
La coopération de l'Union Européenne avec les pays ACP

La prise en compte des organisations paysannes

Alex Danau
Collectif Stratégies Alimentaires
1998

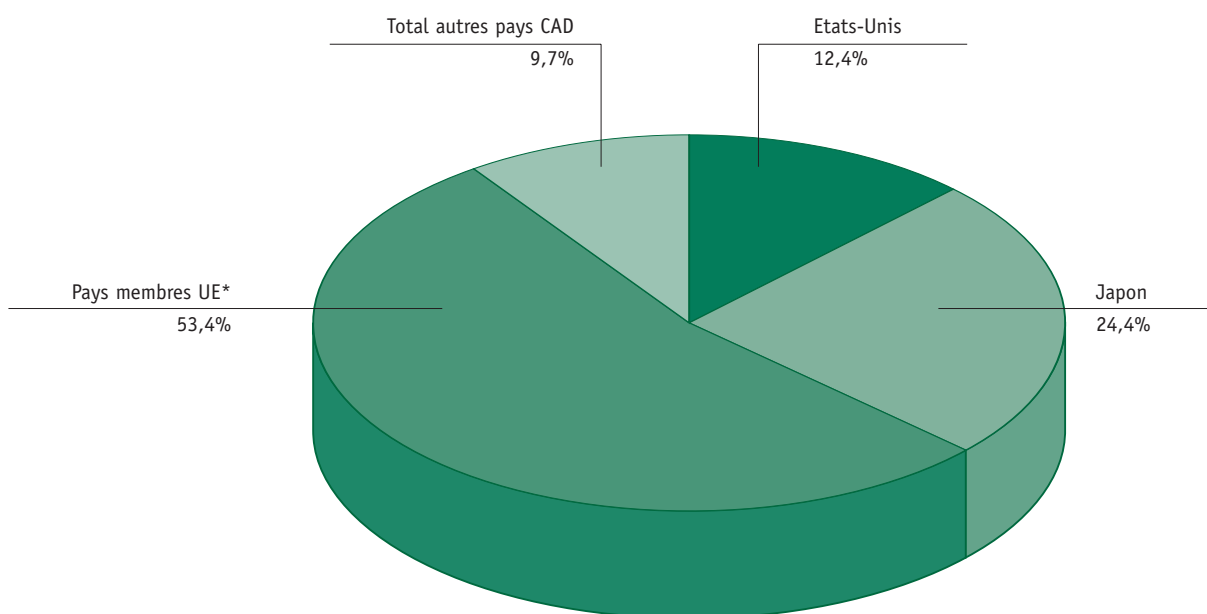


Avec l'appui de la DGVIII de la Commission Européenne
et l'Administration Générale de la Coopération au Développement (AGCD)

Introduction	5
Partie I	
Du Traité de Rome à la Convention de Lomé	8
L'association des pays et territoires d'Outre-Mer	8
Les accords de Yaoundé	8
Le passage à la Convention de Lomé	8
<i>Le débat sur les produits de base oppose les pays en développement aux pays riches</i>	8
<i>Deux avancées importantes de ce dialogue Nord-Sud sur les produits de base</i>	9
<i>Le Royaume-Uni devient membre de la Communauté économique européenne</i>	10
<i>De la première Convention de Lomé à la quatrième Convention de Lomé</i>	10
Les bases de la Convention de Lomé (Lomé IV-1990-2000)	12
Les principes et la politique de la coopération de l'Union Européenne avec les ACP	12
Les objectifs et les grandes orientations de la coopération	12
Les acteurs de la coopération Européenne	13
<i>Les articles de la Convention de Lomé qui concernent explicitement ou implicitement les organisations paysannes</i>	14
Les principaux instruments de la Convention de Lomé	17
L'aide programmable	17
L'aide non programmable	17
<i>Le stabex</i>	17
<i>La stabilisation des revenus d'exportation</i>	17
<i>Utilisation des transferts STABEX et des fonds de contrepartie: appui à l'agriculture</i>	19
<i>Des cadres d'obligations mutuelles (COM)</i>	20
Les dispositions commerciales	20
<i>Des préférences commerciales très relatives</i>	20
<i>Les protocoles particuliers</i>	22
<i>Le protocole n°3 (n°8) sur le sucre</i>	22
<i>Le protocole N°5 relatif aux bananes</i>	23
<i>Le marché européen de la banane au centre d'une guerre commerciale</i>	23
La cohérence des politiques de l'Union Européenne avec la Convention de Lomé	26
La Convention de Lomé et la Politique Agricole Commune	26
<i>L'agriculture européenne est soutenue par les pouvoirs publics</i>	26
<i>Des exceptions aux préférences commerciales garanties par la Convention de Lomé</i>	26
<i>La baisse des prix agricoles compensée par des aides directes pour les producteurs européens</i>	26
<i>L'organisation commune du marché du sucre: un modèle à suivre?</i>	28
<i>Le fonctionnement de l'organisation commune du marché du sucre</i>	29
Le système de préférences généralisé	29
Baisse généralisée des droits de douane: la clause de la nation la plus favorisée	31
Partie II	
L'accès des organisations paysannes aux instruments de Lomé	32
Les organisations paysannes dans l'État	32
Les procédures de financement	32
L'opacité de la coopération de l'Union Européenne disqualifie les organisations paysannes	33
Mémoire du Groupe de concertation des Organisations Paysannes d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique sur les futures négociations de Lomé	35
Préambule	35
Propositions paysannes pour une pleine participation des organisations paysannes à la future Convention de Lomé	35
Partie III	
Négocier la nouvelle Convention de Lomé	41
Le mandat de négociation de l'UE	41
Le mandat des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique sur le volet commercial	42
Les principales divergences entre l'UE et le groupe ACP en matière commerciale	43
Les ONG européennes se positionnent	44
ONG, débattre pour aboutir à plus de cohérence	44
Bibliographie.....	47



