



De Yaoundé à Lomé IV

Historique

Quand on fait l'historique des Conventions dites de Lomé, le premier constat, et parmi les plus importants, est que ces conventions (et celles qui les ont précédées, les Conventions de Yaoundé) sont un produit de la décolonisation, et donc, en dernière analyse, de la colonisation: elles viennent réaménager les relations économiques entre les anciennes métropoles et les colonies devenues indépendantes.

En 1960, un bon nombre d'Etats d'Afrique noire francophone accèdent à l'indépendance politique. La conséquence normale en eut notamment été que les produits exportés par les pays en question ne puissent plus accéder au marché européen - alors en voie d'unification depuis la conclusion du Traité de Rome en 1957 - que dans les mêmes conditions que ceux de tous les autres Etats étrangers à la CEE.

Après certains aménagements transitoires, ce fut alors la Convention dite de Yaoundé (d'après le nom de la capitale du Cameroun) qui fut mise en place pour redéfinir les liens que la Communauté entretenait avec les anciennes colonies devenues indépendantes et groupées, pour les besoins de cette convention, au sein du groupe des Etats dit EAMA (Etats Africains et Malgache Associés), au nombre de 18.

Cette convention prévoyait essentiellement, au profit des Etats EAMA, une aide au développement dite "assistance technique et financière" et des préférences commerciales. En exemptant les produits provenant de certains pays du paiement de droits de douane ou d'éventuelles restrictions quantitatives à l'importation, les préférences commerciales sont

destinées à faciliter aux produits provenant du pays bénéficiaire l'accès au marché de l'Etat ou du groupe d'Etats qui institue ces préférences. En 1969, la Convention de Yaoundé fut reconduite pour une durée de 5 ans.

L'élargissement de la CEE en 1973, avec l'entrée notamment de la Grande Bretagne, devait conduire à une redéfinition du champ des bénéficiaires éligibles aux relations CEE-EAMA. C'est ainsi que 20 Etats membres du Commonwealth, mais également des Etats africains qui n'étaient ni membres du Commonwealth, ni du groupe EAMA se voient proposés de s'associer à la prochaine convention à conclure.

Après des aménagements transitoires on aboutit à la signature, en 1975, de la première convention de Lomé (capitale du Togo) entre 9 pays de la CEE et 46 Etats dits ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) qui, au moyens des accords de Georgetown se sont groupés au sein du "Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, GACP). Outre l'extension du champ géographique, Lomé I est marqué par l'introduction d'un nouveau mécanisme de la coopération, qui, aujourd'hui encore, à tort ou à raison, fait un peu la gloire de la CEE, à savoir le Stabex. Lomé I voit en plus la mise en place du Protocole Sucre (cf infra pour ces mécanismes).

En 1979 est conclue la deuxième Convention de Lomé, avec, cette fois-ci, 57 Etats dans le groupe des Etats ACP. Cette fois-ci encore un nouveau mécanisme de coopération est ajouté à ceux déjà existants: le Sysmin (Système minier).

En 1984, c'est la signature de la 3e Convention de Lomé entre les 10 Etats de la CEE (après l'accession

de la Grèce) et 65 Etats du Groupe des ACP, auxquels viendra se joindre, en cours de Convention, l'Angola. Le résultat de cette extension du champ géographique de la Convention est qu'elle couvre désormais, à côté des quelques micro-Etats du Pacifique et des Caraïbes, l'ensemble des Etats africains situés au Sud du Sahara, à l'exception de l'Afrique du Sud et de la Namibie, toujours occupée par l'Afrique du Sud. Il est probable que de la sorte la Convention ait désormais atteint un champ d'application géographique qui ne s'étendra plus guère pendant assez longtemps. Les récentes demandes d'admission, émanant p.ex. de la République de Haïti, ne semblent pas avoir beaucoup de chances d'être entendues.

Lomé III n'a pas à proprement parler institué de mécanisme de coopération nouveau, mais elle a considérablement réformé les procédures et les possibilités d'affectation de l'aide financière et technique!

Les conventions de Lomé sont régulièrement qualifiées, du côté de la Communauté bien sûr, mais de l'extérieur également, comme ayant une valeur exemplaire dans l'ensemble des relations de coopération et d'aide au développement entre pays industrialisés et pays dits en voie de développement.

