

Au-delà de Lomé IV
Points de vue préliminaires des gouvernements européens sur les relations
 futures ACP-UE

Bram Posthumus

Février 1998

Prologue

L'actuelle Convention de Lomé IV arrive à son terme le 29 février 2000. Elle sera très probablement suivie d'une nouvelle Convention de Lomé ; toutefois la forme qu'adoptera la coopération ACP-UE au cours du prochain siècle fait l'objet de nombreux débats entre les différents acteurs, aussi bien au sein de l'Union européenne (UE) que parmi les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

En novembre 1996, la Commission européenne présentait le *Livre vert sur les relations entre l'UE et les pays ACP à l'aube du 21^e siècle*, dont l'objectif essentiel était de promouvoir un débat ouvert et constructif sur la meilleure manière d'adapter la Convention à la nouvelle situation mondiale et aux défis que les ACP devaient relever en matière de développement, à l'aube du nouveau millénaire.

Le présent document passe en revue les principaux points soulevés dans les réponses préliminaires que douze pays membres de l'UE ont fournies en réaction à ce livre vert. Ces pays sont la France¹, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie², la Suède, le Danemark, la Finlande, la Belgique, l'Autriche, l'Irlande et le Portugal. Dans toutes ces études il est précisé que les positions présentées ont un caractère préliminaire.

L'étude est structurée comme suit : l'introduction spécifie clairement que les divers gouvernements européens tiennent à préserver des liens solides avec les ACP, tout en reconnaissant que de nombreuses questions devraient faire l'objet de réformes importantes. La partie suivante présente une analyse de la manière dont les États membres perçoivent les objectifs et les principes fondamentaux de la coopération ACP-UE, les propositions concernant le dialogue sur les politiques et le partenariat, les dispositions prises en matière de commerce et d'aide, les points de vue quant à la composition géographique des ACP et la question sensible de la « régionalisation ». Les dernières sections se concentrent sur les problèmes de la gestion et sur certains points particuliers avancés par les États membres lors de la préparation du processus de pré-négociation.

Nous nous abstenons de tirer des conclusions, dès lors que les douze réponses reçues à ce jour sont, comme le titre l'indique, préliminaires.

Introduction : la nécessité de réformer

D'une manière générale, la Convention de Lomé est considérée comme étant par essence un accord utile. Sa nature contractuelle la rend prévisible. Elle implique un dialogue sur les politiques, une coopération commerciale, économique, sociale et technique (en d'autres termes, commerce et aide) et elle garantit une présence européenne continue dans certaines régions reculées du monde. Ces caractéristiques sont jugées positives et doivent être maintenues.

Toutefois, le monde des années soixante-dix, celui qui a donné naissance à *Lomé*, appartient désormais au passé. Parmi les facteurs de changement on peut citer la guerre froide, la nouvelle composition de l'Europe, les pays d'Europe de l'Est qui frappent à la porte de l'UE, et une libéralisation économique d'étendue mondiale qui, ajoutés à une poignée d'autres phénomènes tels que l'internationalisation des informations, la domination des marchés mondiaux par les compagnies multinationales, l'informatisation des marchés financiers, ont constitué ce qu'on appelle la mondialisation. D'autres phénomènes connexes, tels la naissance de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le renforcement des blocs commerciaux régionaux, contribuent à atténuer

¹ La France a apporté deux contributions au débat dont la première en mars 1997, devenant ainsi le premier État membre à réagir au livre vert, et la deuxième en octobre 1997. Entretemps, deux événements s'étaient produits : un changement de gouvernement, et de nombreux débats en France sur la Convention de Lomé.

² Le document présenté par l'Italie ne reflète pas nécessairement la position officielle de l'Italie telle qu'elle a été élaborée par le CeSPI (Centre Studi di Politice Internazionale) après un processus de consultation lancé par le ministère italien des affaires étrangères.

l'impact des dispositions commerciales de la Convention de Lomé. Ce sont tous ces changements qui, ajoutés à d'autres, imposent une révision complète des relations entre l'UE et les pays ACP.

La Convention de Lomé pourrait également tirer profit de certaines modifications dans son fonctionnement au jour le jour, jugé trop lent, trop lourd et trop bureaucratique. Il n'est donc pas surprenant que plusieurs documents fassent état d'un besoin substantiel d'amélioration en matière d'efficacité et d'efficacités.

Cela étant, il ne faudrait pas, dans un élan d'adaptation de la coopération ACP-UE aux nouvelles réalités, jeter le bébé avec l'eau du bain. Ainsi, la contribution du Portugal mentionne les progrès réalisés dans les domaines de la santé et de l'éducation (prolongation de l'espérance de vie, augmentation du taux d'alphabétisation) et, en ce qui concerne l'adaptation aux nouvelles conditions, le Portugal nous rappelle avec subtilité que dans de nombreux pays ACP, en particulier en Afrique, les réformes avaient en fait commencé avant l'effondrement du mur de Berlin, alors que cet événement est souvent considéré comme le coup d'envoi des réformes politiques dans le Sud. En outre, de nombreux documents, notamment ceux qui émanent de la France, du Portugal, de l'Italie et de l'Allemagne, préviennent du danger de marginalisation des pays ACP faibles si l'élan de mondialisation se poursuit au même rythme. Les États membres conviennent que dans la plupart des pays ACP la Convention a affiché des résultats plutôt médiocres dans ses tentatives de renversement de la tendance négative. En effet, le déclin des économies, le rétrécissement de leur participation dans le commerce mondial et une pauvreté persistante caractérisent tout autant ces nations à l'heure actuelle qu'ils le faisaient il y a vingt ans. Selon l'opinion française, ceci serait l'une des causes de la baisse de légitimité de Lomé.