Aide publique au développement des pays du CAD en 1995



	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Etats-Unis	10 194	9 407	10 813	10 123	9 927	7 303
Japon	9 054	10 945	11 119	11 259	13 239	14 354
Pays membres UE*	25 000	26 944	29 302	27 190	27 656	31 350
Total autres pays CAD	8 713	9 384	9 616	7 899	8 334	5 703
Total	52 961	56 680	60 850	56 471	59 156	58 710
Dont CE**	3 028	3 818	4 416	3 948	4 825	5 501

* L'aide communautaire à est incluse dans l'aide totale des Etats membres à 12 sauf la Grèce qui n'est pas encore membre du CAD

** Part de l'aide des membres de l'UE gérée par la CE (FED & budget général)

Introduction

La coopération européenne est, à plus d'un titre, importante pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Son volume est conséquent puisque la coopération des pays membres (12 pays en 1995, voir tableau ci-contre) de l'Union Européenne équivaut à 53,5% de l'aide des pays du CAD dont 9,4% sont directement gérés par l'Union Européenne qui peut également jouer un rôle de premier plan dans la coordination des coopérations de ses Etats membres. La Convention de Lomé qui définit et lie l'UE et les Etats d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique engage aussi les parties à partager un ensemble de valeurs et d'objectifs dans les enceintes et organisations internationales spécifiques. Imaginons l'importance d'une telle entente sur le choix des orientations à donner aux politiques, commerciales notamment, en particulier lors des grandes manœuvres de dérégulation conduites par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Quatre-vingt-six Etat s'alignant sur des principes de coopération dûment mis à l'épreuve lors de la mise en œuvre de la convention de Lomé depuis 1975 pourraient avoir une influence déterminante sur les grands choix de la communauté internationale.

Seulement, le poids réel et potentiel de la coopération européenne ne peut qu'être pondéré par les nombreuses contradictions non seulement entre ses membres mais entre ceux-ci et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Autant de conflits d'intérêts se posent entre les composantes des Nations qui forment ces Etats. Vaguement unanimes sur de grands principes, les forces en présence s'affrontent pour orienter les décisions, bénéficier des aides financières et des appuis publics, pour modeler les législations et réglementations en leur faveur. Mais peut-on supposer voir poindre un sens commun spontané, auto-structurant, qui annoncerait la disparition des conflits d'intérêt?

Par ailleurs, l'existence de contradictions n'est pas le seul écueil sur lequel butte la coopération. Même lorsqu'il y a accord parfait, encore faut-il le transposer dans des actions dont les effets seront conformes aux objectifs qui y ont été définis. Le problème n'est donc pas uniquement d'ordre politique. Il est nécessaire de se demander ce que signifie réellement, en termes d'activités humaines, développer, en l'occurrence 71 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. La loi du genre est implacable, la résistance des éléments et des sociétés à se laisser transformer pour le bonheur des peuples est terrible. D'autant plus que la méthode utilisée aboutit systématiquement à une technocratisation toujours plus forte des instruments et modes d'actions, marginalisant ceux qui avaient motivé l'adoption des grands principes de solidarité et d'humanité.



