatéralisme et partisans du bilatéralisme. Elle divisait, comme en 1979, les petits États et les grands États. Les uns, conscients des limites de leur capacité de négociation internationale, souhaitaient que la protection fût désormais assurée au niveau communautaire ; les autres, se croyant assurés d'une clientèle traditionnelle et, pensant dès lors que des liens particuliers leur garantiraient des avantages particuliers, tenaient pour des rapports d'État à État. Bien évidemment, cette querelle d'opportunité se masquait sous une disputatio de légalité : d'un côté on opinait pour le transfert correspondant des compétences matérielles et des pouvoirs juridiques aux instances communautaires ; de l'autre côté, on renâclait, en faisant valoir que les Traités ne délèguent pas à la Communauté la capacité de négociation internationale en matière d'accords de promotion, de traitement et de protection des investissements internationaux. La *seconde opposition* se renfermait sur les voies et moyens de la promotion. Les grands États, emmenés par l'Allemagne et l'Angleterre, s'en tenaient à la position traditionnelle des pays développés : la promotion ne peut résulter que de l'équilibre qu'instaurent les instruments bilatéraux entre l'engagement de traitement et de protection que prend un État du Sud vis-à-vis d'un État du Nord, d'une part, et l'engagement de garantie que prend l'État du Nord envers ses opérateurs économiques — et donc en faveur d'un État du Sud, d'autre part. Dans cette optique, la promotion ne peut guère résulter que de la croissance des réseaux conventionnels de caractère bilatéral. Mais cette croissance devrait s'accomplir au bénéfice de tous, grands et petits : de là l'idée de l'extension automatique — les États, au Nord comme au Sud, qui auraient déjà conclu de tels accords, préalablement à l'entrée en vigueur de Lomé III acceptant d'en étendre le bénéfice aux autres Parties contractantes. Mais les petits États, emmenés par les Pays Bas, voyaient le ressort de la promotion dans un système multilatéral de garantie financière. Cette forme nouvelle de coopération internationale supposait donc la création d'un mécanisme d'assurance conjointe à l'investissement international, financé à la fois par les pays de la Communauté et par les pays ACP : cet engagement des uns et des autres serait générateur de sécurité. Pourquoi, en effet, entreprendre expropriations ou nationalisations, dès lors que l'État expropriant ou nationalisant supporterait nécessairement — même si partiellement —, le fardeau de telles mesures ?

On perçoit donc les difficultés auxquelles se sont heurtés négociateurs et rédacteurs. Comment trouver les formules juridiques qui permettraient, d'une part, d'évacuer les divergences entre États membres de la Communauté, et, d'autre part, de réduire le champ qui sépare les États du Nord des États du Sud ? Exercice de voltige diplomatique, en vérité. La Convention de Lomé III l'a-t-elle pleinement et entièrement réussi ?

**

Il y a des synthèses irréalisables. Il ne faut pas demander l'impossible à un texte conventionnel. Et Lomé III masque plus qu'il ne résout les difficultés de tous ordres. Mais il faut reconnaître que les formules d'habillage — on serait tenté de dire camouflage — sont assez habiles : elles consistent, en premier lieu, à procéder par juxtaposition plus que par conciliation — les dispositions conventionnelles intégrant dès lors l'essentiel des revendications formulées par les uns et par les autres ; et, en second lieu, à organi-

(12) Doc. RS 114/84.



ser la compatibilité en jouant d'un subtil dégradé dans l'obligation juridique, qui va de la *Hard Law* à la *Soft Law* (13) du Droit dur au Droit mou.

Lomé III reconnaît d'emblée la *nécessité d'augmenter le volume des investissements internationaux du Nord vers le Sud*, et, à cet égard, sanctionne publiquement et solennellement la réhabilitation du capital étranger comme moteur du développement économique. La voie est ouverte à la *Promotion*. Mais quelle Promotion ? La promotion telle que l'entendent les Européens, ou la promotion telle que l'entendent les ACP ? Les deux, bien évidemment — étant entendu que les conditions sous-jacentes à la première conception s'expriment en termes de *Hard Law*, alors que les conditions sous-jacentes à la deuxième conception s'expriment en termes de *Soft Law*. Les maîtres-mots sont immédiatement utilisés : *équité et stabilité* dans les conditions de l'investissement. C'est là, à l'évidence, ce que recherchent les grands États de la Communauté européenne : l'encouragement à l'investissement international suppose à la fois *rentabilité économique* et *sécurité politique*.

La sécurité politique sera réalisée par l'extension des réseaux bilatéraux. A cet égard, de Lomé II à Lomé III, la progression est remarquable. Les deux systèmes ont en commun un point de départ : l'existence d'*accords de référence*. L'accord de référence est un accord bilatéral de traitement et de protection des investissements internationaux, entré en vigueur antérieurement à Lomé II ou à Lomé III, et dont l'existence traduit donc l'acceptabilité des conventions bilatérales pour l'État du Sud qui a conclu de tels accords de référence — que ce soit, d'ailleurs, avec un État membre de la Communauté européenne (système de Lomé II) ou avec un État non-membre de la Communauté européenne (système de Lomé III). Dans le système de Lomé II, l'existence d'accords de référence servait à la fois de facteur de déclenchement, d'une part, et d'étalon de traitement, d'autre part. Facteur de déclenchement, parce que son existence manifestant la volonté de l'État à se lier par de tels accords, tout État membre pouvait demander à tout État ACP qui avait conclu un accord de référence avec un autre État membre, d'ouvrir des négociations sur une convention bilatérale de même nature. Etalon de traitement, parce que son contenu déterminait le contenu des accords futurs : ceux-ci ne pouvaient être de caractère « discriminatoire » par rapport à celui-là. Dans le système de Lomé III, l'accord de référence n'est plus nécessaire en tant que facteur de déclenchement, mais il demeure nécessaire en tant qu'étalon de traitement.

Mais le système de Lomé III, à cet égard, se distingue du système de Lomé II par plusieurs innovations. En premier lieu, par accord de référence, il faut entendre tout accord bilatéral sur le traitement et la protection de l'investissement international conclu entre un État ACP, d'une part, et un État membre des Communautés (14) ou un État non-membre des Communautés, d'autre part. La solution est équitable : on ne voit guère pourquoi les ACP refuseraient à la Communauté les avantages qu'ils accordent ailleurs. Par suite, il ne saurait y avoir de « discrimination »

(13) Sur ce point, Carreau, Flory, Juillard, *Chroniques de Droit International Économique*, AFDI, 1984, p. 766.

(14) Ibid, p. 769. Voir Point 2, in fine, de la Déclaration Commune : « Par non-discrimination, les Parties conviennent que, dans la négociation de tels accords, chaque Partie a le droit d'exciper de dispositions figurant dans des accords négociés entre l'État ACP ou l'État membre concerné et un autre État, sous réserve que dans chaque cas la réciprocité soit accordée. »

dans le traitement et la protection des investissements des États européens, d'un côté, et des États tiers, de l'autre côté. En second lieu, le contenu de la notion de « discrimination » se trouve précisé. Il y a discrimination lorsque, dans la négociation d'une convention bilatérale, l'État européen se voit refuser par l'État ACP le droit d'« exciper de dispositions » conventionnelles que cet État ACP aurait acceptées dans le cadre d'un accord de référence, tel que défini ci-dessus. La portée de cette stipulation est obscure, et la teneur de l'obligation qu'elle formule est ambiguë. Exciper n'est pas obtenir ; « exciper de dispositions » conventionnelles, ce n'est pas obtenir l'extension automatique de l'ensemble des dispositions de l'instrument conventionnel. Alors ? Va-t-on vers un système de « pick and choose » dans lequel les États européens pourront, stipulation par stipulation, accord de référence par accord de référence, bâtir un patchwork conventionnel qui serait de nature, par son caractère arbitraire, à porter atteinte à l'équilibre du système ? Ce serait là, certainement, une nouvelle conception de la notion de concessions réciproques. Il faudra suivre avec une grande attention l'évolution des négociations bilatérales entre pays de la Communauté et pays ACP pour déterminer la portée exacte des stipulations conventionnelles, telle que la dégagera et la précisera la pratique ultérieure.

**

Où en est-on à l'heure actuelle ? Le système de Lomé III se développe-t-il de façon satisfaisante ? La Convention prévoyait la mise en route d'un certain nombre d'actions. Mais cette mise en route devrait intervenir dans le « délai maximum d'un an après l'entrée en vigueur » de Lomé III. A cet égard, on peut soutenir qu'aucun retard n'a été pris sur le calendrier conventionnel, puisque Lomé III n'est pas encore entrée en vigueur. Mais la Communauté, depuis la signature de l'instrument, n'est pas restée inerte. Elle a beaucoup réfléchi, tant sur les questions de forme que sur les questions de fond.

Sur la forme, les actions prévues par Lomé III exigeaient, pour la plupart, l'élaboration d'« études conjointes ». L'idée qui prévaut est que, compte tenu de la diversité et de la complexité de ces actions, une sorte de *Steering Committee* devrait être créé afin d'en assurer la bonne fin. Qui dit *Steering Committee*, bien sûr, dit instance paritaire Communauté-ACP, et co-présidence. Si la composition de ce *Steering Committee* ne semble pas devoir soulever de problèmes particuliers, il n'en va pas de même de l'attribution de la co-présidence du côté communautaire. La Communauté peut-elle assurer la co-présidence ? Mais ce serait alors reconnaître le transfert des compétences matérielles et des pouvoirs juridiques, en matière d'investissement international, des États membres aux institutions communautaires. Or, on le sait, certains parmi les États membres ne sont pas prêts à reconnaître un tel transfert. Alors ? La co-présidence devra-t-elle être assurée par les États membres, et selon quelles modalités ?

La notion même d'études conjointes, au reste, soulève son lot de difficultés. Une étude conjointe, c'est une étude élaborée conjointement par la CEE et par les ACP. Voilà qui suppose une participation des uns et des autres à cette élaboration, sur un pied d'égalité. Comment les ACP seront-ils en mesure d'assurer une telle participation ? Ils ont déjà fait connaître qu'en certains cas, l'étude conjointe devrait être élaborée par des Tiers experts. Le degré d'acceptabilité de l'étude conjointe qui sera élaborée dans ces conditions sera-t-il aussi grand ? Ne prête-t-on pas là

le flanc à la récusation, pour peu que la teneur de l'étude conjointe semble favoriser l'une des deux thèses en présence ?

Sur le fond, la Communauté s'oriente en direction de deux études conjointes. L'une porterait sur le financement des investissements — c'est-à-dire sur les possibilités d'accès des pays du Sud aux marchés des capitaux des pays du Nord. L'autre porterait sur l'éventualité du système de garantie conjointe des investissements des pays du Nord dans les pays du Sud. La première semble moins avancée que la seconde du côté communautaire. Sur le problème du financement, la réflexion communautaire se heurte à une difficulté : comment faire admettre à la Banque Européenne d'Investissements qu'elle doive gérer en commun ses fonds avec les pays ACP ?

Plus riches de promesses semblent les travaux de la Commission sur la garantie conjointe. Le projet communautaire prévoit une étude en deux phases. La première phase serait celle des inventaires ; la seconde phase serait celle des conclusions. L'inventaire s'articule autour de quelques grandes idées. Le système devrait être à la fois fiable et viable. La viabilité suppose que l'on trouve des formules de garantie qui soient susceptibles d'existence sans assistance financière. Mais la définition de ces formules exige que l'on ait une notion claire de la fonction assignée au système. Il doit s'agir, certes, d'un système complémentaire. Mais que signifie ici la *complémentarité* ? Le système doit-il être *subsidaire* — c'est-à-dire couvrir ce que les autres systèmes nationaux ne couvrent pas ? Mais alors, il faudrait savoir avec précision ce que couvrent ces divers systèmes internationaux et nationaux. Une myriade d'interrogations en découle. Faut-il attendre d'avoir une idée plus affinée des virtualités du système AMGI - MIGA ? Que couvrent les divers systèmes nationaux ? Que se passera-t-il lorsqu'il n'existe aucun système national, comme c'est le cas en Grèce et en Irlande ? Ou le système doit-il être *supplémentaire*, c'est-à-dire, en quelque sorte, bonifier les systèmes existants ?

En toute hypothèse, il faudra bien s'entendre sur le contenu de la garantie, c'est-à-dire définir la nature des risques. Même sur ce point, l'accord sera difficile à réaliser. Les pays européens, comme tous les pays industrialisés, attendent d'un système de garantie qu'il couvre les seuls

risques politiques. Il n'est pas sûr que les ACP l'entendent de cette oreille : et certains seraient, semble-t-il, de couvrir également le risque économique. Quels seraient les investissements éligibles, et dans quelles conditions ? La garantie jouerait-elle pour l'ensemble des pays hôtes, et à quelles conditions ? Il ne faut pas oublier que les ACP, localisés pour une grande part sur le continent africain, représentent un segment particulièrement fiable et vulnérable des pays en développement ; que, parmi les ACP, figure, notamment, un nombre important de PMA ; que l'échantillonnage est donc situé dans une « fourchette » défavorable ; et qu'en définitive les risques ne peuvent guère s'y répartir de façon optimale.