Tout bien considéré, il apparaît toutefois que personne ne conteste sur le fond la nécessité de redéfinir certaines parties importantes de la Convention de Lomé. Le défi qu'il faudra relever sera d'en conserver les meilleurs éléments tout en opérant les ajustements nécessaires. Certes, il existe des divergences d'opinion quant à la manière la mieux indiquée pour que ces changements soient positifs. Ainsi, les Pays-Bas insistent pour focaliser l'attention sur les situations les plus difficiles, les goulots d'étranglement qui empêchent l'UE d'améliorer sa coopération, notamment le manque de cohérence politique et une complémentarité déficiente entre l'UE et les États membres. La France s'inquiète de la nécessité de rendre l'aide de l'UE plus efficace et de créer une coordination entre les pays membres, tandis que la Suède met l'accent sur la question des capacités du côté de la Commission européenne.

Les sections suivantes tentent de présenter un résumé des points communs et des divergences dans les positions des États membres.

Les objectifs et les principes fondamentaux de la coopération ACP-UE

Les principaux objectifs de la coopération ACP-UE suscitent d'une manière générale des avis concordants : l'intégration dans le marché mondial et l'allègement ou l'éradication de la pauvreté. Ce deuxième aspect est suffisamment parlant en soi, même si le mode d'action utilisé pour y parvenir diffère d'un document à l'autre. Quant au premier aspect, de l'avis général toutes les relations commerciales externes des États ACP, y compris avec l'Europe, se conforment en dernière instance aux règles de l'Organisation mondiale du commerce : des liens commerciaux sans contraintes dans le monde entier. Ici les avis divergent essentiellement sur le temps nécessaire à la mise en œuvre. La plupart des auteurs sont toutefois d'accord sur le rôle moteur du secteur privé dans la croissance économique. Ce moteur national peut être alimenté par l'aide internationale, le commerce et les investissements, et faire progresser ainsi la lutte contre la pauvreté.

Le document autrichien souligne qu'une certaine friction peut en fait naître de ce double objectif, l'allègement de la pauvreté et l'intégration des économies ACP dans le marché mondial. Un renforcement du rôle des institutions étatiques devrait permettre de réduire l'importance de ce

problème, par la promotion d'une bonne gouvernance en association avec une réduction de la dette (le document français est celui qui se prononce le plus sur le rôle de l'État, dont il sera question dans le chapitre relatif au commerce). Le document italien, en revanche, souligne le fait que les deux objectifs se renforcent mutuellement, étant donné que la pauvreté présente des aspects économiques, sociaux, politiques et culturels que l'on serait mal avisé de traiter séparément.

La Belgique, la France, le Portugal et l'Allemagne se penchent (à des degrés et dans des contextes divers) sur l'Afrique, soit pour qu'elle figure en bonne place à l'ordre du jour, soit pour s'assurer qu'elle n'est pas laissée de côté dans les délibérations. Quant au Royaume-Uni, il occupe une place à part, puisque plus de la moitié des pays ACP font aussi partie du Commonwealth.

Pour terminer, de l'avis général un pays ne peut se développer lors de conflits violents, et pratiquement tous les documents reçus accordent une attention toute particulière à la question de la prévention ou de la résolution des conflits et des crises.

Le dialogue politique et le partenariat

Chacun des documents mentionne les principales questions de politique à incorporer dans la nouvelle Convention, selon les gouvernements respectifs. Bien entendu, elles seront à nouveau traitées dans les prochains chapitres sur les priorités de l'UE et sur les critères d'attribution de l'aide et d'autres formes de coopération. Cela étant, elles jouent un rôle dans cet autre pilier des relations ACP-UE qu'est le dialogue sur les politiques.

D'une manière générale les partenaires reconnaissent qu'un nouvel élan doit être insufflé d'urgence dans ce dialogue et qu'il devrait se situer autour des valeurs qui sont, pour l'UE, le fondement même de la coopération au développement : le respect des droits de l'homme, l'État de droit et la bonne gouvernance. En fait, ces trois piliers sont déjà énoncés dans la Convention actuelle (révisée). L'article 5 en fait une description plus détaillée. Parmi les autres domaines où un certain consensus semble émerger, on peut citer la prévention des conflits et le déminage (France, Autriche et Irlande parmi d'autres), l'importance d'une saine gestion de l'environnement (mentionnée par la France, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Finlande) et une répartition équitable des bénéfices du développement entre les hommes et les femmes (Danemark, Suède, Autriche et Finlande). L'Allemagne et l'Italie figurent en tête d'un nombre croissant de pays d'Europe qui souhaitent placer la question des migrations dans le cadre du dialogue sur les politiques. Tout comme la Commission européenne, les États membres semblent considérer les flux migratoires essentiellement comme une question de sécurité européenne (elle figure souvent dans une liste incluant aussi le trafic de stupéfiants). L'Allemagne aimerait inclure dans le dialogue des accords en matière de migration. La Belgique propose de faire figurer la gouvernance dans la liste des éléments essentiels susceptibles de provoquer la suspension de l'aide, tout en insistant sur un éclaircissement de la notion. Il y aurait lieu de développer le système des indicateurs, en consultation avec les partenaires, dans les régions où règnent la corruption ou un excès de dépenses militaires. Pour la Belgique, un engagement réciproque est la condition sine qua non du dialogue, et il conviendrait même que l'UE impose certaines obligations en matière de gouvernance (par exemple un code de conduite par lequel les compagnies européennes s'engageraient à refuser des activités qui seraient contraires à la bonne gouvernance d'un pays).

L'importance que les différents pays membres accordent aux modalités et au type de participants au dialogue sur les politiques varie de l'un à l'autre. Selon l'Italie, les Pays-Bas et la Finlande, le dialogue doit aussi être mené à l'extérieur du cadre habituel du Conseil des ministres et englober la société dans sa plus large expression, qu'il s'agisse du secteur public ou des autorités locales. Le Royaume-Uni préconise la tenue de réunions différentes et plus fréquentes permettant ce dialogue. D'après les Pays-Bas, un dialogue souple et efficace impliquerait qu'il soit mieux tiré profit des réunions de hauts fonctionnaires et de la troïka de l'UE. Pour la France et le Royaume-Uni, le dialogue doit être adapté aux spécificités régionales.