Cela tient tout d'abord au caractère contractuel des relations qui sont mises en place entre les deux groupes d'Etats. Il n'y a guère actuellement d'autre exemple où un groupe d'Etats du Nord s'engage par un contrat négocié avec un groupe d'Etats du Sud de faire bénéficier ces Etats d'un certain nombre de prestations ou avantages au moyen d'un budget pré-déterminé sur une durée relativement longue, soit 5 ans.

Il semble effectivement qu'en dépit de l'inégalité profonde des deux parties en présence, les conventions de Lomé sont le résultat de négociations au cours desquelles les représentants ont la possibilité de faire valoir, mieux qu'ailleurs, leurs positions.

Mécanismes

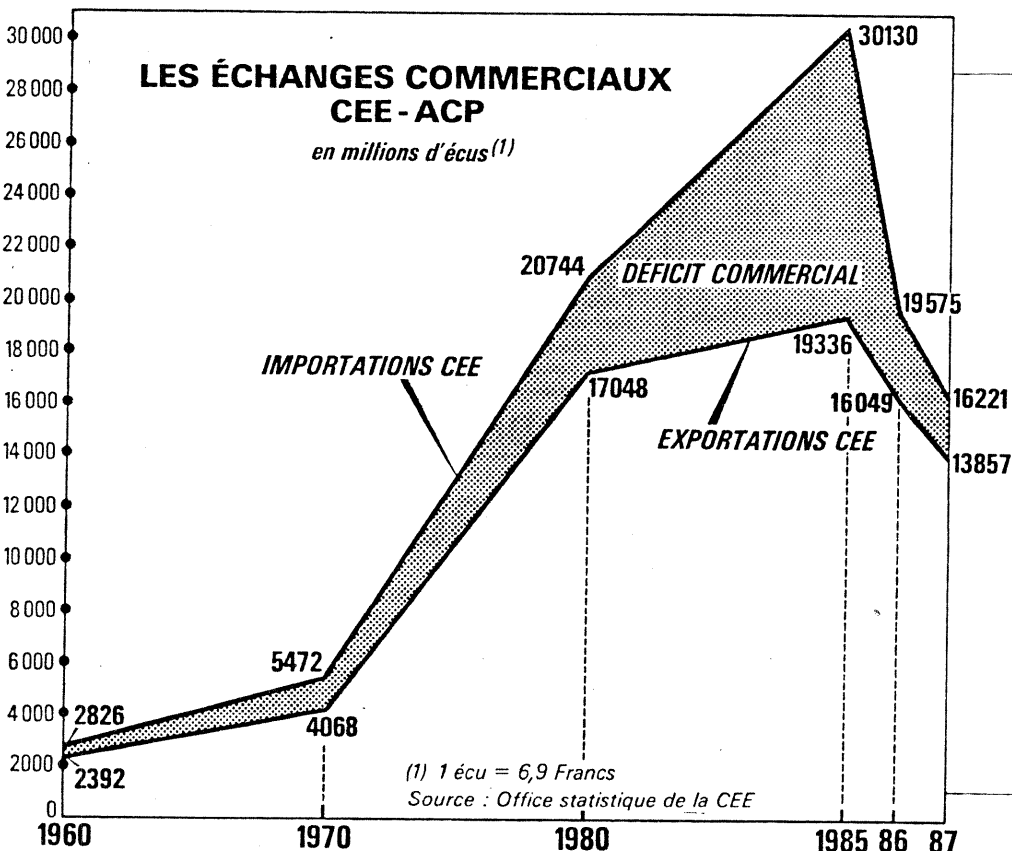
Par ailleurs, les accords de Lomé se distinguent par la diversité, et pour certains, par l'originalité des mécanismes de coopération qu'ils mettent en place: ainsi qu'il a été dit, il s'agit essentiellement de l'aide financière et technique, des préférences commerciales, du Stabex, du Sysmin, et de certains mécanismes accessoires, dont, notamment le Protocole Sucre.

Les moyens financiers disponibles permettent de se faire une image de l'importance relative de ces divers instruments de la coopération CEE-ACP.