Un dernier problème qu'il faudra régler durant les travaux de la première phase est celui de l'articulation entre système conjoint, d'une part, et assurances privées, d'autre part. Le rôle de l'assurance privée, on le sait, est limité dans son objet comme dans le temps. Les polices ont une vie brève : de cinq à sept ans. Faut-il laisser la couverture initiale à l'initiative de l'assurance privée, et, à titre additionnel, la compléter par la couverture du système conjoint ? La suggestion rencontre des critiques. On souligne que ce serait faire la part belle à l'assurance privée, et moins belle au système conjoint. On souligne également qu'un tel système serait vraisemblablement plus onéreux — et par conséquent qu'il n'aurait guère de chances de rallier les pays en développement.

Tout ceci explique que l'impetus de Lomé III ait progressivement diminué. L'expectative est de règle, s'agissant de l'étude sur la garantie conjointe — même en sa première phase. Cette expectative signifie-t-elle que l'hypothèse AMGI-MIGA doit être levée avant toute nouvelle avancée dans les rapports CEE-ACP — c'est-à-dire que des clarifications aient été données sur la teneur du système universel ? La chose apparaît probable.

Autant dire que la seconde phase — celle des conclusions et suggestions — sera plus difficile encore à mettre sur pied. La garantie conjointe verra-t-elle le jour ? Une chose est certaine. Si le processus s'enlise, la déception sera à la mesure des espoirs, du côté des ACP. Il faudra alors porter le débat sur un autre terrain, et consentir d'autres concessions. Lesquelles ?



STRATÉGIE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LA CONVENTION DE LOMÉ III*

Jacques BOURRINET

*Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III
Directeur du Centre d'Etudes et de Recherches
Internationales d'Aix-Marseille (C.E.R.I.C.)
Président de la Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes (C.E.D.E.C.E.)*

Le problème de la faim dans le monde constitue l'un des défis et des scandales majeurs de cette fin du vingtième siècle. Il prouve le décalage persistant entre les sciences de la société et les sciences de la nature. L'humanité a, en effet, le *pouvoir* de nourrir non seulement les 4,6 milliards d'hommes actuels, mais aussi de faire face à l'accroissement rapide de la population mondiale sur courte période (un million de bouches supplémentaires à nourrir chaque jour) (1).

Mais on ne sait pas encore comment lui donner le *vouloir* de relever ce défi et, en l'état actuel des choses, nous devons constater que bien souvent, à l'échelle mondiale, la production alimentaire stagne là où explose la démographie, alors qu'elle progresse là où régresse la démographie. L'ordre alimentaire mondial reste donc à construire (2). Appliquée à l'échelle des relations CEE/ACP, cette problématique peut être définie sur la base des interrogations suivantes :

— Pourquoi, en dépit des progrès techniques et de l'accumulation des richesses à l'échelle mondiale, la faim et la malnutrition continuent-elles à frapper un nombre croissant d'États ACP ?

— Pourquoi les économies paysannes ACP sont-elles si souvent en état de délabrement et de détérioration rapide poussant chaque année des millions de ruraux à quitter la terre ?

— Pourquoi les programmes de développement de beaucoup de pays pauvres ACP favorisent-ils non pas la production d'aliments de base, mais la production d'aliments de luxe et de produits agricoles non alimentaires destinés principalement à l'exportation ?

— Pourquoi les gouvernements ACP sont-ils le plus souvent incapables de mettre en œuvre des politiques alimentaires globales et cohérentes dépassant les mesures techniques spécifiques destinées au secteur agricole ?

Ces questions fondamentales sont restées, pour l'essentiel, sans réponses malgré un quart de siècle de coopération pour le développement entre la Communauté Européenne et les pays africains puis ACP.

En Afrique, la production par habitant a pratiquement cessé d'augmenter depuis le début de la décennie soixante, et l'on produisait en 1980 sur ce continent, en termes de nourriture disponible par tête, 10 % de moins qu'au début des années soixante-dix !

Le continent africain est donc devenu, sur un plan global, particulièrement vulnérable aux calamités naturelles. Mais, d'autre part, l'actualité masque souvent un phénomène beaucoup plus grave : la liste des pays qui, *structurellement*, ne sont plus en mesure de pourvoir aux besoins alimentaires minima de l'ensemble de leur population ne cesse de croître depuis vingt-cinq ans.

Ces réalités montrent, à l'évidence, les résultats limités obtenus par les modèles de développement des États africains et par la coopération européenne pour le développement.

* Cet article reprend certaines des conclusions présentées par l'auteur dans son rapport général sur les travaux du groupe agriculture lors du colloque « La politique communautaire de développement — Quelles stratégies pour demain ? » organisé par le Collège d'Europe de Bruges les 4, 5 et 6 juillet 1985.

(1) Cf. entre autres J. KLATZMANN - Nourrir dix milliards d'hommes — Presses universitaires de France — 1975.

(2) Sur cette problématique, cf. — L'ordre alimentaire mondial — ouvrage collectif du CERIC sous la direction de Jacques BOURRINET et Maurice FLORY — Economica — 1982.

La capacité des pays à répondre aux besoins alimentaires de leurs populations demeure cependant difficile à mesurer dans le Tiers monde. Les situations nationales ou régionales sont par trop différentes pour qu'un schéma unique, applicable à tous les pays, puisse être retenu. D'autre part, les chiffres nationaux de production, approvisionnement ou consommation, ne permettent pas toujours d'évaluer avec précision la capacité de chaque pays : les situations locales n'étant pas toujours reliées aux schémas nationaux tels que les politiques d'échange et de production. Au niveau des stratégies de développement, il s'est avéré difficile, pour la plupart des pays du Tiers monde, de drainer les ressources nationales vers l'agriculture vivrière.

Cependant, toute politique d'investissement ou de prix défavorables à l'agriculture oublie que *les pays en développement ont besoin, dans les premiers stades de l'industrialisation, d'un secteur agricole dynamique capable de fournir des produits alimentaires pour des marchés urbains en forte croissance, des produits de base pour les industries de transformation et d'une épargne conséquente pour développer les infrastructures*. Or, paradoxalement, à l'inverse des pays développés où la révolution agricole a précédé la révolution industrielle, de nombreux pays ACP ont prétendu importer la seconde sans avoir amorcé la première. Et ils ont été confortés dans cette illusion par la transposition de certains concepts occidentaux. On peut citer, parmi beaucoup d'exemples, le choix « d'industries industrialisantes » qui après avoir suscité de vives espérances est devenu dans maints pays du Tiers monde un simple mirage en l'absence d'un développement rural préalable ou concomitant.

« Force est de reconnaître néanmoins que la polarisation des moyens physiques et humains par les activités non agricoles, le niveau d'organisation du secteur agricole ont contribué à développer une domination de l'espace économique non agricole sur l'espace économique agricole et plus largement rural, avec des effets négatifs sur la production agricole et la répartition globale des revenus... »

« Le dynamisme de la politique non agricole (investissement, emplois, revenus), les problèmes d'organisation et de gestion des exploitations ont, dans des conditions naturelles globalement difficiles, découragé les paysans et freiné la production agricole obligeant le recours de plus en plus fort aux importations de produits alimentaires pour satisfaire une demande urbaine et même rurale, en forte croissance » (3).

Les pays en développement ont été, d'autre part, souvent orientés par les concours extérieurs et les réseaux de coopération à inscrire l'industrialisation et la promotion de l'agriculture d'exportation comme priorités de leur politique économique au détriment du secteur rural et de l'auto-suffisance alimentaire. Ils ont cru que le développement était un processus linéaire conduisant d'une première étape intitulée « décollage » à une ère de consommation de masse par le biais de l'industrialisation et des échanges internationaux.

(3) A. BENACHENOU, secrétaire général de l'Association des économistes du Tiers monde « Fondation internationale pour un autre développement », IFDA, dossier 24, juillet - août 1981, pp. 5 (57) et 7 (59).

Face à l'insécurité alimentaire croissante qui frappe un grand nombre d'États ACP, un large accord semble avoir été obtenu dans la négociation de la convention de Lomé III pour retenir une approche stratégique des problèmes alimentaires (I). Mais cette approche sera insuffisante si les États ACP ne jouent pas pleinement leur rôle dans la mise en œuvre des stratégies définies (II).

I. — L'approche stratégique des problèmes alimentaires

Sans être négligeables, les actions de coopération de la Communauté européenne dans le secteur agricole ou sous forme d'aide alimentaire ont été, avant Lomé III, insuffisantes en volume et surtout peu adaptées dans leurs modalités pour assurer une plus grande sécurité alimentaire dans la plupart des États ACP.

Jusqu'en 1975, les trois premiers Fonds européens de développement (FED) n'ont accordé, globalement, que 28 % de leurs concours au secteur agricole et rural. Si ce pourcentage s'élève à 40 % avec le quatrième FED, il faudra attendre la seconde convention de Lomé (1980-1984) pour voir l'importance portée à l'agriculture concrétisée par l'inclusion d'un chapitre spécial consacré à l'agriculture (titre VI, art. 83 à 90). Mais ce texte oriente la plupart des concours européens sur la coopération technique ou l'aide aux projets de développement rural intégré, il n'incite pas les États ACP à élaborer des stratégies alimentaires globales.

De même, pour l'aide alimentaire, ses effets à court terme ont permis de limiter certaines détresses, mais n'ont pu avoir d'effets positifs sur la sécurité alimentaire à plus long terme.

L'aide alimentaire communautaire consiste dans le transfert ou la mobilisation, hors circuits commerciaux, de produits alimentaires pour faire face à une pénurie dans un pays ou une région donnée.

L'origine de l'aide alimentaire de la Communauté remonte à la convention internationale conclue en 1967 à l'issue des négociations commerciales multilatérales (Kennedy round). La Communauté et les États membres s'engageaient à fournir aux pays en développement 1 035 000 tonnes de céréales par an pendant une période de trois ans (1968 - 1971) renouvelée de 1971 à 1974.

Au fil du temps, l'aide alimentaire de la Communauté a été maintenue et étendue à d'autres produits : lait écrémé en poudre, butteroil, sucre, poudre d'œufs, etc.

Cette aide alimentaire de la Communauté, accrue devant la multiplication des situations d'urgence, est apparue sur bien des points comme inadaptée aux exigences de la sécurité alimentaire des pays receveurs.

L'action de la Communauté en matière d'aide alimentaire apparaît plus comme une suite d'actions ponctuelles décidées unilatéralement au gré des circonstances que comme une politique cohérente clairement définie. La détermination annuelle de l'aide reste soumise aux aléas des discussions budgétaires à l'accord des États membres, aux négociations bilatérales avec les demandeurs.

Considérée comme une opération de gestion des stocks dans le cadre de la politique agricole commune, l'aide alimentaire utilise pour l'essentiel les produits disponibles sur



le marché européen ; produits qui ne sont pas toujours les mieux adaptés aux besoins des pays receveurs et qui peuvent entraîner des modifications dans les habitudes alimentaires des populations secourues.

Deux tiers de l'aide étant vendus, l'affectation des fonds de contrepartie n'est pas contrôlée par le système européen qui n'est donc pas à même de choisir, ou même de connaître, le destinataire final de l'aide fournie.

L'aide, concours à court terme, n'apporte aucune réponse aux problèmes du long terme du pays receveur. Or, pour les pays en état d'insécurité alimentaire, *la véritable urgence c'est le long terme*. Les organisations non gouvernementales, dont on loue l'efficacité dans la coopération avec les pays en développement, ne cessent de souligner cette évidence. Dans certains cas, l'aide européenne, par ses conséquences directes ou indirectes peut même avoir des effets pervers si elle aboutit à concurrencer les producteurs nationaux et à les dissuader d'accroître leur production.

L'aide alimentaire de la Communauté qui permet de faire face à certaines situations d'urgence, n'est pas dangereuse par elle-même mais peut le devenir par certaines utilisations non contrôlées des denrées qu'elle permet de mobiliser. Concours exceptionnel pour répondre à des circonstances anormales, elle ne saurait perdurer. Son efficacité reste subordonnée à son intégration dans une stratégie alimentaire du pays receveur. C'est pour faciliter cette intégration que l'article 35 de la convention de Lomé III prévoit différents assouplissements au niveau des modalités :

- vente de l'aide à un prix qui ne désorganise pas le marché national,
- distribution gratuite de l'aide liée aux programmes nutritionnels concernant les groupes les plus vulnérables,
- remplacement de l'aide sur demande de l'État ACP par un concours financier ou technique.

La politique de soutien aux stratégies alimentaires des pays en développement doit donc encadrer l'aide alimentaire et la coopération agricole pour leur donner une plus grande efficacité : « Constatant la dégradation de l'équilibre alimentaire de beaucoup de pays en voie de développement, l'avenir qui se prépare pour eux, constatant l'impuissance de l'aide jusqu'ici attribuée ou de l'aide au développement dont on n'a pas toujours dit la médiocre utilisation, il s'agit de ne plus considérer l'aide comme le centre de tous les efforts mais au contraire le développement et de tout ordonner par rapport à ce développement.

Une stratégie repose sur la réalité et la volonté d'un pays, pour point de départ et l'adaptation permanente de l'aide aux résultats qu'elle permet d'obtenir » (4).

La nécessité d'une approche stratégique des problèmes alimentaires est aujourd'hui reconnue au niveau mondial comme au niveau régional.