Les relations commerciales

La nouvelle façon de penser concernant les relations ACP-UE englobe l'idée qu'en dernière analyse c'est la croissance économique qui sortira les pays pauvres de la boue, et que la meilleure façon d'y parvenir est d'intégrer les économies des ACP dans le marché mondial. Il reste à savoir si les préférences commerciales spéciales de Lomé y ont contribué.

En matière d'efficacité, le document finlandais fait une analyse claire, mais non pas « cent pour cent positive ». Les documents danois et italien présentent des faits légèrement différents pour étayer cette analyse mais qui donnent matière à réflexion : la part occupée par les ACP dans les importations de l'UE, déjà modeste à l'origine, n'a cessé de rétrécir depuis les années soixante-dix et les causes n'ont fait l'objet d'aucun avis partagé. Le document autrichien mentionne l'absence, dans les pays ACP, d'un cadre institutionnel devant permettre d'employer utilement les profits issus des arrangements préférentiels (par exemple la diversification). D'autres, comme le Danemark et la Belgique, tentent de trouver des causes et des remèdes au manque de compétitivité des pays ACP.

La nécessité de s'intégrer

La plupart des documents présentent des idées sur les modalités qui permettraient de mener à bien cette intégration dans le système de marché mondial, sous la gouvernance de l'OMC. Nombreux sont ceux qui préconisent la conclusion d'accords de libre-échange entre l'UE et les trois « régions » concernées, l'Afrique, le Pacifique et les Caraïbes, ainsi qu'à l'intérieur de ces mêmes régions. De l'avis de certains pays, dont la Belgique, la France et l'Irlande, il serait nécessaire de mettre en place un mécanisme de protection contre la menace de marginalisation de l'Afrique à cet égard. Le Portugal prévoit une diminution de l'influence de l'Europe dans les régions des Caraïbes et du Pacifique. Tout en étant certes d'accord sur la nécessité impérieuse d'ouverture, la France attache une grande importance à la nature prévisible et contractuelle des accords ACP-UE actuels et propose la réalisation d'une étude exhaustive sur la meilleure façon d'introduire des changements pour des produits spécifiques. Elle est favorable à la conclusion d'accords de libre-échange entre l'UE et les différents groupements régionaux des ACP susceptibles d'y adhérer, dans le but de la mise sur pied d'un libre-échange global.

Quelles mesures pourraient rendre plus aisée cette prise de distance par rapport aux accords commerciaux actuels ACP-UE ? La question a suscité de nombreuses réflexions, d'autant plus qu'une telle transition est probablement douloureuse pour bon nombre de pays ACP. Le Royaume-Uni mentionne à ce propos la libéralisation agricole, tout en mettant l'accent sur les répercussions imprévisibles qu'elle pourrait avoir sur la Convention. L'Italie, la France, le Royaume-Uni, la Finlande et l'Autriche sont favorables à un renforcement des capacités dans divers domaines (techniques, économiques, financiers et administratifs) dans les pays ACP, ce qui devrait leur donner une plus grande compétitivité. Toutes les études soulignent, d'une façon ou d'une autre, l'importance capitale du secteur privé qui est la force motrice derrière la croissance économique. Ici il est essentiel de différencier les divers pays selon leur niveau de développement (*les moins développés ou en voie de développement*). Les modes d'approche peuvent viser des domaines très divers, comme l'accès au marché, le renforcement des capacités, la répartition inégale des préférences commerciales selon les pays, etc. Parmi les idées évoquées ici, les études allemande, belge, italienne, irlandaise, néerlandaise et finlandaise mentionnent le Plan d'action de l'OMC adopté à Singapour en décembre 1996 et visant à faciliter l'accès des pays les moins développés aux marchés. Des discussions sont en cours aux États-Unis sur la mise en application de ce plan, mais on ignore encore dans quelle mesure il sera mis en route dans le cadre de Lomé.

Des dérogations OMC

Il est bien beau de vouloir préserver une certaine forme d'accords commerciaux préférentiels, mais cela ne va pas sans contraintes extérieures. Aux termes de la Convention, les accords d'accès au marché concédés aux pays ACP n'ont pas d'obligation de réciprocité (les pays ACP ne sont pas

obligés de faire des concessions concernant l'accès au marché en faveur des pays de l'UE). Toutefois, l'OMC n'autorise pas le maintien de ces accords non réciproques au-delà du mois de février 2000, car ils sont contraires au GATT et, d'après l'OMC, ils constituent une entrave au véritable libre-échange. Il en va de même pour les quatre protocoles sur des produits de base (accords commerciaux entre les pays ACP et l'UE portant sur des produits spécifiques). Le protocole d'accord sur la banane a déjà fait l'objet de critiques. Pour sa part, le Royaume-Uni reconnaît l'obligation historique de l'UE à l'égard de ce protocole, tout en avouant qu'elle a déjà perdu la bataille avec l'OMC. Les autres protocoles (viande bovine, rhum et sucre) devraient eux aussi être exposés aux regards critiques internationaux. L'étude néerlandaise décrit l'avenir de ces protocoles comme « intenable » tout en étant favorable à des arrangements transitoires solides devant leur permettre de disparaître progressivement de la scène internationale.

L'unique moyen de permettre à certains de ces accords d'accès préférentiel de rester en vigueur jusqu'à la prochaine Convention est de solliciter des dérogations auprès de l'OMC. Dans les études des États membres sur leurs positions, les dérogations sont habituellement des mesures de transition pouvant durer jusqu'à 10 ans et ayant pour but de donner aux pays un peu de temps pour accroître leur compétitivité, par exemple en se diversifiant, avant l'obtention définitive de la compatibilité OMC. La proposition du Royaume-Uni est légèrement différente, dans la mesure où elle souhaiterait que tous les accords préférentiels de Lomé soient maintenus jusqu'en 2005 afin que les économies des pays ACP aient le temps de s'adapter et de faire accepter leurs propres points de vue.