Pour Lomé III, le Fonds Européen de Développement (FED), la "caisse" de l'accord, prévoit un montant total de 7,4 milliards d'ECUs, soit un peu plus de 300 milliards de francs luxembourgeois, pour une période de 5 ans. Cela paraît beaucoup mais c'est moins qu'il ne semble. A titre de comparaison, et tout en reconnaissant que les termes de la comparaison divergent, on relèvera que pour la période 1981-86 (6 ans) la perte de recettes d'exportation de l'ensemble des pays du Tiers Monde, suite à la chute des prix des matières premières au cours de cette période, est évaluée à 93 milliards de \$US, soit au taux de change actuel quelque 3000 milliards de francs luxembourgeois.

Sur l'enveloppe totale de 7,4 milliards, de loin la plus

Les accords de Lomé se distinguent par la diversité et par l'originalité des mécanismes de coopération



Le recul des échanges en 1986 est lié à la chute des cours du pétrole, les achats de brut ayant atteint seulement 5 967 millions d'ECU contre 12 176 millions en 1985. De 1986 à 1987 a joué, en outre, la baisse des prix du cacao et du café ; le commerce entre la CEE et les pays associés représente de 5 % à 6 % du total des échanges communautaires avec l'extérieur (17 % du total des échanges seulement avec le tiers-monde).

Le Monde 3.5.1988

**L'Etat qui
voudrait
diversifier
ses
exportations
pour réduire
sa
dépendance
risque de ne
plus
bénéficier
des
avantages**

grande partie, à savoir 6 milliards, est affectée à l'aide financière et technique, dont 4,8 milliards sous forme de "dons" et 1,2 sous forme de prêts remboursables à des conditions très avantageuses. 925 milliards ont été affectés au financement de Stabex et 415 milliards à celui de Sysmin. Le protocole sucre est financé par le biais du budget agricole ainsi que, indirectement, par les consommateurs européens.

Dans le domaine de l'aide financière et technique Lomé III a initié un système dit de "concentration" de l'aide aux termes duquel chaque Etat bénéficiaire définit en principe un secteur prioritaire auquel il entend voir affecté l'essentiel des moyens communautaires, ceci afin de remédier à la dispersion des actions entreprises et d'insérer celles-ci dans une véritable politique arrêtée en collaboration avec la CEE ("*dialogue sur les politiques*"). Lomé III a clairement défini comme priorité la recherche de la *sécurité alimentaire* dans les Etats ACP. Effectivement, l'aide, telle qu'elle a été par la suite programmée au titre de Lomé III est principalement, c.-à-d. à concurrence des 2/3 environ, concentrée dans le secteur du *développement rural*, étant précisé cependant que ce concept est très large puisqu'il englobe p.ex. tout ce qui touche au développement de l'infrastructure rurale.

Au niveau des *préférences commerciales* la Communauté se vante actuellement de ce que plus de 90% des produits en provenance des Etats ACP entreraient sur le marché communautaire exempts de tous droits de douane et libres de toute restriction quantitative. On est cependant obligé de constater que la plupart des produits en question ne se trouvent de toute façon pas en concurrence avec des produits originaires de la Communauté et qu'inversement, certains produits importants pour les Etats ACP sont exclus des préférences commerciales parce qu'ils se trouvent en concurrence avec des produits protégés de la Communauté, en particulier ceux couverts par la politique agricole commune.

D'une façon générale, l'impact des préférences commerciales sur le volume des exportations des Etats ACP est jugé très décevant par tous les observateurs. Il semble que la raison essentielle en réside dans la faiblesse de la plupart des Etats ACP dans le secteur de l'exportation, de biens manufacturés surtout. Cette faiblesse fait que même en bénéficiant des préférences douanières, les produits ACP ne sont souvent pas compétitifs en comparaison avec des produits provenant d'autres pays, même en développement.

Le "Système de stabilisation des recettes d'exportation de produits de base agricoles" (Stabex) a pour fonction d'empêcher que les recettes qu'un Etat ACP tire de l'exportation de certaines matières premières agricoles, qui constituent une part importante de l'ensemble des exportations de ce pays, ne chutent de façon brutale d'une année à l'autre.