L'examen de la situation alimentaire mondiale montre que l'accroissement de la production et de la productivité agricoles est indispensable pour assurer une ration alimentaire suffisante à une population planétaire dont l'augmentation sera considérable dans les prochaines décennies. L'incitation à la production par les prix dans le cadre des mécanismes de marché, en dépit de ses imperfections et de ses limites, ne semble pas devoir être exclue des

moyens d'action. Les tentatives nationales ou régionales proposant d'autres stimulants n'apparaissent pas spécialement concluantes. Mais la simple augmentation quantitative des approvisionnements ne signifie pas que les pauvres disposeront d'une ration alimentaire de base. Il est nécessaire que la demande effective évolue parallèlement à l'offre ; cela ne peut être réalisé qu'à travers le développement économique des pays pauvres et une meilleure répartition des revenus dans ces pays où une minorité de la population consomme souvent la plus grande partie des aliments disponibles. Un accroissement de la production qui ne s'insère pas dans une stratégie visant à satisfaire les besoins du plus grand nombre peut n'aboutir qu'à un encombrement des marchés ou à l'accroissement des exportations sans améliorer l'état nutritionnel local.

Le rapport de 1981 du Comité d'Aide au développement de l'OCDE souligne très nettement qu'il importe de lier davantage le développement de la production alimentaire et la répartition de cette production car « toute politique qui développe la production alimentaire sans se préoccuper de savoir où se trouve cette production, par qui elle est développée et à qui elle profite, ne peut améliorer l'alimentation et la nutrition de l'ensemble des populations rurales » (5). Cette idée, qui n'est pas nouvelle, s'impose pour l'OCDE de façon croissante et doit être mise au premier rang des préoccupations des gouvernements et de la Communauté internationale.

Depuis 1979, le Conseil mondial de l'alimentation a recommandé l'application de stratégies alimentaires nationales comme outil de planification devant permettre aux pays de résoudre leurs problèmes alimentaires particuliers. Il définit la stratégie alimentaire comme l'ensemble des mesures spécifiques destinées à atteindre les objectifs alimentaires dans le cadre du plan général de développement d'un pays (6). Ces mesures concernant consommation alimentaire et nutrition doivent être reliées aux efforts fournis en matière de production alimentaire. Elles s'inscrivent également dans la recherche de systèmes plus équitables de distribution des aliments et dans la mise en place d'une infrastructure de sécurité alimentaire.

Si de nombreux pays définissent une politique agricole, beaucoup plus rares sont ceux qui, dans le Tiers monde notamment, ont une politique alimentaire. Lorsqu'une telle politique est esquissée, elle demeure, le plus souvent au stade embryonnaire, en raison de l'insuffisance des moyens d'intervention. Le concept de sécurité alimentaire ne se limite pas à la sécurité d'approvisionnement d'un pays par la production intérieure ou par le commerce extérieur. Le problème doit être placé dans le contexte des autres choix stratégiques dégagés par le modèle de développement qui devrait assurer la cohérence de tous ces choix en intégrant les mesures concernant la consommation alimentaire et la nutrition, les systèmes de distribution des aliments, etc.

La sécurité alimentaire doit s'étendre aux différents groupes sociaux à l'intérieur d'un même pays. Pour les groupes de populations qui comptent sur un revenu monétaire pour accéder à la nourriture, cette sécurité repose essentiellement sur l'emploi et les liaisons entre revenus et prix alimentaires. Cependant, la limitation des prix des produits

(4) Cf. Edgard PISANI « La main et l'outil » — Le développement du Tiers monde et l'Europe — Editions Robert Laffont, 1984, p. 87.

(5) OCDE Coopération pour le développement, examen 1981, rapport de John P. LEWIS, Paris, 1981, p. 157.

(6) « Critères et directives pour la formulation d'une stratégie du secteur alimentaire » novembre 1979.

alimentaires, dans le cadre des politiques gouvernementales, destinée à garantir la sécurité alimentaire des populations urbaines peut avoir des effets négatifs sur l'expansion de la production vivrière nationale, accroître la dépendance extérieure et conduire à une vulnérabilité structurelle. Les prix sont, en effet, au centre du système d'encouragement à la production ; ils interviennent tout au long du système de distribution (stockage, transport, commerce, transformation, etc.). Ces différents systèmes de prix peuvent exercer des effets de synergie, soit en faveur, soit au détriment des producteurs nationaux. Aussi, le dilemme de la politique au niveau national est-il de trouver le moyen d'encourager les producteurs à développer leur production, par exemple en augmentant les prix qu'ils reçoivent, sans en transférer l'impact au niveau des prix de consommation pour les consommateurs pauvres des zones urbaines. Or le maintien de subventions aux consommateurs entraîne de lourdes contraintes pour les économies nationales.

La capacité d'un pays à répondre aux besoins alimentaires de sa population peut être entravée à la fois par l'urbanisation et par l'exode rural : le départ massif d'actifs ruraux peut limiter la production agricole nationale et, du côté de la consommation, les migrants devenus citadins adoptent des habitudes de consommation souvent différentes de celles qui régissaient leurs vies en zones rurales. Ces habitudes contribuent dans de nombreux cas à rendre le pays de plus en plus tributaire de l'extérieur pour son alimentation.

Directeur exécutif du Conseil mondial de l'alimentation, Maurice J. Williams, définit la stratégie alimentaire comme (7) : « Une approche intégrée de la production, de la distribution et de la consommation de produits alimentaires, englobant la politique économique et sociale au sens large et des réformes qui influent sur une plus large distribution des revenus et sur l'accès de la population aux denrées alimentaires. »

Cette stratégie permet de donner une forme institutionnelle à la priorité accordée au secteur alimentaire et à l'élimination de la faim en dépassant les délimitations sectorielles dans la prise de décision au niveau national. Elle est d'autre part spécifique à chaque pays à un double titre. D'abord, elle est définie en fonction de la situation et adaptée aux conditions particulières de chaque pays ; et c'est aux décideurs politiques de chaque pays qu'il appartient d'en déterminer l'ampleur et le contenu.

L'objectif prioritaire de la stratégie alimentaire consiste donc à donner la primauté à la satisfaction des besoins alimentaires dans le cadre d'un pays déterminé, en mobilisant pour y parvenir toutes les ressources et les moyens de ce pays.

Ce qui différencie fondamentalement la stratégie alimentaire des autres approches qui se sont révélées difficiles à mettre en œuvre, comme le « développement rural intégré », c'est l'ambition d'englober l'ensemble du système alimentaire du producteur au consommateur.

Elle fournit un cadre, dans lequel les autorités vont engager une dynamique intégrant toutes les interrelations fon-

damentales, spécialement entre la sécurité alimentaire, la nutrition, l'emploi dans l'agriculture et hors de l'agriculture, la politique des revenus, etc.

Edgard Pisani (8) souligne cet aspect global : « C'est dans une stratégie embrassant l'ensemble du peuple, l'ensemble du système de production, l'ensemble des terres maîtrisables, surtout le peuple rural tout entier, que se situe l'avenir du développement.

Là est le défi du développement agricole dans le Tiers monde : faire en sorte, à partir d'une politique économique acceptable, que l'acteur final du développement soit le paysan lui-même et non quelque unité privilégiée créée de toutes pièces par des capitaux extérieurs ; faire en sorte que soit engagé un processus global mettant en marche la totalité du système rural et agricole et non un système parallèle et artificiel. »

La convention de Lomé III présente la sécurité alimentaire comme la trame de la nouvelle coopération agricole retenue parmi les domaines de la coopération ACP-CEE. Le chapitre 1 du titre 1 de la deuxième partie de la Convention est intitulé « Coopération agricole et sécurité alimentaire ». Son article 26 énumère parmi les nombreux objectifs (douze) de la coopération dans le secteur agricole et rural :

— le renforcement de la sécurité alimentaire tant au niveau national que régional et interrégional,

— l'accroissement du degré d'auto-provisionnement alimentaire notamment par le renforcement de la capacité propre des États ACP à fournir à leur population une alimentation suffisante,

— la recherche d'une participation active des populations rurales à leur propre développement par une meilleure intégration dans le circuit économique national et international.

L'article 33 précise que les actions de la Communauté visant la sécurité alimentaire sont conduites dans le contexte des stratégies ou des politiques alimentaires des États ACP et des objectifs de développement qu'ils définissent. Une programmation pluriannuelle indicative pour une meilleure prévisibilité est prévue. Le développement de la production suppose, selon les termes de l'article 28, « l'encouragement de toutes les politiques et mesures d'incitation en faveur des producteurs appropriées aux conditions locales en vue d'une plus grande productivité et de meilleurs revenus pour les agriculteurs ».

Des accords spécifiques avec les États ACP qui en font la demande dans le cadre de leur politique de sécurité alimentaire, permettent la livraison de produits alimentaires (article 34). Enfin l'article 35 prévoit l'adaptation des modalités de l'aide pour assurer une plus grande sécurité alimentaire.

(7) « Des stratégies nationales : point d'appui des politiques alimentaires » Le Courrier ACP-CE, n° 84, mars - avril 1984, p. 67.

(8) La main et l'outil, op. cit.



II. — Le rôle des États ACP dans la mise en œuvre des stratégies alimentaires

L'approche stratégique des problèmes alimentaires a indiscutablement obtenu une large approbation des États ACP ; ce qui n'est pas surprenant quand on connaît la permanence et l'acuité croissante des problèmes alimentaires dans un grand nombre de ces pays.

Plus de cinquante pays en développement dont trente-deux pays africains appliquent depuis le début de la décennie quatre-vingt des stratégies alimentaires comme éléments prioritaires de leur politique de développement (9).

Pendant l'exécution de la convention de Lomé II, et bien que le titre VI Coopération agricole de cette convention n'ait pas prévu expressément la mise en œuvre de stratégies alimentaires, la coopération agricole de la Communauté s'est orientée vers un appui aux stratégies alimentaires nationales définies par un premier groupe de cinq pays ACP : Kenya, Mali, Rwanda, Tanzanie, Zambie.

De telles expériences vont se multiplier pendant toute la période d'exécution de la convention de Lomé III, leur mise en œuvre pose cependant de nombreuses questions que l'on peut regrouper autour de deux interrogations plus générales :

- les États ACP disposent-ils des moyens nécessaires à la mise en œuvre de véritables stratégies alimentaires ?
- les États ACP acceptent-ils le dialogue sur les politiques qui est la condition d'une insertion de leurs stratégies alimentaires dans le système de coopération avec la Communauté européenne ?

2.1. Les préalables à la mise en œuvre des stratégies alimentaires dans les États ACP

Il ne suffit pas de proclamer la définition et l'adoption d'une stratégie alimentaire pour assurer la sécurité alimentaire d'un pays en développement. Il faut en garantir les possibilités effectives de réalisation. Ces possibilités sont subordonnées à une longue série de préalables qui demeurent hypothétiques dans beaucoup d'États ACP. Citons parmi d'autres éléments :

- la définition et l'application effective d'un modèle de développement économique national permettant d'intégrer la stratégie alimentaire nationale,
- une politique économique globale maîtrisée par le gouvernement,
- une politique agricole efficace et cohérente avec la stratégie alimentaire retenue,
- une politique des revenus qui permette l'accès de la population aux denrées alimentaires,
- une organisation nationale efficace de la collecte, du stockage et du transfert des denrées, etc.,
- un soutien interministériel assurant une coordination constante des actions nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie alimentaire,

(9) Roberto MAURIZIO « Le nuove strategie per la sicurezza alimentare » — *Politica internazionale*, n° 2, Febbraio 1983, p. 32.

— les institutions adéquates et la main-d'œuvre qualifiée pour surveiller et contrôler les objectifs.

Les types de réponses devront, à l'évidence, être adaptés aux conditions particulières de chaque pays. Quelle que soit cependant la spécificité des situations nationales, la mise en œuvre de stratégies alimentaires implique de résoudre de difficiles problèmes économiques et sociaux.

Le premier a été appelé « dilemme de la politique alimentaire » : comment, à court et à long terme, assurer simultanément la poursuite d'objectifs de production et de consommation des denrées alimentaires ? Peut-on relever les prix en vue d'encourager l'accroissement de la production nationale tout en protégeant simultanément les pauvres des conséquences nutritionnelles d'une augmentation du prix des denrées alimentaires ? Les subventions à la consommation permettant de résoudre ce dilemme sont insupportables pour la plupart des budgets des États ACP.

Comment, d'autre part, assurer un pouvoir d'achat suffisant en produits alimentaires aux familles les plus démunies quand des obstacles structurels (régime foncier, chômage structurel ou déguisé important, impossibilité de politique de redistribution des revenus) limitent considérablement, à court ou moyen terme, les possibilités d'action dans des conditions de stagnation économique ou de croissance faible ?

Comment orienter les investissements d'infrastructure vers la création d'emplois avec des effets multiplicateurs conduisant à la création de revenus qui permettront de diffuser le pouvoir d'achat alimentaire au plus grand nombre de consommateurs ?

Comment organiser un investissement en capital humain sous forme de subventions alimentaires destinées aux ménages qui ne disposent pas du minimum de ressources ?

Sans réponses effectives et cohérentes à ce type de questions, les stratégies alimentaires proclamées par les États ACP risquent de ne pas dépasser le stade formel.

Dans l'ordre socio-économique, une réduction des inégalités dans la distribution des revenus et des moyens de production apparaîtra souvent comme un préalable indispensable. La condition nécessaire pour vaincre la faim ne peut être cependant considérée comme une condition suffisante : doubler en une année la production mondiale d'aliments ne changerait pratiquement pas, dans les conditions actuelles, la situation de ceux qui souffrent de la faim car un tiers de la force de travail mondiale se trouve sans emploi ou ne dispose pas des revenus suffisants pour faire face aux besoins alimentaires. Les niveaux de développement économique atteints par chaque pays déterminent de telles situations et conditionnent la capacité des pays à répondre aux besoins alimentaires de leurs populations. Cette capacité apparaît incertaine ou limitée dans un grand nombre de pays ACP.