Statut des Pays en développement à l'OMC(1998)

Pays les moins développés (PMA)			Pays en voie développement		
Membres de la Convention de Lomé			Membres de la Convention de Lomé		
Africa (33)	Caribbean (1)	Pacific (5)	Africa (15)	Caribbean (14)	Pacific (3)
Angola	Haiti	Kiribati*	Botswana	Antigua & Barbuda	Fiji
Benin		Solomon Islands	Cameroon	Bahamas*	Papua New Guinea
Burkina Faso		Tuvalu*	Congo-Brazzaville	Barbados	Tonga**
Burundi		Vanuatu**	Côte d'Ivoire	Belize	
Cape Verde*		Western Samoa*	Gabon	Dominica	
Central African Rep.			Ghana	Dominican Republic	
Chad			Kenya	Grenada	
Comoros*			Mauritius	Guyana	
DR of Congo			Namibia	Jamaica	
Djibouti			Nigeria	St Christ. And Nevis	
Equatorial Guinea*			Senegal	St Lucia	
Eritrea*			Seychelles**	St Vincent & the Gr.	
Ethiopia*			South Africa ¹	Surinam	
Gambia			Swaziland	Trinidad and Tobago	
Guinea			Zimbabwe		
Guinea Bissau					
Lesotho		PMA		PVD	
Liberia*		Non membre-ACP	Non membre-ACP	Non membre-ACP	Non membre-ACP
Madagascar		Afghanistan*	Algeria**	Honduras	Pakistan
Malawi		Bangladesh	Argentina	Hong Kong	Panama**
Mali		Bhutan*	Bahrain	India	Paraguay
Mauritania		Cambodia*	Bolivia	Indonesia	Peru
Mozambique		Lao PDR*	Brazil	Iran IR*	Philippines
Niger		Maldives	Brunei	Iraq*	Qatar
Rwanda		Myanmar	Chile	Jordan**	Saudi Arabia**
Sao Tome & Principe*		Nepal**	China**	Korea DPR*	Singapore
Sierra Leone		Yemen*	Colombia	Korea	Sri Lanka
Somalia*			Costa Rica	Kuwait	Syrian AR*
Sudan**			Cuba	Lebanon*	Thailand
Tanzania			Cyprus	Libyan AJ*	Tunisia
Togo			Ecuador	Mexico	Turkey
Uganda			Egypt	Mongolia	UAE
Zambia			El Salvador	Morocco	Uruguay
			Guatemala	Nicaragua	Venezuela
				Oman**	Viet Nam**

Source: UN Development Report, 1997; WTO web site in Options for future d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique-EU trade relations; Henri-Bernard Solignac Lecomte, ECDPM, Août 1998 .

Notes: * non membre de l'OMC; ** statut d'observateur à l' OMC.

All observers have asked to join. In February 1998, the WTO general council agreed to establish a working party to negotiate accession terms for Laos, and approved a request for observer status from Cape Verde. 1. South Africa has formally joined the ACP group since Lomé-IV bis was ratified by all European member states, i.e. in April 1998. However, unlike the 70 others, it does not benefit from Lomé trade preferences; it has been negotiating a separate free trade agreement with the EU since June 1995; under the WTO it is considered as a developed country.

La Convention de Lomé arrive à son terme (février 2000). Il n'est pas du tout évident que, soumis à tant de pressions, les outils mis en place par la coopération européenne soient totalement maintenus, amoindris notamment par l'adoption de politiques plus conformes à la pensée dominante qu'incarne si bien l'OMC (elle n'est pas la seule, ainsi aujourd'hui c'est sous l'égide de l'OCDE que se négocie l'accord multilatéral sur les investissements qui défie la souveraineté des Nations).

Quoi qu'il en soit, il existe de larges espaces à investir pour exercer un pouvoir politique effectif. La réalisation des buts politiques définis ou leurs ré-appropriations laissent aussi la place à l'action des gens et des nombreuses organisations populaires. Il ne faut pas se leurrer, les grandes contradictions ne disparaîtront pas demain mais un bien meilleur partage de l'espace économique et de ses bénéfices est possible. La coopération européenne peut parfaitement y contribuer, pour autant qu'elle soit également investie par les acteurs les plus à même de le revendiquer et de le réaliser. La maintenir et l'approfondir garde plus que jamais tout son sens.

Les communautés les plus importantes qui se trouvent être également parmi les plus marginalisées et dominées sont les paysanneries des pays en développement. La place que leur réservent les textes de la Convention de Lomé est considérable mais le rôle effectif qu'elles jouent dans son orientation et sa mise en œuvre est sans commune mesure.