Il est essentiel de comprendre que le Stabex ne vise pas à stabiliser les *prix* des produits qu'il couvre, et qui sont au nombre de 48; il entend seulement éviter les chutes trop importantes et brutales des *recettes*

qu'un pays tire de l'exportation d'un produit couvert par le système. Si le prix d'un produit baisse, on en prend acte mais l'Etat qui en souffre acquiert un *droit à un transfert financier* destiné à compenser la différence entre ses recettes d'exportation de l'année, au titre du produit en cause, et la moyenne de ses recettes d'exportation au titre de ce même produit pendant les 4 années précédentes. C'est dire que si le prix d'un produit baisse dans le long terme, le prix de référence qui sert à déterminer la compensation à laquelle a droit un Etat, baisse à son tour, et avec lui les recettes de l'Etat. Cependant, cette baisse est différée dans le temps par rapport à celle du prix du produit. Surtout les fluctuations à court terme des prix se trouvent considérablement amorties.

Bien que constituant un peu le fleuron de la politique de coopération de la CEE en ce qu'il peut sembler réaliser un pas en direction de la mise en place d'un nouvel ordre économique international, le Stabex est susceptible d'encourir de graves critiques pouvant aller jusqu'à l'accuser de n'être au contraire qu'un instrument au service de la pérennisation du pacte colonial.

Un Etat ne peut bénéficier de la garantie Stabex que s'il est "*suffisamment dépendant*", à savoir pour 6% de ses recettes d'exportation, de l'exportation d'un produit couvert, sauf pour les Etats dits les moins avancés, pour lesquels ce seuil de dépendance est très bas (1,5%). Cela signifie que le système bénéficie avant tout aux Etats dont l'économie est marquée par la monoculture. Il en résulte que le Stabex ne constitue aucun encouragement ou soutien à la diversification des économies. L'Etat qui voudrait diversifier ses exportations pour réduire sa dépendance risque au contraire de ne plus bénéficier des avantages que confère le Stabex en temps difficiles.

Le système ne joue que pour les *produits agricoles non transformés*, à l'exception notable des produits de l'arachide qui se trouvent couverts. Un Etat qui encourage la transformation sur place de ses matières premières agricoles risque donc de ne plus bénéficier du mécanisme. Le Stabex ne constitue dès lors aucun encouragement à la transformation sur place alors que celle-ci est essentielle en vue à la fois d'améliorer la situation de l'emploi dans les pays ACP et d'augmenter la part de la valeur ajoutée dans les produits exportés par ces pays. Enfin, la transformation sur place constitue souvent à terme le meilleur moyen de se protéger contre la fluctuation des prix des produits de base.

Le système, par définition ne joue que pour les *produits exportés*. C'est dire qu'a priori il ne constitue pas un encouragement à la promotion des cultures vivrières et donc à un développement plus autocentré et à la réalisation de l'objectif de la sécurité alimentaire, pourtant prônée par tous. Qu'en serait-il d'un Stabex pour produits vivriers?

Le système ne bénéficie guère aux pays les plus pauvres parmi les Etats ACP tout simplement parce qu'ils n'ont pas grand chose à exporter. Parmi les grands bénéficiaires, on trouve le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Niger...

Enfin, et c'est fondamental, le Stabex ne joue que dans la *limite des moyens financiers disponibles* pour son financement. Or, il s'est avéré de façon flagrante que ces moyens sont tout à fait insuffisants en période de chute importante des prix des matières comme on l'a connue entre 1980 et 1985. Ainsi, en 1981 les demandes jugées recevables se chiffraient à 450 millions d'ECUs tandis que seulement 180 millions d'ECUs étaient disponibles. Les demandes de 1980 n'ont pu être satisfaites en moyenne qu'à concurrence de 52%, et celles de 1981 à concurrence de 40,4%.

Dans ces conditions, la question se pose bien sûr de savoir si le Stabex ne constitue pas un piège en faisant miroiter la possibilité de ne pas avoir à modifier radicalement la division du travail Nord-Sud en en aménageant quelque peu les modalités, alors que, au bout du compte, il s'avère même impuissant à ce faire en temps de crise importante.

Autrement dit, si le Stabex constitue un mécanisme de réforme dans les relations Nord-Sud, ne constitue-t-il pas un frein, un obstacle à la nécessaire révolution de ces relations? Eternelle question.