2.2 Un dialogue sur les politiques est-il acceptable pour les États ACP ?

Une stratégie alimentaire ne facilite pas seulement la coordination de l'effort national mais crée également un pôle propice à la mobilisation et à la coopération internationale. La Communauté européenne avec la Convention de Lomé III propose d'orienter sa coopération en fonction d'un dialogue sur les politiques à engager avec les gouvernements ACP ; elle ne veut plus limiter sa coopération au seul financement de projets, mais apporter un soutien à des politiques clairement définies par les États

ACP. Les interventions communautaires devraient s'inscrire directement à l'intérieur du processus d'exécution de la stratégie alimentaire préalablement définie par le pays receveur.

Le concept de « dialogue sur les politiques » appliqué aux stratégies alimentaires a été introduit en 1980 par le Conseil mondial de l'Alimentation (10) ; il se caractérise par une négociation continue menée dans un esprit de compréhension mutuelle.

Ce concept conduit-il à une ingérence de la Communauté dans les affaires intérieures des États ACP ? Si la Communauté par sa nouvelle approche de la coopération entend instaurer un co-pilotage des stratégies alimentaires, elle ne cherche pas à limiter la souveraineté des États ACP ou à leur imposer un modèle de développement.

Chaque État ACP définit sa stratégie alimentaire sur la base de sa spécificité et de ses intérêts. C'est cette stratégie qui est considérée comme la matière du contrat qui le lie à l'Europe. Aucune contrainte n'impose la définition d'une stratégie alimentaire à un État ACP si un État engagé dans la voie de la stratégie alimentaire demande à en être déchargé, la Communauté ne cessera pas son aide, elle en reviendra aux formes classiques.

Le dialogue effectif entre partenaires responsables de la réussite de l'action entreprise en commun exclut toute contrainte ou conditionnalité de la part de la Communauté. Monsieur Natali, vice-président de la Commission des Communautés européennes précise (11) :

(10) La politique du dialogue et la coopération comme moyens d'atteindre les objectifs alimentaires en Afrique — rapport du directeur exécutif Conseil mondial de l'alimentation — Rome, 16 février 1983.

(11) Déclarations rapportées dans « Le Monde », 2 août 1985.

« C'est une méthode lourde, mais qui nous permet d'engager un dialogue serré avec les intéressés. Nous mettons l'accent sur la nécessaire concentration des efforts, sur la coordination des aides, sur la cohérence des actions entreprises... Le choix prioritaire est celui du développement agricole. Il est nécessaire de motiver les paysans, de réactiver les structures traditionnelles africaines... Il faut absolument répercuter sur les politiques internes le choix que nous faisons ainsi en accordant notre concours et, en particulier, convaincre les gouvernements ACP de pratiquer une politique de prix qui permette de valoriser la production agricole. *Nous ne voulons donner aucun caractère conditionnel à notre aide, mais nous devons faire valoir que la réalisation des objectifs poursuivis comporte des exigences de politique intérieure.* »

Comment concilier absence de pression et de conditionnalité de la Communauté dans l'exercice de sa coopération et exigences de cette même Communauté vis-à-vis de la politique interne des États ACP ? Les partenaires de la CEE ont exprimé réticences et craintes sur ce problème pendant la négociation de Lomé III. C'est la pratique du partenariat avec chaque État ACP dans l'appui aux stratégies alimentaires nationales qui démontrera la viabilité de la nouvelle orientation retenue. Il est intéressant de noter que le Comité paritaire de l'Assemblée consultative ACP-CEE demande, dans la déclaration solennelle de Brazzaville du 24 février 1984, que les stratégies alimentaires soient étendues au plus grand nombre de pays ACP qui le souhaiteraient et que le concept et la méthode des stratégies soient progressivement étendus à d'autres domaines.

Sans sous-estimer les difficultés de leur mise en œuvre, on peut considérer que les stratégies alimentaires représentant une approche nouvelle de la coopération entre la Communauté européenne et les États ACP recherchant une plus grande efficacité et une meilleure cohérence entre l'effort interne de développement et l'aide extérieure.



LA COOPÉRATION RURALE DANS LE CADRE DE LOMÉ III

Jean RAUX

Professeur à l'Université de Rennes I (UA-CNRS 970)

La nouvelle convention de Lomé, plus que ses devancières, constitue un système particulièrement finalisé. Chacune de ses dispositions prend place dans un ensemble ordonné autour d'objectifs hiérarchisés qui se conjuguent et répondent à une même volonté de « développement économique, culturel et social » (art. 1) au service d'un homme « en situation » : « L'homme enraciné dans la culture de chaque peuple » (art. 10).

L'homme africain, comme l'homme des Caraïbes ou du Pacifique, est en effet appréhendé dans son environnement ; le paysan, au sein du monde rural, constitue notamment un enjeu privilégié ou est appelé à devenir un acteur essentiel du développement (1).

Dans cet esprit, trois moyens ont été considérés comme particulièrement appropriés pour assurer un « développement économique plus équilibré et autonome des États ACP (art. 5) au besoin à l'échelle régionale pour une longue durée (art. 6 et 113) ». Ce sont : « le développement rural », la « sécurité alimentaire des populations » et le « renforcement du potentiel de production agricole » des États ACP.

Ce triptyque est révélateur des « objectifs et principes fondamentaux de la coopération » (2). Il n'est cependant pas dénué d'ambiguïté. En effet, le « développement rural », en tant que tel, n'est pas expressément considéré comme l'un des objectifs spécifiques de la « coopération agricole » (article 12), à la différence de la « sécurité alimentaire » des États ACP associée cette fois à l'idée d'« autosuffisance », et à la différence du « développement (et de l'organisation) du système productif », qui fait écho au concept précédemment mentionné de « développement du potentiel de production agricole ».

Certes, on pourrait penser, à la lecture de l'article 12 de la Convention, que le développement rural non cité est assimilable à « l'amélioration du niveau de vie des populations rurales » et au « développement équilibré des zones rurales » qui s'inspirent eux-mêmes de l'idée du « développement harmonieux » que l'on sait figurer au rang des « principes » du Traité de Rome (art. 2) au point de commander la lecture des objectifs propres à la politique agricole commune (3). Ainsi, sous couvert de développement harmonieux, le développement rural relèverait de la « coopération agricole ».

Une telle lecture de la Convention de Lomé est raisonnable ; il paraît néanmoins plus logique de prétendre que le « développement rural » des États ACP n'est pas réductible à ce type de développement et qu'il intègre également, et, a priori, le « développement rationnel » de la production, c'est-à-dire tout ce qui a trait à l'aménagement des structures et au développement des facteurs de production (4).

(1) Signe des temps, mais preuve de son « rôle » éminent dans les États ACP, la femme est elle-même reconnue comme « un acteur privilégié du développement » (art. 4).

(2) Titre du Chapitre 1^{er} de la 1^{re} partie de la Convention relative aux « dispositions générales de la coopération CEE-ACP ».

(3) Voir Danielle LE BIHAN, Les objectifs de la politique agricole commune — Thèse Université Rennes 1984 — Centre de Documentation et de Recherches Européennes (UA-CNRS 970).

(4) Voir Cl. BLUMAN, Politique agricole et coopération en vue du développement rural du Tiers-Monde, in Politique agricole commune et construction communautaire, J. Raux, ed., Colloque CEDECE-Rennes, Paris, Economica, 1984.

Cependant, un tel objectif englobe à l'évidence l'un des éléments du triptyque précédemment évoqué, c'est-à-dire « le développement et l'organisation du système productif ». Ainsi le développement rural aurait pour objet de promouvoir un développement rationnel et harmonieux de la production au service des populations rurales. La notion de « coopération rurale » répondrait à cette finalité.

En revanche, on peut légitimement penser que la coopération rurale n'englobe pas la « sécurité alimentaire » bien que celle-ci en soit étroitement tributaire (5). La sécurité alimentaire peut en effet être liée à une politique de prix rémunérateurs et propices à l'auto-provisionnement. Elle peut être également liée à la sécurité des approvisionnements externes et notamment à une aide alimentaire, a fortiori lorsqu'elle est conforme à la stratégie agro-alimentaire de l'État ACP bénéficiaire. La sécurité alimentaire implique donc à la fois une coopération en vue du développement rural, une coopération dans le domaine des prix et du soutien des cours, enfin une coopération commerciale en ce qui concerne les échanges de produits agricoles. On comprend, dans ces conditions, que les deux notions de « coopération agricole » et de « sécurité alimentaire » aient bien été dissociées dans le titre d'un même chapitre, intitulé « coopération agricole et sécurité alimentaire », en tête même de la 2^e partie de la Convention consacrée aux « domaines » de la coopération. Cependant, on eut mieux compris qu'il fut question de « coopération rurale » plutôt que de « coopération agricole », tant il est évident que sous couvert de « coopération agricole » (6), les auteurs de la Convention de Lomé traitent plus de la politique des structures que de « la politique des prix » selon une dichotomie bien connue dans la Communauté. N'est-ce pas d'ailleurs le sens qu'il importe de retenir par référence à la structure de la Convention. Le titre 1 de la deuxième partie, relatif au premier « domaine » de la Convention, s'intitule « Développement agricole et rural, conservation des ressources naturelles ». L'idée d'une coopération à propos du développement des structures, notamment en raison d'une sécheresse endémique et d'une désertification croissante en est bien l'idée dominante. Encore importe-t-il de délimiter ce domaine d'intervention de la coopération rurale et de lui donner un contenu.

De la détermination du domaine dépendent les instruments appropriés. Certains instruments, telles les « micro-réalizations » peuvent être considérés comme particulièrement adaptés sans pour autant être utilisés exclusivement à cette fin. D'autres instruments relèvent, d'une manière plus générale, de la coopération financière et technique, mais sont applicables en particulier aux différents domaines de la coopération rurale et peuvent être mis en œuvre de manière appropriée (art. 8 et 19). Le canal des institutions mixtes et le dialogue entre parties contractantes garantissent une telle adéquation des instruments aux domaines de la coopération rurale.

(5) Voir le rapport de Jacques BOURRINET. La sécurité alimentaire liée à la notion de coopération agricole procéderait plus de la théorie de l'intégration dans le système des échanges mondiaux, sans exclure la notion de développement autonome. A l'inverse, la coopération rurale répondrait à l'idée de développement autonome sans exclure l'intégration dans le système des échanges mondiaux.

(6) A notre sens, la « coopération agricole » englobe en fait la « coopération rurale », et la « sécurité alimentaire ». Ces deux notions, logiquement, auraient dû composer le titre du chapitre 1 de la 2^e partie.

L'évocation du « Domaine » (I) et des « Instruments » (II) conformément à la terminologie de Lomé III, nous permettra de faire le point de la coopération rurale dans la nouvelle convention, et, au besoin, de mesurer son degré d'innovation par rapport aux conventions précédentes.

I. — Le « domaine » de la coopération rurale.

Si la Communauté n'a pas imposé expressément un dialogue sur les politiques, elle n'a pas entendu demeurer absente comme dans Lomé I et elle n'a pas voulu manifester la même confiance dans le sens des responsabilités des États ACP. Les mauvais résultats de la coopération agricole sous Lomé II ne le permettent pas. Cette fois, la coopération rurale s'inscrit dans une stratégie générale de développement économique, social et culturel, et dans une stratégie de développement rural en particulier. Mais il est convenu communément que les actions engagées à ce titre sont conçues et mises en œuvre pour appuyer les politiques et les stratégies définies par les États ACP eux-mêmes (art. 12 alinéa 2) et dans le respect de leurs priorités (art. 27 parag. 2 et 3). Aucune ambiguïté n'est de mise quant à la souveraineté des États ACP et le droit de chaque partenaire de déterminer librement son propre modèle de développement (art. 2 et 3). Le libre choix peut d'ailleurs s'exprimer dans un souci de plus grande efficacité sur un plan régional ou interrégional et susciter des actions concrètes de coopération à cette échelle (art. 6, art. 27 paragraphe 1 - art. 43 - art. 113).

Dans cet esprit, et sur cette base, il est raisonnable de considérer à travers une longue énumération d'interventions prévues par la Convention, que les parties contractantes ont décidé d'orienter la coopération rurale selon trois axes : le développement rationnel en vue d'accroître la production (A), le développement intégré en vue d'une valorisation de la production et une promotion du monde rural (B), le développement harmonieux, en vue d'un meilleur équilibre naturel (C).

A. Le développement rationnel

La sécurité alimentaire justifierait à elle seule la coopération en vue d'un développement rural dans le sens d'un développement rationnel de la production. L'auto-provisionnement alimentaire des populations des États ACP postule en effet un accroissement de leur capacité propre de production au niveau national, régional ou interrégional. Mais comment parvenir à un tel résultat ? C'est là que les auteurs de la Convention de Lomé, à l'instar, hier, des auteurs du Traité de Rome, ont voulu introduire une certaine rationalité qu'il importe de rendre plus évidente encore.

Le développement de la capacité de production peut être rationalisé par le concours de trois facteurs décisifs : la garantie des revenus, la productivité, et la recherche agricole.