Les avis quant aux possibilités d'obtention de ces dérogations témoignent de l'intensité avec laquelle les différents gouvernements européens souhaitent voir se concrétiser ces accords commerciaux spéciaux. L'Allemagne doute qu'elles soient accordées dans la mesure où elles impliquent une discrimination contre d'autres nations en développement. Selon le document autrichien, si les accords préférentiels ne sont pas souhaitables, c'est parce qu'ils se basent sur un autre argument : la prolongation des anciennes relations coloniales. Le Royaume-Uni indique que même en cas d'obtention de ces dérogations, elles ne constituent aucune garantie de prévisibilité à long terme. Il est favorable à des arrangements nouveaux « après l'an 2000 » qui soient en accord avec les obligations de l'OMC tout en contenant des clauses d'accès au marché aussi généreux que possible pour les pays ACP, en particulier en ce qui concerne les produits agricoles. De l'avis des Pays-Bas, la nouvelle Convention devrait être formulée « de manière à éviter les dérogations autant que possible ».

La France et le Portugal sont nettement plus optimistes quant à leur obtention. Pour le Portugal, l'OMC ne peut pas refuser cette faveur spéciale à moins de 70 pays, compte tenu des coûts politiques que cela impliquerait. La Belgique, tout en étant favorable au maintien, à un certain degré, du système différencié de préférences commerciales, estime qu'il convient de solliciter les dérogations même lorsque les chances d'obtention sont incertaines. La Finlande ne fait pas grand cas de ces dernières, et souhaiterait l'instauration d'un traitement spécial pour tous les pays les moins développés (pas seulement les pays ACP) de la part de l'OMC. Le document italien propose de formuler la requête non pas comme une demande de faveurs commerciales, mais plutôt sous la forme d'une « proposition négociée au sein de l'Europe pour présenter (...) les besoins spécifiques des États ACP les moins développés en matière de développement, de commerce et de finances, dans le cadre du système multilatéral ». Après tout, ces pays ont besoin de toute une gamme de programmes de renforcement de capacités pour pouvoir mieux s'intégrer à l'économie mondiale.

La simplification des règles d'origine

Certains États membres ont commenté les règles d'origine imposées pour l'importation, par l'UE, de tous produits ACP transformés. L'Allemagne, la Suède et l'Italie les considèrent comme trop compliquées et aimeraient qu'elles soient simplifiées. Selon ces États, les pays pauvres ne disposent pas de l'infrastructure nécessaire pour faire face à cette complexité bureaucratique. De plus, ces règles devraient s'étendre aux pays non ACP pour le commerce régional.

Les pays les moins développés et les pays (un peu) plus développés

Les pays les moins développés constituent plus de la moitié des pays ACP. Guidés par l'idée de la différenciation, la plupart des États membres semblent favorables au maintien d'une sorte de « statut de partenaire préférentiel » pour ces pays ACP les plus vulnérables, éventuellement par la conservation d'accords commerciaux non réciproques, ce qui leur permettrait de diversifier leurs économies. A long terme, ils seraient progressivement éliminés. Cela se rapproche de la question des dérogations traitée plus haut.

Par ailleurs, les pays plus développés doivent soit intégrer le *système de préférences généralisées* (SPG) sur lequel l'UE décide unilatéralement, soit s'orienter vers des accords de libre-échange avec réciprocité totale ce que la France, le Portugal et l'Italie repoussent, quoique avec à l'esprit des calendriers et des scénarios différents. D'après l'Italie les pays plus développés devraient s'orienter progressivement vers la conformité à l'OMC.

La France envisagerait une autre voie avec des zones de libre-échange combinées à une suppression progressive des préférences commerciales. Pour le Portugal, passer du régime actuel au SGP constituerait « un pas en arrière en termes politiques » et il serait favorable à un calendrier beaucoup plus étendu. Plus ambitieux, le Royaume-Uni préconise l'idée d'amener les préférences SPG au niveau actuel de Lomé, tout en doutant de la faisabilité de cette idée. Le document belge n'utilise pas les mêmes termes mais il apparaît que la Belgique est elle aussi favorable à une transition progressive pour les pays plus développés, sans spécification du calendrier. La Finlande insiste sur le fait que l'entrée dans le SGP doit être un acte volontaire et la Suède sur la nécessité de cohérence : une UE qui veut promouvoir et soutenir la diversification dans les économies ACP doit aussi niveler le terrain de jeu de la compétition. La Politique agricole commune en est un exemple typique, d'après les Suédois. Les Italiens partagent le même avis.

Le Stabex et le Sysmin

Les deux fonds de compensation Stabex et Sysmin ne suscitent pas beaucoup de sympathie parmi les États membres. Non seulement ils sont lents, extrêmement bureaucratiques, inefficaces et très exigeants au niveau des administrations aussi bien des pays de l'UE que des ACP, mais en outre ils n'ont pas été à la hauteur de leurs promesses. Ils n'ont pas contribué à accroître la compétitivité des bénéficiaires, ils n'ont pas permis aux économies qui ont pu utiliser le système de se diversifier, ils sont restés limités à une poignée de produits (et de producteurs !), et ils provoquent des interventions indésirables sur le marché. Ces jugements sont extraits des études allemande, autrichienne, suédoise et italienne. Il n'est donc pas surprenant que l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Autriche souhaitent l'abolition immédiate des deux fonds et que la Suède propose de les remplacer par « une nouvelle politique ... à supporter et à diversifier les économies des pays ACP ». L'Italie ne nous dit pas explicitement ce qu'il y a lieu d'en faire, même si l'analyse émanant de son étude est tout aussi négative. La France, de son côté, aimerait préserver les deux instruments, bien qu'elle ne semble pas plus satisfaite de leurs résultats. La France et la Belgique (qui consacre une part relativement étendue de son document à cette question) conçoivent que leurs fonctions puissent se transformer par exemple en des outils pour parvenir aux cadres macro-économiques souhaités. Dans le cas du Sysmin, la Belgique le verrait évoluer vers un outil de réhabilitation du secteur minier. Le Portugal, quant à lui, est d'accord sur le principe mais estime que les instruments seraient plus utiles s'ils étaient remplacés

par des aides plus aisément programmables, au sein des programmes indicatifs nationaux .