Le *système minier* (Sysmin) mis en place en 1979, est fortement marqué par la peur, qui a vu le jour dans les pays industrialisés dans les années 70 en relation avec la crise du pétrole, de se voir tarir leurs sources d'approvisionnement en matières premières. La CEE importe une grande partie de ses matières premières minières depuis les Etats ACP. Or les difficultés économiques auxquelles ces Etats sont confrontés, ainsi que les réticences, feintes ou réelles, des sociétés minières internationales, habituées, du temps de la colonisation à travailler dans les Etats ACP comme si elles étaient chez elles, à faire les investissements requis pour le maintien de l'outil de l'exploitation minière font que dans de nombreux pays ACP les investissements miniers ont reculé et des sources d'approvisionnement de la CEE ont été menacées d'étouffement. Pour y remédier, on a mis en place le Sysmin qui permet à un pays dont la capacité de production et d'exportation minière se trouve atteinte à un point tel que la continuation même de l'exploitation se trouve compromise, de bénéficier de moyens financiers du FED aux fins du rétablissement de l'ou-

til de production.

Bien que le Sysmin et le Stabex diffèrent de façon importante dans leur mode de fonctionnement, l'essentiel des critiques adressées au Stabex pourrait être repris à propos du Sysmin, en ajoutant que le principal moteur de la mise en place du Sysmin semble bel et bien avoir été le souci de la préservation de l'outil de production minier ACP au profit de la sécurité d'approvisionnement minier de la Communauté.

Le *Protocole Sucre* annexé à la Convention de Lomé I est le résultat de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun. Il mérite d'être présenté brièvement, parce qu'il est devenu l'un des symboles de la grave inconséquence qui existe entre la politique de coopération de la Communauté d'une part, de sa politique agricole d'autre part.

Lors de son entrée dans le Marché Commun, la Grande-Bretagne, traditionnel importateur de sucre, était liée à ses anciennes colonies par le "Commonwealth Sugar Agreement", par lequel elle s'engageait à acheter une quantité fixe (1,7 millions de tonnes) de sucre de canne à prix garanti. Par le Protocole Sucre la Communauté reprend pour l'essentiel à son compte cet accord étant donné que, avec l'entrée de la Grande-Bretagne, elle est devenue globalement déficitaire pour son approvisionnement en sucre. La Communauté s'engage donc à acheter aux Etats ACP 1,3 millions de tonnes de sucre à un prix garanti, redéfini chaque année.

Or depuis 1975 le prix garanti n'a augmenté que de 26% tandis que les coûts de production du sucre de canne ont augmenté de quelque 150%. La raison de cette stagnation du prix garanti est double: d'une part le marché mondial du sucre est profondément déprimé depuis de nombreuses années; d'autre part, la Communauté, importatrice nette de sucre est devenue exportatrice importante suite à l'encouragement qui a été donné, dans le cadre de la politique agricole commune à la production du sucre de betterave. Ces deux phénomènes sont intimement liés, la profonde dépression du marché mondial étant en bonne partie due au fait qu'alors que en 1975 la CEE achetait du sucre sur le marché mondial, en 1981 elle a "jeté" 5,3 millions de tonnes de sucre sur ce même marché.

**La
Communauté,
importatrice
nette de sucre
est devenue
exportatrice
importante**



Il est vrai que la Communauté, en dépit de sa propre surproduction, continue d'acheter aux Etats ACP 1,3 millions de tonnes de sucre par an à des prix excédant très largement ceux du marché mondial libre, mais en même temps la Communauté est, pour avoir excessivement encouragé la production de sucre de betterave chez elle, parmi les principaux responsables des prix dérisoires que les Etats ACP reçoivent pour leur sucre sur le marché mondial où ils sont obligés de vendre toujours une grande partie de leur production, la Communauté n'achetant qu'une fraction de celle-ci.

En mettant en oeuvre sa politique agricole commune, la Communauté non seulement n'a eu aucun égard pour les conséquences que celle-ci pouvait avoir sur l'économie des ses "partenaires" ACP, mais elle n'a même pas eu égard à sa propre politique de développement.

De telles contradictions entre la politique de coopération ancrée dans Lomé et la politique générale, et agricole en particulière, de la Communauté pourraient être relevées dans de nombreux autres secteurs.

Marc Elvinger