1. La garantie des revenus.

La coopération s'attache notamment « à garantir aux populations rurales des revenus permettant d'améliorer de façon significative leur niveau de vie » (art. 26 alinéa 4).

L'idée de « garantie » apparaît ainsi pour la première fois, et la volonté clairement exprimée de parvenir à un résultat « significatif » laisse à penser qu'il s'agit d'une terminologie employée à dessein par des rédacteurs habitués à en mesurer la portée, notamment du côté communautaire.

Cependant, comme dans les précédentes conventions, il n'est pas expressément question de « prix » des produits ACP et, encore moins, de prix garantis. Or, on sait que les prix des denrées agricoles ont trop souvent été sacrifiés en vue de satisfaire les exigences des consommateurs insolubles dont le nombre n'a cessé de croître du fait de l'exode rural aggravé parfois par une aide alimentaire distribuée gratuitement. On notera malgré tout que la notion de stockage d'intervention est retenue par la Convention et que la coopération doit concourir à l'institution de mécanismes permettant d'éviter les fluctuations erratiques des prix (art. 29). On notera également qu'à l'avenir, sous l'empire de Lomé III, les produits fournis au titre de l'aide alimentaire seront « vendus à un prix qui ne désorganise pas le marché national (et) les fonds de contrepartie qui en résulteront seront utilisés pour financer la mise en œuvre et/ou le fonctionnement de projets ou de programmes et/ou en priorité le développement » (art. 35 1-B). Les États ACP sont donc implicitement conviés à mener une politique de prix rémunérateurs de manière à favoriser le développement rural et à freiner ainsi l'exode rural. L'idée pourrait d'ailleurs trouver son fondement dans le dernier alinéa de l'article 28 paragraphe 2 qui, en termes généraux, subordonne expressément le développement de la production « à l'encouragement de toutes politiques et mesures d'incitation en faveur des producteurs... en vue de meilleurs revenus pour les agriculteurs ». Il est vrai que le même lien est également prévu par cette disposition en ce qui concerne l'amélioration de la productivité.

2. L'amélioration de la productivité.

La coopération doit permettre « d'améliorer la productivité rurale » (art. 26 alinéa 7). Deux moyens sont privilégiés à cet effet : « Le transfert de technologies appropriées » et « l'exploitation rationnelle des ressources végétales et animales ». Celles-ci sont largement explicitées (art. 28) en ayant recours au progrès technique le plus adapté.

— Il s'agit d'abord de produire « plus », en ayant recours au progrès technique. Le transfert de technologie peut être le canal le plus approprié ; cependant, un tel transfert ne consiste pas en une transposition pure et simple des technologies européennes ; celui-ci doit permettre, au besoin, une meilleure utilisation soit des potentialités existantes soit des aménagements existants. Dans cet esprit, l'amélioration et la modernisation des techniques culturales, ainsi qu'une meilleure utilisation des facteurs de production entraînent une intensification des productions. La coopération rurale peut être sollicitée pour accroître les variétés végétales, améliorer les races d'animaux, déterminer et utiliser le matériel agricole le plus adéquat, sélectionner et favoriser le recours aux engrais et produits de traitement. Le domaine de la pêche peut lui-même être l'objet d'une exploitation des ressources piscicoles et d'un développement de l'aquaculture.

Une telle solution ne saurait évidemment être systématisée sans provoquer un endettement par trop lourd. Aussi, dans les limites du raisonnable, et afin de permettre un meilleur accès des agriculteurs aux facteurs de production, les auteurs de la Convention soulignent l'intérêt et la nécessité de la mise en place ou du renforcement d'un système de crédit agricole adapté aux conditions locales.

La coopération rurale sur de telles bases devrait également trouver ses propres limites dans le refus d'accroître la dépendance technique des États ACP à l'égard des États membres de la Communauté. Le transfert technique n'est envisageable que s'il est maîtrisable par ses bénéficiaires. A cet égard, le véritable pari hydraulique de la Convention de Lomé peut apparaître plus crédible... si l'eau est au rendez-vous. Face à la sécheresse qui met en cause le maintien des populations dans leur propre village, beaucoup n'ont plus qu'un seul espoir, c'est de capter l'eau soit par le forage de puits, soit par la régularisation de cours d'eau et la création de petits barrages, notamment à des fins d'irrigation fut-ce de petits périmètres.

Les populations villageoises en ont de plus en plus la volonté, mais en ont de moins en moins les moyens techniques et financiers. La coopération doit donc leur permettre d'accéder à l'eau, de l'utiliser d'une façon optimale et de la gérer de manière économe. Si le forage des puits n'est pas réalisé par des entreprises communautaires mais par des équipes villageoises bénéficiant à cette occasion de moyens techniques plus perfectionnés, on peut penser que les paysans auront à cœur d'entretenir leurs puits. Si le pompage n'est pas trop sophistiqué, tout laisse à penser qu'ils en feront leur affaire. Les aménagements déjà ou nouvellement réalisés seront auto-entretenus.

Encore faut-il bien penser que puits et petits barrages ne posent pas seulement des problèmes de maintenance. Toute réalisation de ce type pose notamment des problèmes sanitaires de nature à confirmer dans l'idée que la rationalité d'un développement de la production est également liée à l'insertion des projets dans un plan de développement intégré.

— L'amélioration de la productivité implique ensuite de produire « mieux » que par le passé. L'amélioration des modes d'exploitation est un leitmotiv de la Convention : qu'il s'agisse des cultures pluviales, comme le mil, utilisées désormais en préservant la fertilité des sols, qu'il s'agisse des cultures irriguées conçues grâce à une maîtrise optimale de l'eau, enfin qu'il s'agisse de l'élevage et de sa meilleure association avec l'agriculture. En ce qui concerne l'élevage, tout particulièrement, les auteurs de la Convention mettent l'accent sur l'amélioration de l'alimentation des animaux par une gestion plus adéquate des pâturages, le développement de la production fourragère et, conformément à un objectif plus large déjà évoqué, par une réhabilitation des points d'eau. La dimension sanitaire d'un tel projet n'est bien sûr pas ignorée et le développement des infrastructures nécessaires à cet effet apparaît comme primordiale.

Une recherche agronomique adaptée représente un gage de succès pour une telle politique.

3. Le développement de la recherche agronomique.

Une recherche agronomique autonome est l'une des clés maîtresses du développement rural. La coopération doit donc permettre de renforcer les capacités nationales et régionales de recherche. Il importe en effet de tenir le plus grand compte des conditions naturelles et humaines de chaque pays ACP ou de chaque région regroupant plu-

sieurs pays ACP (art. 26 alinéa 12). Il convient en outre d'assurer la vulgarisation de la recherche, c'est-à-dire de la rendre accessible compte tenu des conditions socio-économiques locales.

Dans cet esprit, les auteurs de la Convention (art. 31) ont tout spécialement insisté sur l'importance d'une recherche adaptée dans le secteur de la production végétale et animale. En particulier, l'amélioration de la productivité est manifestement liée à l'amélioration des variétés et des races, de la qualité nutritionnelle des produits. Or, la recherche peut y contribuer, si les technologies qui en découlent sont à la portée des producteurs.

Enfin, la lutte contre la sécheresse et la désertification est indispensable sans une attention toute particulière de la recherche aux régions arides ou semi-arides.

On comprend, dans ces conditions, l'intérêt d'une meilleure diffusion des techniques, notamment d'un État ACP à l'autre, et l'intérêt d'une vulgarisation des résultats de la recherche auprès du plus grand nombre possible d'utilisateurs.

A cet effet, le Centre technique pour la coopération agricole et rurale, déjà créé dans le cadre de Lomé II, est confirmé dans sa mission et doit assurer tout à la fois l'information, la formation et la vulgarisation de la recherche à des fins de développement rural (art. 37).

Il doit notamment, à la demande des États ACP, assurer la diffusion d'informations scientifiques et techniques sur les méthodes et moyens favorisant la production agricole et le développement rural. A ce titre, il peut apporter une contribution à la planification du développement agricole et rural, et préparer ou évaluer les actions de développement rural. Dans une perspective de développement autonome et global, le Centre pourra notamment encourager les actions qui s'inscrivent dans le cadre d'un développement intégré.

B. Le développement intégré

Les acteurs de la coopération doivent se garder d'approches parcellaires dans lesquelles les projets de développement seraient mis en œuvre sans souci de leur incidence économique et sociale. Nous retiendrons de la lecture de la Convention qu'il n'y a pas de développement efficace, sans intégration des populations rurales à la fois dans l'ensemble du circuit économique et dans leur cadre de vie, ni sans intégration des produits dans de véritables filières capables d'en assurer la valorisation et la promotion.

1. L'intégration des populations rurales.

C'est un objectif clairement déterminé de la coopération rurale. La coopération doit viser à associer les populations à leur développement et notamment à insérer le paysan dans le circuit économique, et, au-delà, dans son milieu naturel.

L'organisation du monde paysan en groupements semble la clé de la participation à leur propre développement (art. 26 alinéa 5). « L'organisation de producteurs en groupements ou communautés » figure en conséquence au premier rang des actions envisagées de promotion du monde rural (art. 30).

On peut en effet en attendre une restructuration de la production grâce à des investissements et des équipements d'intérêt commun, on peut également escompter une meilleure concentration de l'offre, un meilleur écoule-

ment des produits et une régulation décentralisée de la mise en marché. Ainsi les groupements de producteurs pourraient-ils être les intermédiaires privilégiés d'une politique de modernisation et les partenaires idéaux des acteurs de la commercialisation au stade final. Un tel rôle serait d'autant mieux assuré que les producteurs auraient eux-mêmes reçu une formation au sein de leurs groupements. Ceux-ci sont en effet à même de fournir un encadrement tout à fait adéquat pour une formation et ont une vocation naturelle à assurer la vulgarisation. La formation est d'ailleurs elle-même de nature à consolider l'insertion des producteurs dans leur milieu.

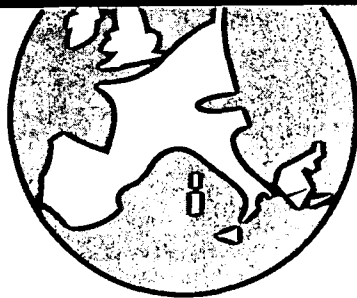
Il n'est pas concevable en effet de promouvoir un développement économique en faisant fi de l'environnement culturel et social des populations. Le développement d'activités socio-culturelles indispensables à l'amélioration du cadre de vie du monde rural est un levier indissociable du développement économique. Des actions dans le domaine de la santé, de l'éducation et de la culture doivent donc accompagner tout projet de développement économique. A titre d'exemple, nous dirons que le pari hydraulique de la Convention de Lomé ne sera tenu que s'il bénéficie de mesures d'accompagnement dans le domaine sanitaire. Les réserves d'eau peuvent en effet constituer des foyers d'agents pathogènes. Le forage de puits et la constitution de petits barrages entraînent trop souvent une nette recrudescence de maladies parasitaires, tels le ver de Guinée ou la bilharziose. La vulnérabilité du système sanitaire déjà précaire en milieu rural s'en trouve accrue. Il importe en conséquence de procéder à l'assainissement de l'eau, d'entreprendre des actions d'hygiène autour des puits ou des nouvelles retenues d'eau, d'assurer la formation et l'encadrement sanitaire des populations, de construire des maternités rurales, des pharmacies villageoises... En un mot, la coopération doit permettre aux populations rurales de vivre « autrement » pour demeurer fidèles à leur milieu naturel. Seuls des paysans en parfaite possession de tous leurs moyens pourront en effet tenter de maîtriser et valoriser leurs productions.

2. L'intégration des produits.

Les efforts en vue d'un accroissement de la production pourraient demeurer vains s'ils n'étaient pas accompagnés d'une même volonté d'assurer leur constante adaptation aux besoins du marché. La « valorisation » des produits (art. 29) témoigne de la volonté des auteurs de la Convention de créer de véritables filières de nature à employer les populations et à revivifier le milieu rural. La mission la plus urgente est d'assurer la conservation des produits. Pour ce faire, la coopération doit encourager le stockage au niveau des producteurs et la lutte la plus efficace contre les maladies, les prédateurs et autres pertes de production.

La mission la plus impérieuse est d'assurer la commercialisation des produits. La tâche incombe au premier chef aux organisations de producteurs qui doivent être dotés de moyens matériels et financiers à cet effet. Cependant, une telle mission n'est concevable qu'avec l'utilisation de circuits commerciaux susceptibles d'approvisionner régulièrement les marchés locaux, les zones déficitaires et les marchés urbains. La régulation du marché et la maîtrise des circuits commerciaux devraient être garanties par un stockage de sécurité, afin d'éviter une rupture d'approvisionnement, et par un stockage d'intervention, afin de lutter contre les fluctuations erratiques des prix.

L'adaptation à l'évolution du marché devrait conduire à une transformation et à un conditionnement des produits.



Une telle mission pourrait incomber à de nouvelles unités artisanales et agro-industrielles qui revivifieraient le milieu rural. Ainsi seraient créés « les conditions et le cadre de vie satisfaisants » appelés de leurs vœux par les auteurs de la Convention. La notion de développement harmonieux est déjà sous-jacente ; reste à en mesurer la place exacte.