Le secteur privé

Le secteur privé national, qui comprend aussi le secteur informel dans le cas de l'Italie par exemple, est considéré universellement comme un moteur important de la croissance économique. Il faut l'encourager et l'aider à se développer. Il existe une institution appelée le Centre pour le développement industriel ou CDI, créée pour le monde des affaires de faible envergure. Ici aussi, s'écartant de l'avis que cette institution manque cruellement d'efficacité, les Français et les Allemands sont à l'opposé l'un de l'autre quant aux solutions du problème. L'Allemagne voudrait faire le ménage dans la structure gestionnaire du CDI, afin qu'il puisse se concentrer sur des pays présentant une politique d'industrialisation claire. La France souhaiterait que le CDI tisse des liens avec les secteurs bancaires locaux à l'intérieur des pays, pour pouvoir aider plus efficacement les petites et moyennes entreprises à décoller. Selon les Portugais, le CDI devrait s'étendre de manière à inclure aussi d'autres secteurs, en particulier des services. L'Italie voit pour le CDI, complètement débordé, un rôle pivot pour le développement du secteur privé, où il jouerait le rôle d'un réseau d'information mondial lié au monde des affaires.

D'une manière générale l'Italie soumet les propositions les plus détaillées sur le développement du secteur privé dans les États ACP. Son document prévoit un renforcement du rôle joué par le monde des affaires européen dans le développement du secteur privé, ainsi qu'une vaste gamme d'instruments de politiques (coopération technologique, promotion des investissements, parmi d'autres) devant permettre d'y parvenir. Il adopte le modèle de financement général utilisé pour le développement et présenté par la Commission européenne (une combinaison de financements publics à long terme, de financements par les ONG et d'aides d'urgence) à utiliser dans ce contexte.

Les entreprises privées peuvent aussi être poussées en avant par les capitaux étrangers. L'Allemagne voudrait dérouler le tapis rouge pour les investisseurs étrangers dans les pays ACP : les sociétés étrangères doivent être traitées comme si elles étaient les « nations les plus favorisées ». Les Pays-Bas insistent sur une révision approfondie des dispositions concernant la promotion des investissements. Le Danemark prévoit des retombées en emplois et progrès techniques, tandis que les Italiens soulignent la nécessité d'un renforcement local des capacités qui permettrait aux États ACP d'accueillir et de protéger les capitaux étrangers en bonne et due forme.

Le commerce et l'aide

Comme on l'a vu plus haut, le secteur commercial et le secteur des aides peuvent se rencontrer. C'est ce qui ressort du niveau d'intégration de ces deux branches décrit dans certaines réponses au livre vert.

Toutefois, les priorités diffèrent et l'ordre dans lequel les diverses interventions gouvernementales ont été présentées peuvent en donner une idée. Le document allemand commence par les réformes jugées nécessaires, pour traiter ensuite du commerce et enfin de l'aide. L'Allemagne estime que l'aide officielle au développement ne doit pas remplacer les transferts de capitaux privés mais les compléter. L'aide est aussi le dernier point traité dans les études provenant de l'Italie, de la France, du Portugal, de la Belgique, de l'Irlande et de l'Autriche, mais le sujet évoqué juste avant ce paragraphe final varie d'un document à l'autre. Pratiquement tout le reste du texte italien est consacré aux secteurs économique et financier et au soutien du secteur privé. Dans les études française, irlandaise, belge et portugaise, c'est la politique qui prédomine, suivie du commerce. Les contributions du Danemark, de la Finlande, de la Suède et du Royaume-Uni se présentent dans l'ordre inverse : la section sur l'aide (incorporation du dialogue sur les politiques) précède le paragraphe sur le commerce. En ce qui concerne l'étude autrichienne, le développement englobe les chapitres centraux sur la coopération économique et le commerce. Le document du Luxembourg traite presque exclusivement de politiques de développement.

En réalité, la frontière entre la coopération commerciale et l'aide est plutôt floue. L'Autriche figure parmi les pays qui soulignent l'importance du renforcement des capacités et des réformes institutionnelles. Il s'agit là de questions de développement plutôt classiques que l'on peut également situer dans le cadre du développement du secteur privé : il faut pouvoir compter sur un secteur financier sain, un cadre légal, des dirigeants compétents, etc., pour pouvoir diversifier son économie, offrir une compétitivité réelle sur le marché mondial, et promouvoir le secteur privé dans son propre pays. Ceci ressort également des documents présentés par la France, le Danemark, l'Italie et l'Autriche. Les craintes du Portugal que *Lomé* ne soit réduit à un ballon vide peuvent donc être dissipées. Lorsque le secteur privé peut figurer sur une liste sous le titre « société civile », comme c'est le cas dans les documents français et suédois, et lorsque l'éducation et les travaux d'infrastructure sont considérés comme favorisant la compétitivité du pays, et c'est ce qui ressort du document danois, alors il semble évident que l'aide et le commerce constitueront toujours deux aspects du même tableau – même si ces voisins sont quelque peu étranges par moments.

Le rôle de l'État

En soi, le rôle de l'État en soi n'est pas mis en cause, mais les opinions divergent sur ses attributions. D'après les Allemands, les gouvernements devraient fournir et garantir un cadre stable, basé sur l'État de droit, encourageant les initiatives de l'économie privée. Les Français, de leur côté, voient le rôle de l'État dans une multitude de domaines, dont le judiciaire, la sécurité, les droits de l'homme, les médias et surtout dans la création d'un environnement favorable aux activités des entreprises. L'Autriche soutient que les États devraient, dans l'élan actuel de privatisation, avoir le droit de s'accrocher aux entités à caractère stratégique, tels l'eau, l'électricité et les transports. Selon les Portugais on ne peut tailler l'État sans discrimination ; dans le même ordre d'idées, les Italiens mettent en garde contre le risque que toute cette attention portée au monde des affaires et au secteur privé ne laisse de côté le secteur public, ce qui ne serait pas souhaitable.