L'amélioration de la coopération au développement européen dépendra en bonne partie de l'amélioration du rôle que pourront y tenir les communautés paysannes au travers de leurs organisations et de leurs entreprises. Or la qualité et l'importance de ce rôle dépend lui-même du développement de ses organisations et entreprises individuelles ou collectives. Aussi, faudra-t-il favoriser leur inclusion, à tous les niveaux dans les instances de la coopération, tant pour son orientation que pour sa mise en œuvre, sans poser la barre à une hauteur qui les disqualifierait. Leur développement demande du temps, des rythmes et des moyens adéquats et surtout une pratique continue dans l'exercice du rôle politique et économique qui doit être le leur.



Du Traité de Rome à la Convention de Lomé

L'association des pays et territoires d'Outre-Mer

Lorsque naît la Communauté économique européenne, les Etats fondateurs administrent encore des colonies et des territoires Outre-Mer. La situation fut prise en compte par la création de l'association des pays et territoires d'outre-mer et inscrite dans le Traité de Rome fondant la CEE en 1957.

Les accords de Yaoundé

Si en 1957 le mouvement d'indépendance en Afrique noire n'avait que peu d'ampleur, nombre d'indépendances ont été obtenues au tout début des années 1960. Il s'en suivit l'ouverture de négociations avec les nouveaux Etats indépendants qui, fin 1962, ont débouché sur la définition des Accords de Yaoundé engageant la CEE et les 18 Etats africains et malgache.

Les buts de l'association sont la diversification de l'économie, l'industrialisation des Etats africains et malgache en vue d'asseoir leur équilibre et de renforcer leur indépendance. Les moyens utilisés sont l'octroi d'aides financières et de régimes douaniers particuliers. L'association fonctionne avec différents organes à caractère paritaire: un Conseil d'association, un Comité d'association et une Conférence parlementaire.

Le passage à la Convention de Lomé

Le contexte international tant économique que politique et l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté Européenne ont largement déterminé la refonte complète des Accords de Yaoundé et la création de la Convention de Lomé.

Le débat sur les produits de base oppose les pays en développement aux pays riches

Les produits de base sont au cœur des grandes discussions nord-sud des années 70. Ils le sont parce qu'ils ont une importance vitale tant pour les pays en développement que pour les pays industrialisés. La différence entre les pays riches et les pays pauvres réside dans la plus grande dépendance que les économies de ces derniers ont vis-à-vis des produits de base et de leur bien moindre capacité à absorber les aléas de leur commerce.

La crise pétrolière qui démarre avec la guerre Israélo-Arabe de 1973 jouera un rôle important. Elle révèle magistralement la dépendance et toutes ses conséquences que l'économie subit vis-à-vis des produits de base mais, surtout, elle va modifier pour un temps le rapport de force entre le Sud et le Nord.

C'est l'empoignade lors de l'assemblée extraordinaire des Nations Unies d'avril 1974. Cette assemblée se penchait sur les "matières premières et le développement", elle donna lieu à la déclaration sur le "nouvel ordre économique international" qui énonce quelques points de revendications des pays en développement:

- ▶ Le droit à la nationalisation et la souveraineté permanente sur les matières premières;
- ▶ Établissement d'un lien automatique entre le prix des exportations des pays en développement et les prix de leurs exportations;
- ▶ constitution d'associations de producteurs de matières premières;
- ▶ élimination du déficit commercial chronique des pays en développement;
- ▶ limitation de la concurrence faite par les produits synthétiques aux produits naturels;
- ▶ accès au moindre coût, à la technologie occidentale;
- ▶ contrôle des activités des sociétés multinationales.

Deux avancées importantes de ce dialogue Nord-Sud sur les produits de base

Les années 1974 et 1975 verront l'affrontement Nord-Sud se prolonger, avec toutefois des avancées importantes.

La signature des accords de Lomé en février 1975 marque un précédent important et ouvre la voie à des solutions régionales dûment négociées et contractualisées dont les institutions, veillant à leurs mise en œuvres, sont paritaires.

La quatrième conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) qui s'est déroulée à Nairobi en mai 1976 adopte la résolution 93 (IV) sur " le programme intégré sur les produits de base " (PIPB) Cette résolution énonce une série d'objectifs et de mesures pour maîtriser l'économie de 18 produits de bases important pour les pays en développement.

La régulation des marchés constitue l'objectif principal de cette résolution. Cette régulation serait assurée par la constitution de stocks régulateurs internationaux et par l'harmonisation des politiques de stockage ainsi que par la coordination de stocks régulateurs nationaux.