C. Le développement harmonieux

La poursuite de chacun des objectifs énoncés au titre de la coopération rurale et tout particulièrement la mise en œuvre d'actions inspirées par un développement rationnel de la production peuvent compromettre l'équilibre naturel des États ACP. Les auteurs de la Convention de Lomé ont donc tenu à indiquer que la réalisation des objectifs de la coopération devait se traduire par une prévention du milieu naturel (art. 26 in fine). Cependant, devant l'ampleur de la sécheresse et de la désertification pour certains États ACP, des actions thématiques spécifiques doivent prendre place à cet effet dans le cadre général de la restauration des équilibres naturels (art. 11).

1. La restauration des équilibres naturels.

Les équilibres naturels rompus doivent être restaurés (art. 11).

Dans son souci de développement harmonieux, les États ACP doivent se garder d'accroître dangereusement leurs cultures d'exportation et doivent au contraire rechercher « un meilleur équilibre entre les productions agricoles vivrières et les productions destinées à l'exportation » (art. 26 al. 10). Il est logique d'en escompter une sécurité alimentaire accrue, ainsi qu'une amélioration des conditions de vie des populations rurales ; le milieu naturel sera restauré et mieux préservé conformément à un souci de préoccupation majeure de protection de l'environnement.

Le même souci d'un développement harmonieux doit inspirer « un développement équilibré des zones rurales » (art. 12). Dans cet esprit, chaque zone doit s'employer à diversifier ses cultures, les activités créatrices d'emploi, notamment les activités d'appui à la production (art. 26 alinéa 9). De même, chaque zone doit pouvoir bénéficier du développement d'activités socioculturelles, par exemple dans le domaine de la santé et de l'éducation. Enfin, un équilibre « entre » les zones rurales doit inspirer les États ACP, a fortiori lorsqu'ils sont victimes de la sécheresse et de la désertification. La coopération doit les y aider d'une manière spécifique.

2. La lutte spécifique entre la sécheresse et la désertification.

C'est un objectif « prioritaire » pour les États ACP qui sont menacés dans leur existence même par une telle calamité. Le chapitre spécial consacré à ce thème a d'ailleurs été introduit dans la Convention à la demande d'États du Sahel dans le but de susciter une mobilisation générale.

C'est un objectif « fondamental » pour les parties contractantes et c'est un objectif à très long terme dans lequel vont se trouver impliqués la Communauté et plusieurs États ACP. Les parties contractantes sont donc convenues de tout mettre en œuvre pour marquer un coup d'arrêt à la dégradation croissante du capital foncier et forestier des États ACP concernés et pour rétablir les équilibres écologiques ou sauvegarder les ressources naturelles, en vue

notamment d'améliorer les conditions de vie souvent intolérables de leurs populations.

Au premier rang des actions retenues au titre d'une solidarité internationale exemplaire figurent une meilleure maîtrise de l'eau et une lutte contre toutes les pratiques qui sont à l'origine du phénomène de désertification. Dans le premier cas, nous évoquerons l'inventaire scientifique des ressources hydrauliques disponibles : nappes phréatiques, eaux souterraines, eaux de surface, leur exploitation rationnelle et leur éventuel renouvellement. Dans le second cas, nous citerons la connaissance scientifique et l'observation pratique de tous les facteurs de désertification, tels les feux de brousse ou le déboisement, et le surpâturage, l'exploitation des résultats acquis et l'action sur le milieu humain, enfin l'évolution des conditions climatiques.

A plus long terme, le rétablissement rapide de l'équilibre écologique implique un volet spécifique de lutte contre la sécheresse et la désertification dans toute action de développement agricole et rural. Un véritable plan agroforestier en est l'élément moteur (art. 42).

Encore faut-il que Communauté et États ACP conjuguent leurs efforts et sachent notamment solliciter à bon escient de nombreuses organisations non gouvernementales pour des projets précis, bien localisés, et, avec elles, sachent apporter les techniques et les fonds nécessaires à la réalisation de tels projets. La coopération rurale ne saurait en effet être efficace sans instruments appropriés.

II. — Les « instruments » de la coopération rurale

Il n'y a pas à proprement parler d'instruments spécifiques de la coopération rurale. En effet, « les actions de la coopération agricole ou rurale s'exécutent selon les modalités et procédures fixées pour la coopération financière et technique » (art. 32). Il importe donc, pour l'essentiel de se reporter aux dispositions du titre III de la 2^e partie consacrées précisément à l'un des « instruments » de la coopération : la coopération financière et technique. Certaines actions de développement requièrent en effet des apports en capitaux que ne peuvent mobiliser les seuls États ACP. La dotation du FED, soit 6 060 millions d'Ecus, sans compter les fonds destinés au Stabex et au Sysmin, et 1 100 millions de prêts de la BEI sont affectés à la coopération financière. D'autres actions, projets ou programmes nécessitent un apport scientifique et technique ou une intervention d'experts, de techniciens ou d'ingénieurs, il s'agit de la coopération technique. Notre propos n'est pas, bien entendu, de rappeler les objectifs, les principes, l'étendue, les modalités ou les procédures de la coopération financière et technique, dans leur ensemble, mais plutôt d'en examiner les inflexions, dès lors qu'il s'agit de développement rural. Le recours aux procédures et modalités générales de la coopération financière et technique n'exclut d'ailleurs pas le recours privilégié à un instrument particulier, plus spécialement adapté au monde rural. Les microréalisations sont là pour en témoigner.

A. L'adaptation de la coopération financière et technique au développement rural

Il suffit de se référer aux objectifs et principes de la coopération financière et technique pour se convaincre de leur parfaite adéquation avec les domaines privilégiés par la coopération rurale. A titre d'exemple, la coopération financière et technique a pour objectifs d'(e) :

- appuyer et favoriser les efforts des États ACP visant à assurer leur développement intégré, autodéterminé, auto-centré et autoentretenu. Voilà des objectifs parfaitement transposables dans le domaine de la coopération rurale et qui font écho à ceux qui lui ont été assignés,
- contribuer au relèvement du niveau de vie des populations des États ACP et à leur mieux-être. Or, on ne peut oublier que pour la plus grande part, il s'agit de populations rurales,
- mobiliser les initiatives des collectivités et encourager la participation des personnes. On songe à l'intégration des personnes dans leur cadre de vie, le monde rural en général, les collectivités en particulier...

Dans le respect de ces objectifs, les « projets », de caractère plus ponctuel, et les « programmes », d'ampleur plus grande, qui regroupent ou encadrent les projets, sont arrêtés en fonction des priorités fixées par les États ACP et son éligibles au titre de la coopération financière. A ce titre, ils peuvent être proposés pour un financement par la Communauté sous forme de subventions ou de prêts, ou pour un cofinancement par la Communauté et un État ACP.

Les États ACP ont certes l'initiative ou le libre choix de projets ou programmes, mais on ne manquera pas de noter un tripe infléchissement de la coopération financière et technique en faveur de la coopération rurale (7). Ou bien les États ACP sont en effet invités à privilégier un certain nombre d'actions de coopération rurale au titre de la coopération financière, ou bien les projets de programmes de développement sont explicités dans un sens favorable à la coopération rurale, enfin les acteurs de la coopération rurale apparaissent comme des bénéficiaires privilégiés de la coopération financière et technique.

1. La coopération rurale privilégiée au titre de la coopération financière et technique.

C'est expressément, dans le cadre des dispositions propres à la coopération rurale, que les signataires de la Convention de Lomé ont entendu indiquer comment la coopération financière et technique, pourtant de portée générale, était tout spécialement appropriée à certaines actions de coopération rurale (art. 32).

Il importe de prendre la mesure de l'originalité de cette initiative. En effet, d'autres « domaines » de la coopération font eux-mêmes place à des actions prioritaires au titre de la coopération financière et technique. On peut citer les actions jugées prioritaires à propos du développement de la pêche (art. 51), à propos des transports et communica-

(7) Si donc un État ACP n'accorde pas l'importance souhaitée à la coopération rurale dans le cadre de ses programmes, mais privilégie exagérément les cultures d'exportations au détriment des cultures vivrières ou encore accorde ses préférences à la coopération industrielle, il apparaîtra donc en porte-à-faux par rapport à la Convention. Cette situation est bien nouvelle, mais, comme dans les deux précédentes conventions, le Commissaire peut s'y opposer.

tions (art. 89), ou à propos du développement du commerce et des services (art. 98). A l'inverse, certains « domaines » de coopération ne comportent pas de référence à des actions particulières susceptibles de relever expressément et au premier chef de la coopération financière et technique. Nous citerons le développement industriel (art. 62) ou la coopération régionale (art. 104). Les rédacteurs semblent même avoir été plus enclins à établir des liens entre la coopération industrielle (voir art. 61) ou coopération régionale (voir art. 113 al. a), d'une part, et coopération rurale, d'autre part. Au titre de la coopération financière ce sont (art. 32, parag. 1) :

« la fourniture de facteurs de production,

l'appui aux organismes de régulation des marchés en fonction d'une approche cohérente des problèmes de production et de commercialisation,

la participation à la constitution de fonds pour les systèmes de crédits agricoles,

l'ouverture de lignes de crédit au bénéfice d'organisations professionnelles agricoles et de petits industriels ruraux, en fonction de leurs activités (approvisionnement, commercialisation primaire, stockage etc.) et au bénéfice des groupements qui mettent en œuvre des actions thématiques,

l'appui à l'association de moyens industriels et de capacités professionnelles dans les États ACP et la Communauté, dans le cadre d'unités artisanales ou industrielles, pour la fabrication d'intrants et de matériel, l'entretien, le conditionnement, le stockage, le transport, la transformation des produits. »

Au titre de la coopération technique, ce sont (art. 32, parag. 2) :

« des échanges d'informations entre la Communauté et les États ACP et entre les États ACP, sur l'utilisation de l'eau, les pratiques d'intensification des produits, les résultats de la recherche, etc,

des échanges d'expériences entre professionnels du crédit et de l'épargne, des coopératives, de la mutualité, de l'artisanat, de la petite industrie en zone rurale, etc. »

L'énumération est telle qu'on peut légitimement se demander s'il était encore besoin d'explicitier les projets et programmes généralement éligibles au titre de la coopération financière et technique.

2. L'explicitation des projets et programmes éligibles dans un sens favorable au développement rural.

La Convention de Lomé III consacre une objectivisation de la coopération financière et technique et une orientation sectorielle évidente au bénéfice du développement rural.

— Les « programmes sectoriels » (art. 188) couverts par la coopération financière peuvent avoir pour objet de contribuer au rendement optimal des secteurs productifs et à la satisfaction des besoins fondamentaux de l'homme. Or, il s'agit là au premier chef des programmes de développement du monde rural. La Convention ne laisse aucun doute à ce sujet ; elle prévoit en effet que les programmes peuvent « inclure le financement d'intrants dans le secteur productif tels que... pièces de rechange (machinisme agricole), engrais, insecticides, fournitures visant à l'amélioration des services de santé et d'éducation, à l'exclusion des dépenses courantes d'administration ».



Les aides communautaires s'ajoutent aux mesures prises par les États ACP, il est possible d'envisager le cofinancement d'un programme de développement intégré.

— « *Les projets et programmes d'action* » (art. 190 parag. 1) sont évoqués avec une prédilection encore plus marquée pour la coopération rurale, notamment à l'échelle locale.

Projets et programmes d'action peuvent en effet concerner, selon le vœu même des auteurs de la Convention :

- le développement rural et notamment la recherche de l'autosuffisance et de la sécurité alimentaire,
- l'artisanat,
- l'amélioration structurelle des secteurs économiques productifs,
- la protection de l'environnement,
- l'appui aux... institutions financières locales et régionales,
- les microréalisations de développement à la base,
- le développement de l'utilisation optimale des ressources humaines, en tenant particulièrement compte du rôle des femmes dans le développement,
- l'amélioration de l'infrastructure et des services socio-culturels ainsi que du logement et de l'approvisionnement en eau.

— Enfin les « *actions thématiques* » (art. 190 parag. 2) engageant Communauté et État ACP pour une longue durée sur un thème spécifique visent elles-mêmes au premier chef et pour ainsi dire exclusivement le monde rural (8). On citera :

- la lutte contre la désertification et la sécheresse, action qui correspond à un objectif primordial des parties contractantes.
- la lutte contre les calamités naturelles et leurs conséquences dans les États les moins développés, enclavés et insulaires,
- la lutte contre les grandes endémies et épidémies humaines,
- l'hygiène et la santé de base,
- la lutte contre les maladies endémiques du bétail...

Dans les trois hypothèses évoquées, la coopération financière est manifestement placée par priorité au service de la coopération rurale.

L'identification des bénéficiaires confirme cette interprétation de la Convention.

3. Les acteurs de la coopération rurale, bénéficiaires privilégiés de la coopération financière et technique.

Les États ACP et les organismes régionaux le plus souvent de caractère interétatique sont bien entendu les premiers bénéficiaires de la coopération financière et technique, mais on sait qu'ils sont invités à privilégier la coopération rurale dans leurs demandes de financement.

Il existe cependant une autre catégorie de bénéficiaires, ce sont les organismes mixtes institués par la Communauté et les États ACP, et habilités par ces États à réaliser certains objectifs spécifiques. Or il en est ainsi, « notamment dans le domaine de la coopération agricole... » (industrielle et commerciale).

D'autres bénéficiaires peuvent apparaître avec l'accord des États ACP pour des projets et programmes approuvés par eux. Or, ce sont, entre autres, et tout particulière-

ment : « les collectivités locales et organismes privés participant dans les pays intéressés au développement économique, social et culturel », qui sont appelés à jouer un rôle capital dans le développement intégré du monde rural. Ce sont également les « groupements de producteurs ressortissants des États ACP », dont on sait le rôle essentiel dans l'organisation des producteurs et la maîtrise du marché (art. 191).