Questions diverses

La France, la Suède, la Belgique et l'Irlande ont consacré une partie de leur étude aux commentaires de la Commission européenne sur l'endettement. Aucune initiative novatrice ne semble en vue de la part des États membres à ce sujet. La Belgique prône la poursuite du mouvement engagé par les institutions de Bretton Woods, à savoir le FMI et la Banque mondiale. D'après l'Italie, l'annulation de la dette pourrait être envisagée dans le cadre de réformes, ce qui revient à dire qu'elle serait subordonnée à leur réalisation. Pour la France un refinancement conjoint des dettes des pays les plus pauvres serait un choix, tant qu'il s'agit d'un projet conjoint de l'UE, du Club de Paris et des institutions multilatérales. L'Irlande, la Belgique et la Suède évoquent la nécessité de leur accorder un soutien pour alléger leur dette.

Finalement, l'Autriche est le seul État membre à faire remarquer que dans ce monde où la liberté des échanges ne cesse de se développer, on assiste à l'édification d'une multitude de barrières tarifaires. Il reste encore à en évaluer l'impact sur l'accessibilité au marché des pays ACP, mais la tendance est claire. Et le Portugal voit le début d'une coopération monétaire entre l'UE et les États ACP qui pourrait, à cet égard, améliorer les liens économiques unissant les deux groupes et renforcer la stabilité au sein des pays ACP.

L'aide

À l'examen des diverses études, on constate une grande diversité de points, de questions et de priorités concernant les politiques à suivre. On y trouve également les avis des gouvernements sur les conditionnalités et sur la volonté de cohérence entre la politique d'aide de l'UE et les autres aspects de ses relations extérieures.

Objectifs

La lutte contre la pauvreté demeure l'un des principaux objectifs de l'aide européenne. Pour les Allemands il s'agit là de « l'amélioration de la situation économique et sociale des peuples dans les pays en développement ». D'autres l'appellent autrement. L'Italie souligne les divers aspects sociaux, économiques, culturels et politiques à considérer lors de l'élaboration d'une stratégie visant à combattre la pauvreté. Pour la Suède, c'est une priorité absolue de l'UE. Le Royaume-Uni estime nécessaire un développement soutenu et l'éradication de la pauvreté.

Le moyen d'y arriver est et restera un sujet de débat. Une chose est claire toutefois : les nations ACP devront opérer des réformes. L'attribution d'une aide économique est, à des degrés diversement explicites mais dans pratiquement tous les cas, subordonnée à l'empressement du pays receveur de réformer ses structures politique, administrative, sociale et commerciale. Ainsi, il est évident que l'aide constitue un instrument de la politique étrangère de l'UE, dans ce sens qu'elle peut être versée ou retenue selon l'évaluation faite de la volonté d'un pays à effectuer ces réformes. L'Allemagne, le Danemark, l'Irlande et d'autres pays sont très directs à cet égard.

Priorités

Les listes de facteurs pouvant figurer sous la rubrique « aide » (ou coopération au développement ou assistance) sont relativement variées, mais certains de ces facteurs reviennent régulièrement. L'aide devrait viser la prévention des conflits et des crises (Allemagne, France, Danemark), l'édification d'une capacité institutionnelle, qu'il s'agisse des institutions de l'État (ce que préconise la France), d'entités plus commerciales (selon les propositions de l'Allemagne et de l'Italie) ou de capacités institutionnelles localisées (comme l'envisagent l'Italie et le Portugal). La promotion de la société civile (qui s'étale des petites entreprises jusqu'aux syndicats) en fait partie. Dans certains cas (Danemark), le renforcement des capacités est directement lié à la faculté d'un pays de gérer les aides qu'il reçoit et à l'idée d'une bonne gestion des affaires publiques, pour laquelle précisément des capacités s'imposent.

Parmi les autres priorités figurent les progrès des sciences et des technologies, y compris de la technologie de l'information (Italie, France, Autriche et Portugal), l'éducation et la santé publique, parfois sous la rubrique « aspects sociaux », l'environnement (France, Italie, Royaume-Uni, Danemark et Finlande) et l'égalité entre les hommes et les femmes (Irlande, Suède, Danemark, Finlande, Royaume-Uni).

Conditionnalités et cohérence

Pour la plupart des États membres, il serait souhaitable de poursuivre dans le sens d'un partenariat fondé sur la performance (les *mérites*). Il y a peu de désaccord sur le fond, y compris sur les éléments traditionnels (respect des droits de l'homme, bonne gouvernance) et sur les critères nouveaux (« volonté de réforme », lutte anti-corruption). Le Portugal s'inquiète du grand nombre de conditionnalités et du peu d'attention accordé aux incohérences et aux contradictions des politiques menées par l'UE. Ainsi, le souci de l'UE de mettre sur pied les capacités locales et un système d'appropriation des activités est difficilement conciliable avec la tendance à prendre en main la gestion de l'aide destinée à un pays. La Suède et le Portugal mettent en garde contre la prise en

charge de la gestion par la Commission, dans les pays à faibles capacités.

Les Pays-Bas lancent un message sans ambiguïté : « La réciprocité est la condition nécessaire pour un dialogue efficace sur les politiques ». Dans le cadre du dialogue politique, certains pays comme la France, la Belgique et l'Autriche souhaiteraient prendre en considération l'ensemble des relations extérieures de l'Europe, afin de s'assurer que ce dialogue exige tout autant de l'Europe que des pays ACP. Le document de l'Autriche fait état d'une tendance de l'UE à contrôler davantage les liens avec ses partenaires du Sud, ceci pouvant être évité par l'énonciation claire et précise des droits et obligations de chaque partie à la Convention et par la création d'un groupe d'experts indépendants susceptible d'arbitrer en cas de désaccord. En ce qui concerne la plupart des autres pays, le dialogue est réellement lié aux objectifs de l'UE et aux conditionnalités qui s'ensuivent. Finalement, tandis que la plupart des États membres s'accordent pour dire que l'allocation de l'aide doit être subordonnée aux réformes menées dans les pays bénéficiaires, la Belgique, le Portugal, la Suède et la France souhaitent voir l'Union européenne déployer des efforts plus rentables en matière de coopération au développement.