L'attention des parties contractantes s'est portée à l'évidence aux réalisations concrètes à l'échelle locale ; les « microréalisations » en sont la meilleure illustration.

B. Les microréalisations

Introduites à titre expérimental par la Convention de Lomé I, les « microréalisations » ont connu un succès immédiat. Leur rôle a été officialisé par Lomé II qui en a accru l'importance. Lomé III a confirmé cette tendance au vu de l'efficacité du système.

La nouvelle convention précise les conditions de « microréalisations » et arrête les modalités de leur financement. On peut en déduire que les parties contractantes ont voulu apporter une « réponse concrète aux besoins des collectivités locales » et qu'elles ont prévu un financement adéquat.

1. Une réponse concrète aux besoins des collectivités locales.

Les microréalisations visent de « petits projets... qui ont un impact économique et social sur la vie des populations et des collectivités des États ACP ». La Convention prévoit bien qu'exceptionnellement ceux-ci peuvent être envisagés dans des zones urbaines, mais le « principe » demeure que les projets sont réalisés dans les zones rurales.

Or, c'est dans le monde rural que les microréalisations peuvent avoir le meilleur impact sur la vie des populations et c'est dans ce cadre qu'elles peuvent être sollicitées le plus aisément pour participer à la réalisation de petits projets.

Deux conditions sont d'ailleurs posées pour qu'une microréalisation puisse être proposée à la Communauté en vue de son financement (art. 201 parag. 3).

— La microréalisation doit d'abord répondre à un besoin réel et prioritaire manifeste et constaté au niveau local.

Le projet doit donc avoir mûri sur place et être présenté par une population motivée qui en a réellement éprouvé le besoin. Or, le village ou la communauté locale constituent des lieux privilégiés où on en recense les besoins ; approvisionnement en eau du village, petit barrage, électrification rurale, silos et hangars, chemins ruraux, écoles primaires, écoles d'apprentissage, dispensaires, activités artisanales, centre sociaux...

— La microréalisation doit ensuite être menée à terme avec la participation active des collectivités locales. La microréalisation doit être l'affaire de tous. C'est d'ailleurs la meilleure manière de rompre avec l'idée d'assistance et c'est une garantie à la fois de bonne fin et de maintenance. Une contribution en nature ou sous forme de prestation de service par la population elle-même peut d'ailleurs être substituée à un financement direct de la collectivité initiatrice du projet. Déjà à ce niveau, on peut parler de financement adéquat.

(8) Ce nouvel instrument de développement a été créé par Lomé III.

2. Un financement adéquat.

Le projet répondant aux conditions exigées doit être présenté par la collectivité locale qui sera le bénéficiaire du concours de la Communauté (art. 202).

En principe, le financement est double.

Il est d'abord assuré par la collectivité dans une mesure « adaptée à sa capacité contributive ». Or, notamment dans les pays moins développés auxquels les parties contractantes entendent accorder « une priorité particulière » une capacité en espèces est le plus souvent à exclure. On se félicitera donc que la collectivité puisse lui substituer une contribution en nature sous forme de prestations de services. Ainsi verra-t-on de plus en plus des populations villageoises creuser elles-mêmes leurs puits avec l'aide financière et technique de la Communauté plutôt que d'assister passivement à la même opération par une entreprise européenne spécialisée.

Un financement complémentaire est assuré par le FED sur les disponibilités en subventions du programme indi-

catif d'aide communautaire. La part contributive du FED ne peut dépasser les deux tiers (contre 60 % pour Lomé II) du coût total du projet ; il ne saurait donc être question de démobiliser les énergies locales. En revanche, cette même part peut être substantielle, tout en demeurant dans les limites appropriées à une microréalisation, puisqu'elle peut atteindre 250 000 Ecus, contre, à Ecus constants, 150 000 sous Lomé II.

Une intervention de l'État ACP n'est pas obligatoire, elle n'est cependant pas exclue. Il peut s'agir d'une contribution financière ou d'une participation en équipements publics ou d'une prestation de services.

En toute hypothèse, la demande de financement du projet d'initiative locale émane de l'État ACP.

Ainsi, les États ACP, conformément à la volonté des parties contractantes, restent-ils les maîtres souverains des stratégies et modèles de développement de leurs économies et de leurs sociétés, alors même que la Convention leur a assigné des orientations sectorielles.



LA COOPÉRATION RÉGIONALE DANS LES CONVENTIONS DE LOMÉ

Daniel C. BACH

*Chargé de recherche au CNRS,
Centre d'étude d'Afrique Noire de Bordeaux*

Des actions de coopération ayant une portée régionale figuraient déjà parmi les interventions programmées dans le cadre des FED (Fonds européen de développement) durant la période des conventions de Yaoundé. Toutefois, c'est à la convention de Lomé I que revient le mérite d'avoir instauré, en 1975, un cadre juridique incitant au développement de telles actions, tout en leur affectant dans le même temps des enveloppes financières précises : initialement 10 % des aides communautaires inscrites dans la convention, puis, depuis Lomé II, environ 13 %.

Au fil des conventions, la définition du champ et les modalités de mise en œuvre de la coopération régionale ont été affinées. Dans le texte de Lomé III, un titre complet est exclusivement consacré à la coopération régionale et les treize articles qu'il regroupe sont, à maints égards, révélateurs du cheminement accompli depuis une décennie. On s'est attaché à en rendre compte dans les pages qui suivent en analysant successivement les dispositions adoptées par les deux premières conventions, les pratiques qui en ont découlé et, enfin les traits caractéristiques de la troisième convention de Lomé.

I. — La coopération régionale, expression de « l'esprit de Lomé »

L'approche dont témoigne la convention de Lomé I, pour ce qui concerne la coopération régionale, doit être resituée dans le contexte des négociations durant les années 1973-1974, et du rôle déterminant joué par le Nigeria, porteur des ACP et principal partenaire économique de la CEE dans le groupe.

Au début des années soixante-dix, la question même de l'ouverture de négociations avec la Communauté économique européenne constitue l'un des éléments clés du débat qui entoure la création de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) qui doit regrouper tous les États indépendants de la sous-région. Principal promoteur de ce projet, le Nigeria est, dans le même temps, peu favorable à la négociation d'un accord entre les États « associables » et la CEE, affirmant la nécessité de fonder au préalable une CEDEAO forte et autonome. La fermeté des positions défendues par les États francophones signataires de la Convention de Yaoundé II (dont le renouvellement a été exclu au-delà de 1974 lors des Accords de La Haye), va largement contribuer à un spectaculaire revirement des positions de la diplomatie nigériane durant l'année 1983. Devenu président de l'OUA en mai, le général Y. Gowon invite les ministres du Commerce des futurs ACP à se retrouver à Lagos, puis, quelques mois plus tard prend la tête des négociations avec la CEE. Le renversement des termes de l'échange pétrolier confère au Nigeria une audience et un poids nouveaux vis-à-vis de la Communauté aussi bien que dans le groupe des États ACP.

Durant toutes les négociations de Lomé I, la diplomatie nigériane va témoigner d'un grand souci d'éviter que la Convention ne puisse constituer un frein au développement de la coopération régionale, en Afrique de l'Ouest ou le cadre, beaucoup plus vaste, des États ACP. Une convergence va se dessiner sur ce point lorsque des moyens financiers spécifiques seront affectés au développement de la coopération régionale et ce, sur les bases définies par les États ACP. Signée en février 1975, la Convention de Lomé lève un dernier obstacle à la for-

mation de la CEDEAO. En effet, la convention place dans un cadre commun les rapports que les seize États de la sous-région entretiennent avec l'Europe et, plus particulièrement, leurs anciennes métropoles. En mai 1975, la Charte de Lagos, signée par tous les États de la sous-région, constitue l'acte de naissance de la CEDEAO (1).

Le souci de désamorcer les accusations de « néo-colonialisme » traditionnellement formulées par les États non associés transparaît nettement dans les dispositions de la Convention de Lomé I consacrées à la coopération régionale qui affirment d'emblée (article 47) le soutien financier et technique de la Communauté « à la réalisation des objectifs que les États ACP s'assignent », à savoir : « l'accélération de la coopération et le développement économique à l'intérieur et entre les régions des États ACP », la diversification de leurs économies, la réduction de leur dépendance à l'égard des importations et la création de marchés suffisamment étendus et intégrés. La fermeté des engagements pris est confirmée par l'annonce, dans le second paragraphe du même article, des moyens financiers réservés aux programmes régionaux.

Outre ces dispositions, le texte de la Convention proprement dite est très général dans son traitement du sujet qui nous intéresse. Il précise simplement que les demandes de financement sont présentées par les États, mais peuvent également émaner des « organismes régionaux ou interétatiques dont font partie les États ACP et qui sont habilités par ceux-ci » (2).

C'est un protocole relatif à l'application de la coopération financière et technique qui, en annexe de la Convention de Lomé II, précise le sens et le champ d'application de la coopération régionale avec laxisme : celle-ci peut concerner les relations entre des États ACP aussi bien que celles entre des organisations régionales. Dans les deux cas, il n'est pas impératif que tous les partenaires impliqués appartiennent au groupe des ACP. Afin d'être considéré au titre de la coopération régionale, un projet doit simplement contribuer « directement à la solution d'un problème de développement commun à deux ou plusieurs pays par la réalisation d'actions communes ou d'actions nationales coordonnées » (3).

Le champ d'application de la coopération régionale est, enfin, extrêmement vaste, c'est une espèce de « shopping-list », qui conformément aux demandes des États ACP concerne l'industrialisation, les transports et communications, la production d'énergie, la recherche et la technologie, l'élevage et l'agriculture, l'enseignement et la formation, le tourisme, et enfin, de manière significative, « l'assistance technique pour l'établissement d'organismes régionaux de coopération » (4).

La coopération régionale est ainsi définie de manière suffisamment souple pour que la convention puisse jouer un rôle d'incitation et de soutien aux projets existants ou en cours d'élaboration (c'est le cas de la CEDEAO).

Quatre ans plus tard, le texte de la deuxième Convention de Lomé reprend très largement les dispositions de Lomé I sur la coopération régionale qui sont désormais regroupées en un seul chapitre. Outre cela, les moyens

financiers accordés bénéficient d'un taux d'accroissement légèrement supérieur à celui des autres concours financiers programmés dans le cadre du 4^e FED.

D'une convention à l'autre, les changements tiennent à des ajouts, généralement mineurs, quant à l'objet de la coopération régionale (expansion du commerce intra-ACP et avec des pays tiers, aide aux pays enclavés et insulaires), quant à son champ d'application (lutte contre les grandes endémies et actions dans le domaine de la santé publique), et, enfin, quant aux programmes de financement (priorité aux États ACP les moins développés). La modification la plus significative concerne l'habilitation des organismes de coopération régionale à présenter des projets à la Communauté. Si une telle possibilité subsiste, il est désormais précisé que toute demande doit être adressée par les organismes concernés « au nom de leurs États ACP membres et avec l'accord explicite de ceux-ci » (5).

Il faudra attendre les négociations de Lomé III pour qu'intervienne une assez large refonte des dispositions relatives à la coopération régionale.

Sous Lomé I, le rythme de l'engagement des dépenses a été tel que les négociations de la seconde convention de Lomé n'ont pu disposer des données nécessaires à une évaluation globale des opérations de coopération régionale.

II. — Une programmation souple et incitative

Si l'on excepte les allocations consacrées à quelques actions générales (Revue *le Courrier ACP-CEE*, participations aux budgets du Centre de développement industriel et du Centre technique de coopération agricole en particulier), entre 84 % (Lomé II) et 90 % (Lomé I) des fonds engagés au titre de la coopération régionale ont concerné des interventions dans les sept sous-régions préalablement définies (Afrique de l'Ouest, Afrique australe, Afrique orientale, Afrique centrale, Océan Indien, Caraïbes et Pacifique).

Il convient donc de remarquer d'emblée que les possibilités offertes par les conventions de Lomé quant à une coopération interrégionale (Sud-Sud dirait-on aujourd'hui) dans le cadre du groupe ACP n'ont pas été saisies et ce, en dépit de l'accord de Georgetown (juin 1975) qui préconisait au premier chef un renforcement des liens de coopération entre les membres du groupe ACP. Ceci n'est guère surprenant si l'on considère l'hétérogénéité du groupe. Deux ans plus tard, en avril 1977, la déclaration de Suva adoptée par le Conseil des ministres ACP avait elle aussi repris ces orientations, souhaitant la mise en œuvre d'un « programme d'action pour la coopération intra-ACP » (6). Dans la pratique, la coopération régionale est restée confinée à l'intérieur des limites constituées par les ensembles sous-régionaux énumérés plus haut.

Trois éléments ont contribué à façonner la mise en œuvre des fonds de la coopération régionale et la nature des projets soutenus : le mode de programmation des dépenses, le caractère incitatif de la politique communautaire et, enfin, sa souplesse.

(1) D. Bach, « The politics of West African economic cooperation : CEAO and ECOWAS », *Journal of Modern African Studies*, XXI, 4 (1983) p. 610-611.

(2) Convention de Lomé I, article 49 (b).

(3) Convention de Lomé I, protocole n° 2, article 7 (2).

(4) *Ibid*, article 8 (b).

(5) Lomé II, article 136 (b).