La question de la cohérence constitue le pas suivant. La Commission européenne a clairement fait savoir que la question d'une cohérence exhaustive, qui engloberait toutes les transactions entre l'UE et les pays ACP, y compris le commerce, l'aide, la politique étrangère et les politiques de sécurité n'est pas à l'ordre du jour, mais certains sont disposés à essayer. Parmi eux figurent la Suède, le Portugal et la Finlande. À ce propos, la Belgique évoque les traités européens de Maastricht et d'Amsterdam. Le Portugal cite la faible priorité de la coopération scientifique comme exemple d'une mauvaise cohérence, la Suède met l'accent sur l'existence de la politique agricole commune, et la Finlande sur la cohérence à tous les égards. Finalement, le seul fait de mentionner un code de conduite pour les sociétés souhaitant travailler avec les États ACP (à l'instar de la Belgique et de l'Italie) apporte d'ores et déjà la preuve que la conditionnalité peut parfois vraiment fonctionner dans les deux sens, ce qui renforce la cohérence générale.

Le document néerlandais est très explicite quant à la nécessité d'une complémentarité accrue, l'aide de l'Union européenne servant à compléter les actions des États membres, sur la base des avantages comparatifs (répartition des tâches). Il regrette que ce principe n'ait été que peu appliqué jusqu'à présent dans la pratique, et définit ensuite les domaines sur lesquels se concentre l'aide de l'UE.

L'organisation géographique

Bien que l'idée d'une approche régionalisée semble, d'une manière générale, mériter l'attention des intéressés, les avis diffèrent sur la forme qu'elle devrait prendre. La plupart des études expriment l'avis que c'est le groupe ACP lui-même qui devrait prendre la décision de modifier sa composition. Le Portugal tient à le maintenir dans son état actuel. La France en convient, avançant la spécificité de ses liens avec l'Afrique et la présence de territoires européens (français) dans les trois régions.

Par ailleurs, des pays tels que la Finlande, les Pays-Bas et l'Autriche prônent l'inclusion des pays non ACP les moins développés. L'Italie considère qu'il y aurait lieu d'ouvrir la Convention aux autres îles du Pacifique Sud souhaitant y adhérer.

On observe un certain consensus pour une « convention-cadre » à laquelle s'ajouteraient des accords régionaux. Cela permettrait de mélanger des instruments divers, compte tenu des spécificités de chacune des trois régions (par exemple la vulnérabilité des États insulaires, en particulier dans le Pacifique, les besoins particuliers de l'Afrique subsaharienne et les différences entre les États des Caraïbes), renforçant par la même occasion les relations régionales à l'intérieur de chacune des zones ACP. Toutefois, le Portugal craint que le groupe ne se dilue et souhaiterait que l'option de différenciation présentée dans le livre vert soit plus élaborée, de même que l'articulation entre la forme de l'accord et la différenciation des échanges commerciaux. Ainsi, quelle forme prendra l'accord-cadre ? Certains pays ont ici des idées : il faudrait y voir figurer les conditionnalités et un dialogue de politiques centré sur les valeurs fondamentales des droits de l'homme, de l'État de droit et de la bonne gouvernance. Lorsqu'on en arrive au commerce, les choses se compliquent. Quel

régime profitera à quel pays ou groupe de pays ? D'une manière générale les avis se rejoignent sur les avantages d'une extension des préférences de Lomé aux pays les moins développés non ACP à partir de 1998, même si ces pays restent en dehors de la Convention. Ce qui est beaucoup moins évident, c'est la manière de combiner des régimes commerciaux spécifiques pour des régions particulières incluant aussi bien des pays parmi les moins développés que des pays à un stade plus avancé de développement, chacun d'eux devant en plus bénéficier d'un traitement pondéré. Même si tous les pays s'accordent pour dire que le jeu d'instruments et de politiques actuellement utilisé a un besoin urgent de rationalisation et de coordination, il en est au moins un, l'Italie, pour soutenir que c'est l'arrangement « cadre + annexes » qui rend l'ensemble de la Convention plus complexe, et non pas l'inverse.

Cela étant, l'image qui en ressort est claire : l'aspect géographique de la Convention de Lomé s'apprête à changer. En revanche, une opinion demeure : ce sont les pays ACP eux-mêmes qui doivent, en dernière instance, décider de l'organisation géographique des nouveaux accords.

Une meilleure gestion de l'aide

Tout le monde s'accorde pour dire que les mécanismes de répartition de l'aide sont lents, bureaucratiques, lourds, inefficaces et en grande partie non rentables. Alors, comment changer cet état de fait plutôt morose ?

Ici aussi, on constate un consensus remarquable au premier abord. Dans pratiquement tous les documents on peut lire les mots « plus de coordination » : améliorer les échanges entre les pays membres (Autriche), favoriser une division pragmatique du travail (Belgique), éviter les répétitions inutiles (Allemagne), faire usage de la complémentarité entre les pays membres (France). On constate néanmoins des divergences d'opinion dès qu'il s'agit de la répartition de l'aide, l'Allemagne et la France se situant aux deux extrêmes. L'Allemagne est nettement favorable aux projets et souhaite que l'aide à ceux-ci se poursuive, préconisant une approche par secteur (mise en place avec l'introduction des programmes d'ajustement structurel).

À l'opposé, la France souhaite que l'on s'éloigne de l'aide aux projets et prône un soutien budgétaire direct combiné à une approche sectorielle. La plupart des autres pays hésitent entre les deux, si tant est qu'ils énoncent leur position en la matière. L'Italie est d'avis que la répartition de l'aide pourrait peut-être se faire selon trois niveaux : gouvernemental, non gouvernemental et local (point de rencontre entre les administrations et la société civile). Ceci pourrait, au moins en théorie, constituer un moyen de surmonter les différences traditionnelles entre les acteurs de l'État et les autres, également dans l'allocation systématique de l'aide. Le Royaume-Uni est favorable à un mode d'approche souple, c'est-à-dire qu'une plus grande part des ressources serait allouée aux pays les plus pauvres, et que seule une portion de l'aide soit programmée au début de la Convention. Les programmes de base, dont le but est d'atteindre les principaux objectifs de l'aide au développement, seraient financés par tranches suivant des chiffres indicatifs. En cas de modification des priorités, le programme d'aide changerait aussi (ceci explique la position britannique, à savoir de ne spécifier en détail qu'une partie du programme).

Un pays bénéficiaire devrait, à la fin de l'opération, être en mesure d'effectuer une sélection à partir d'une gamme d'options dans un programme général. Il pourrait ainsi choisir les instruments les mieux adaptés aux besoins d'aide locaux. Ceci contribuerait aussi à mettre fin au déploiement d'instruments UE souvent déconcertant et potentiellement incohérent.

Un autre type de différenciation, qui se ferait entre pays, sur la base de caractéristiques spécifiques telles que les revenus, le niveau de développement et la volonté (réelle ou perçue) de réformer, fait l'objet d'un large consensus parmi les États membres, compte tenu également de l'approche régionale préconisée par plusieurs d'entre eux.

Finalement, certains États membres ont examiné l'intégration du Fonds européen de développement dans le budget ordinaire de la CE. Les Pays-Bas et l'Allemagne énoncent clairement leur position, les premiers en faveur de la budgétisation, la seconde contre. La plupart des autres pays réservent leur position pour plus tard ou ne donnent pas d'avis.

Le suivi des opinions des pays membres

Comme indiqué plus haut, les réponses des pays membres au livre vert n'étaient que préliminaires. Certaines idées exprimées n'ont pas été développées et tous les documents n'ont pas couvert l'ensemble des sujets, souvent par défaut de prise de position. Certains pays membres ont fait état de sujets qui les inquiétaient ou qui les concernaient tout particulièrement : les problèmes de migration pour l'Italie et l'Allemagne, l'Afrique pour la Belgique, la France et le Portugal, un allègement du poids du passé colonial pour l'Autriche et la Finlande. Le document portugais mérite une mention toute particulière : il utilise un langage des plus forts, et il est clairement énoncé dans l'introduction que le Portugal envisagera de réviser son engagement dans la coopération ACP-UE si ses inquiétudes ne sont pas prises en compte en bonne et due forme. Il est prêt à soulever les questions de cohérence et place la cogestion du développement dans le cadre de la Convention aussi haut que possible dans l'ordre du jour. C'est le signe le plus clair jamais donné que le chemin de la nouvelle Convention risque bien d'être des plus difficiles à parcourir, y compris pour l'Europe.

Deux États membres font allusion à leurs responsabilités dans le processus qui s'annonce : l'Autriche, qui occupera la présidence lors du début des négociations avec les ACP en septembre 1998, et le Royaume-Uni qui dirigera, à l'intérieur de l'Europe, les négociations par lesquelles le Conseil de l'UE attribuera un mandat de négociation à la Commission.

En octobre 1997, suite aux nombreux débats et contributions concernant le livre vert, la Commission européenne présentait ses lignes directrices pour les négociations à venir. Ce document, qui d'une manière générale a été bien accueilli par le Conseil des ministres, a incorporé certaines des préoccupations des États membres et présente quelques points de vue plus élaborés de la Commission sur l'avenir de Lomé. Les priorités suivantes constituent quelques-uns des éléments de base de la position de la Commission.

- **Dialogue sur les politiques.** La Commission propose de faire figurer la bonne gouvernance parmi les éléments essentiels de l'article 5. La prévention des conflits est l'une des priorités absolues, qu'il s'agisse de la coopération au développement ou de la politique commune de l'UE en matière de relations extérieures et de sécurité. La Commission se fait l'écho de certains pays membres en suggérant que l'immigration, tout comme les stupéfiants, la criminalité internationale et le trafic de main-d'œuvre soient traités dans le dialogue, dont les modalités devraient être souples et multiples, selon le sujet ou les parties (régions) impliquées.
- **Objectifs de la coopération.** La Commission avance trois priorités : la croissance, la compétitivité et l'emploi ; le soutien aux politiques sociales et à la coopération culturelle ; et l'intégration régionale. Elle propose aussi trois principes horizontaux, auxquels certains États membres ont fait explicitement allusion : le développement institutionnel et le renforcement des capacités, les politiques en matière de genre et l'environnement.
- **Aide.** La première ligne directrice de la Commission concerne la simplification des instruments. Trois paquets de fonds sont proposés. Tout d'abord, le gros de l'aide serait constitué des ressources programmables qui intégreraient un Stabex et un Sysmin sensiblement modifiés. En deuxième lieu, un fonds d'investissement permettrait de promouvoir le développement du secteur privé. En troisième lieu, on mettrait en place un fonds d'urgence.

La deuxième ligne directrice consisterait à allouer des ressources en fonction des besoins et des mérites. Cela étant, les modalités d'attribution ne sont pas très détaillées.

Pour terminer, la Commission propose d'œuvrer dans le sens d'aides budgétaires quand cela s'avère possible. Dans le souci de remettre en place la cogestion, elle souligne la nécessité de faire prévaloir une approche différenciée, établissant ainsi un lien entre une *gestion saine* et une augmentation des responsabilités du bénéficiaire.

- **Commerce et couverture géographique.** Ces lignes directrices témoignent d'une évolution depuis le livre vert. La Commission propose un processus de négociation en deux temps : 1998-2000 pour le renouvellement d'une Convention parapluie, et 2000-2003 pour la conclusion d'accords régionaux impliquant la réciprocité. Les pays ACP les moins développés qui n'entreraient pas dans le cadre des accords régionaux bénéficieraient des mêmes conditions favorables que tous les pays de cette catégorie. Les autres pays les moins développés ne souhaitant pas faire partie de ces accords entreraient dans le cadre du SPG.

Ces lignes directrices ne fournissent qu'un cadre général au sein duquel la Commission européenne soumettra au Conseil des ministres un projet de mandat pour les négociations. Ce projet sera présenté début 1998 et fera l'objet de discussions entre les États membres sous la présidence du Royaume-Uni. Un processus analogue aura lieu à l'intérieur du groupe ACP. D'ici à l'été 1998, les deux parties disposeront sans doute d'un mandat servant de base et de fil conducteur pour les négociations ACP-UE qui doivent débiter le 1^{er} septembre 1998.