(6) M. Anyadike-Danes, « La coopération régionale et le groupe de Lomé », *Lomé Briefing*, 19 (1984), p. 1.



La programmation des dépenses a été effectuée différemment sous Lomé I et sous Lomé II. Sous Lomé I, le budget global de 339 millions d'ECU (environ, 2,3 milliards de francs) consacré à la coopération régionale a été affecté par tranches successives. A deux reprises, les États ACP et les organismes régionaux habilités ont été invités à présenter leurs projets. Les approbations de la Communauté sont intervenues globalement, en 1977 puis en 1979. Outre sa lourdeur, ce mode de programmation a eu pour corollaire une répartition géographique des aides déséquilibrée parce que fondée sur une mise en concurrence directe des projets présentés. L'Afrique de l'Ouest disposait de nombreuses organisations régionales de coopération et d'une tradition de rapports soutenus avec la Communauté qui ont contribué à lui faire bénéficier de plus du tiers des sommes allouées (38 %), tandis que la part de l'Afrique orientale s'élevait à 23 %, celles de l'Afrique australe ou des Caraïbes étant de 8 %.

Pour cette raison, sous Lomé II, le mode de programmation a évolué. L'affectation géographique des fonds a été définie par la commission dès le début de la mise en œuvre de la convention en prenant en compte des critères plus objectifs (ressources affectées par habitant) corrigés pour respecter des dispositions telles que l'aide aux pays enclavés ou insulaires. A l'expiration de la convention, l'Afrique de l'Ouest avait reçu 25 % des montants programmés, l'Afrique orientale 22 %, l'Afrique australe 11 %, l'Afrique centrale 10 %, les Caraïbes 9 %, le Pacifique 4 % et l'Océan indien 3 %.

Sous Lomé I comme sous Lomé II, les procédures de programmation ont contribué à influencer sur la nature des projets mis en œuvre. Dans les deux cas, les listes de projets présentées auraient souvent pu être considérées au titre des financements nationaux. On retrouve ici certaines des conséquences du caractère souple et incitatif de la politique mise en œuvre.

Sa souplesse s'est traduite par la très grande importance accordée aux projets relatifs aux transports et aux communications en dépit d'un caractère régional souvent discutable. Sous Lomé I, 58 % des crédits programmés ont été affectés à ce secteur, qui restait en tête sous Lomé II avec 40 % des sommes allouées. L'analyse des projets programmés dans ce secteur fait apparaître que certains d'entre eux n'ont concerné qu'un seul Etat mais n'en furent pas moins présentés comme des projets régionaux par des Etats ACP. Le caractère général des dispositions de la convention relatives à la définition de la coopération régionale et de son champ d'application ont indiscutablement contribué à de telles situations. Dans ce secteur comme dans d'autres, la coopération régionale a parfois pris l'allure d'un palliatif, alors que les dotations disponibles dans le cadre de la programmation nationale des Etats concernés étaient épuisées. Sous la convention de Lomé II, un relatif déclin de la prépondérance des transports s'est accompagné d'une forte réévaluation des allocations concernant le développement rural (de 7 % sous Lomé I à 28 %), tandis que la part de la formation, santé et hydraulique restait stable (12 %) et que celle du secteur industrie, énergie, mines déclinait assez fortement (22 % à 14 %).

Le caractère incitatif de la politique européenne à l'égard de la coopération régionale transparaît nettement dans le soutien apporté au fonctionnement des organisations régionales auxquelles reviennent 6 % des engagements de Lomé II. Nombreuses sont les organisations qui ont bénéficié d'une assistance technique : c'est le cas pour le CILSS, la CEAO, le secrétariat de la SADCC, le CARICOM, le Conseil africain de l'arachide, la MRU, l'Office africain

du bois... Il n'en reste pas moins que dans certaines régions, l'absence d'organisations régionales dynamiques à même de soutenir certains projets vitaux (tels ceux des corridors central et nord en Afrique orientale) freine considérablement leur mise en pratique.

A partir de la fin des années soixante-dix, les difficultés financières de nombre d'États africains ont eu des répercussions croissantes sur les budgets et l'activité de nombreuses organisations régionales. Ceci est particulièrement sensible en Afrique de l'Ouest où certaines institutions sont désormais à la recherche de soutiens à même d'assurer leur survie. Il s'agit là d'un trait caractéristique de la coopération régionale vis-à-vis duquel il reviendra à la convention de Lomé III de préciser une politique.

III. — Lomé III : le temps des bilans et du recentrage

Alors que la coopération régionale paraissait s'essouffler, le « memorandum Pisani » de 1982 définissait ainsi les positions de la Commission à la veille de l'ouverture des négociations de Lomé III :

« Dans la stricte observance de la convention-cadre suggérée [Lomé III], l'existence de modes de coopération régionale adaptés aux réalités peut offrir des avantages considérables. Il n'appartiendra ni à l'Europe, ni à la convention de fabriquer des régions. Mais l'Europe communautaire, riche de sa propre expérience, pourra créer les conditions de coopérations régionales profitables dont l'avenir seul dira si elles peuvent ou doivent avoir des prolongements institutionnels ou politiques.

En tout état de cause, la Commission proposera, le moment venu, de renforcer encore les mesures propres à encourager la coopération régionale, soit entre pays ACP soit entre ceux-ci et d'autres PVD de la même région ». (7)

Avec des moyens qui restent équivalents à ce qu'ils étaient sous Lomé II (environ 13,5 % du budget du V^e FED, c'est-à-dire un milliard d'écus soit 6,8 milliards de francs), la convention de Lomé III tient très largement compte de l'expérience acquise depuis dix ans. S'il reprend nombre de dispositions énoncées dans les deux conventions précédentes, il tente de préciser et redéfinit de manière beaucoup plus rigoureuse la coopération régionale à travers son objet, son champ, sa nature, les modalités de son financement et de sa gestion.

L'énoncé des caractéristiques et du sens de la coopération régionale (article 103) dénote une volonté de plus grande sélectivité quant à l'éligibilité des projets, ceci afin d'éviter qu'ils ne revêtent l'aspect d'une juxtaposition de projets nationaux. A cet égard, les parties s'engagent à accorder une attention particulière à « l'évaluation et l'utilisation des complémentarités dynamiques existantes et potentielles », à la recherche d'une « utilisation maximale des ressources humaines » et d'une accélération de « la diversification économique » ; il s'agit aussi de promou-

(7) Bulletin des Communautés européennes, *Memorandum sur la politique communautaire de développement*, Bruxelles, 1982, p. 21.

voir la sécurité alimentaire, d'exploiter au maximum « les économies d'échelle dans tous les domaines où la solution régionale est plus efficace que la solution nationale »... Ce ne sont pas tant les thèmes évoqués qui sont ici importants — ils étaient présents dans la convention de Lomé — que leur reprise systématique sous l'angle d'une approche régionale et dynamique.

Alors que de nombreuses organisations régionales éprouvent des difficultés de financement, l'article 105 stipule que l'assistance financière et technique est apportée aux organismes régionaux « lorsque ceux-ci s'avèrent indispensables pour réaliser les objectifs de la coopération régionale ».

Outre cela, la définition de la nature d'une action régionale (critère de « régionalité ») est également caractéristique. Des critères précis sont présentés en vue d'une évaluation : l'action envisagée doit « imposer un dépassement des frontières par un État ACP et ne peut ni être réalisée par un seul État ni être scindée en actions nationales réalisables pour chaque État pour son propre compte », ou encore permettre de réaliser des « économies d'échelle importantes comparativement aux actions nationales » (article 106). Ces dispositions sont complétées par d'autres dont les incidences financières sont importantes puisqu'il a pour objet de définir la part des composantes nationales et régionales (c'est-à-dire le degré de régionalité) dans les projets afin de définir le prorata des financements respectifs. De telles dispositions laissent entrevoir une diminution du nombre des projets intégralement pris en charge au titre de la coopération régionale.

Lomé III ne contient aucune disposition particulière concernant le mode de programmation des crédits alloués. Toutefois la définition plus précise des procédures de présentation et d'instruction des demandes de financement milite dans le sens d'une transparence et d'une implication accrue des États concernés, ou susceptibles de l'être, par un projet régional. Les demandes de financement doivent ainsi être désormais « formulées par tous les États ACP participant à une action régionale » (article 108). En

outre, les États susceptibles d'être intéressés par une telle demande en sont informés par la Commission avec l'accord des États concernés. Pour ce qui est des organisations régionales, leur droit de soumettre des projets en vue de leur examen a toujours été limité par l'exigence d'une habilitation par les États membres. Les dispositions de Lomé III sont encore plus spécifiques puisqu'elles imposent aux organisations régionales de n'agir qu'au nom et avec l'accord explicite de leurs membres qui sont des États ACP. Toutefois, à la demande des États ACP, la commission a accepté une interprétation de l'article 108 (4) autorisant les organisations régionales à détenir un mandat.

À la demande des ACP, le champ d'application de la coopération régionale reste extrêmement large et ne fait aucune référence au principe de la concentration sectorielle. On peut toutefois noter que « l'autosuffisance et la sécurité alimentaire », les programmes de soins de santé primaire, le développement et la préservation des « ressources halieutiques et marines » et la lutte contre la désertification et la pollution remplacent en tête de liste, l'accélération de l'industrialisation des États ACP et la promotion des transports et communications (article 113).

Lomé n'a conduit à aucune révision radicale de la politique de soutien à la coopération régionale inaugurée sous Lomé I, mais bien à une tentative de recentrage et de redéfinition des paramètres à même de guider sa mise en œuvre. Alors que la coopération régionale connaît une crise aiguë dans les pays du Sud, les dispositions de Lomé III mettent l'accent sur une programmation à même de dépasser réellement le cadre des projets nationaux en évitant l'écueil de soutiens coûteux à des institutions régionales dont l'efficacité est de plus en plus sujette à caution. La stagnation de la contribution à l'aide régionale dans le budget général du FED devrait ainsi avoir pour contrepartie une meilleure allocation des ressources disponibles. La coopération régionale deviendra-t-elle un instrument au service d'opérations à long terme ? Ce pourrait être l'un de ses objectifs mais des moyens d'une toute autre ampleur devraient alors lui être consacrés.

Pierre d'AMARZIT

ESSAI D'UNE POLITIQUE PÉTROLIÈRE EUROPÉENNE

A ce jour, vingt ans d'efforts ont été entrepris pour tenter de parvenir à la construction d'une politique énergétique européenne. Or, si cette politique n'existe pas encore, il n'en reste pas moins qu'un cadre juridique et des options fondamentales ont été mises en place. L'objet de cet ouvrage est de présenter les orientations, les principales étapes et les applications de cette politique, notamment sous ses aspects pétroliers.

« Bien sûr, de tels projets d'une politique énergétique communautaire ne se concrétiseront pas tous demain. Mais il est important que l'espoir de les voir naître un jour puisse être gardé. C'est le grand mérite de M. Pierre d'AMARZIT de nous l'avoir si opportunément démontré ». Pierre DESPRAIRES

Un ouvrage 13 x 21. Prix : 90 F

Editions Techniques et Economiques
3, rue Soufflot, 75005 PARIS



**Le seul ouvrage de langue
française pour tous ceux
qui sont confrontés avec le
DROIT COMMUNAUTAIRE**

Un traité permanent de droit communautaire :

- **DICTIONNAIRE DU MARCHÉ COMMUN (6 volumes)**
mises à jour envoyées 5 fois par an

et son complément mensuel :

- **NOTES D'INFORMATIONS COMMUNAUTAIRES**



----- retournez le coupon ci-dessous -----

NOM
ENTREPRISE
ADRESSE
..... Tél

Désire sans engagement de sa part
 recevoir une documentation complète
 être contacté par votre agent commercial

JURIDICTIONNAIRES JOLY - 26 COURS ALBERT 1er, 75008 PARIS - 42.25.47.40

DROIT SOCIAL

Direction : Jean-Jacques Dupeyroux

NUMÉRO SPÉCIAL

Les alternatives aux licenciements

N° 9-10 SEPTEMBRE-OCTOBRE 1985

Raymond SOUBIE : Quelques observations sur les accords
« donnant-donnant ».

*
* *

Jean-Marc BERAUD : La procédure de la réduction d'horaire.

Jean-Marc SPORTOUCH : Le contenu de la décision de réduction de temps du
travail.

Laurent BALART : Les réformes du chômage partiel (1984-1985).

Henry BLAISE : Les droits individuels des salariés face à une réduction de
temps de travail.

*
* *

Gérard COUTURIER : Le plan social : aspects juridiques.

Jean-Yves HOCQUET : Les conventions du fonds national de l'emploi.

Antoine LYON-CAEN : Analyse juridique des congés de conversion.

Rose-Marie VAN LERBERGHE : Le nouveau dispositif des congés de conversion.

Marie-Hélène DEBART et Gérard MOREAU : Le retour et la réinsertion des
travailleurs étrangers aux pays d'origine.

*
* *

Jean SAVATIER : La résiliation amiable du contrat de travail.

*
* *

Alain BANCAUD : L'idéal juridique réalisé : les colloques de la revue *Droit
social*.

DROIT SOCIAL - 3, rue Soufflot

75005 Paris

(1) 46.34.10.30

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

numéro spécial

n° 31 - 1^{er} trimestre 1985

les restructurations de l'industrie française

Revue d'économie industrielle
Éditions Techniques et Économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél.(1) 634 10 30 lignes groupées