La résolution 93 (IV) prévoyait aussi la constitution de deux fonds communs destinés à financer les mesures préconisées. Pour l'entrée en vigueur de ce dispositif, il a fallu que l'accord sur le fonds commun (à deux guichets) pour les produits de base soit ratifié par au moins 90 pays. Le fonds commun a été mis en fonction comme institution financière internationale en 1989. Les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique demande que dans le cadre de la Convention de Lomé, l'UE collabore avec eux pour l'amélioration du fonctionnement du fonds commun.

Le bon fonctionnement de ce programme intégré sur les produits de base reposait sur les deux conditions suivantes:

- ▶ Le fonds ne pourrait fonctionner que si les marchés des produits ne chutent pas en même temps.
- ▶ Il serait indispensable de réaliser un maximum d'accord par produits pour rencontrer la première condition.



Aujourd'hui, cette vision d'un "nouvel ordre économique mondial" tranche particulièrement avec celle qu'incarnent l'Organisation Mondiale du Commerce et les négociateurs de l'accord multilatéral sur les investissements. Ils atteignent le summum de la dérégulation de l'économie au seul profit du "marché" et de la perte quasi complète de la souveraineté des Etats en matières commerciale, financière et d'investissement.

Le Royaume-Uni devient membre de la Communauté économique européenne

L'échéance des accords de Yaoundé marquera la fin de l'association des Etats africains et malgache pour ouvrir la coopération européenne aux membres d'Afrique et des Caraïbes du Commonwealth par la création en 1975 de la Convention de Lomé, passant de 18 à 46 Etats liés à la Communauté.

En effet, l'autre facteur, interne à la CEE, qui l'oblige à modifier la configuration de sa coopération est l'adhésion du Royaume-Uni. Cet Etat entretenait des relations associatives particulières avec de nombreux pays, dont ses anciennes colonies, formant le Commonwealth. Le Commonwealth comprenait notamment des relations commerciales privilégiées et réciproques. Certains dispositifs ont été repris par la Convention de Lomé et notamment le protocole sucre.

De la première Convention de Lomé à la quatrième Convention de Lomé

Depuis sa création en 1975, la Convention de Lomé n'a cessé d'évoluer: la première Convention est demeurée en vigueur jusqu'en 1980; La deuxième Convention de 1980 à 1985; la troisième de 1985 à 1990; enfin, la convention actuelle est en vigueur depuis 1990 et le sera jusqu'en février 2000. Elle a toutefois été remaniée en 1995.

La première Convention s'inspire, bien entendu, de la Convention de Yaoundé. L'introduction d'un système de stabilisation des recettes d'exportation pour les produits agricoles constitue une innovation importante. De même que l'ajout d'institutions paritaires, le Conseil des ministres, le Comité des Ambassadeurs et l'Assemblée paritaire.

La deuxième Convention voit apparaître le Sysmin, équivalent du STABEX pour les produits miniers. Le champ d'intervention de la Convention s'élargit à de nouveaux domaines comme la main-d'œuvre (le statut des travailleurs émigrés travaillant dans l'un des pays membres), le transport maritime, la pêche.

La troisième Convention de Lomé consacre la priorité accordée au développement agricole et rural. L'approche s'effectue selon deux axes: la satisfaction des besoins alimentaires essentiels et la lutte (transfrontalière) contre la sécheresse et la désertification ainsi que la prise en compte du facteur socio-économique avec une attention à la présence de prix rémunérateurs, existence de marché, capacités de stockage. Cette priorité accordée au monde rural s'étend au secteur de la pêche qui voit son importance s'accroître. Un nouveau fonds est créé et destiné à l'aide aux réfugiés. Une référence aux droits de l'homme y est annexée mais la réticence des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique à s'avancer sur ce thème est réelle.

Les principaux apports de la quatrième Convention de Lomé concernent l'ajustement structurel, la dette, le rôle du secteur privé, l'environnement, la démographie et la coopération décentralisée. L'ajustement structurel et la dette répondent à une préoccupation majeure de nombreux Etats ACP, subissant le choc des ajustements structurels conduits par le FMI et la banque mondiale et étranglé par la dette dont les flux de remboursement dépassaient les apports financiers extérieurs. Cela conduira l'UE à créer un nouveau fonds utilisé pour

atténuer les effets de l'ajustement structurel. Certains transferts financiers tels les transferts du STABEX seront désormais considérés comme des subventions et donc non remboursables.

Sur un autre plan, le respect des droit de l'homme est explicitement avancés comme critère d'un développement économique et cette indication devient une condition de la coopération lors de la révision de la quatrième Convention en 1995. Les critères environnementaux seront mis en exergue dans la conception des projets.



Les bases de la Convention de Lomé (Lomé IV-1990-2000)

Actuellement, la convention de Lomé lie 71 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique avec l'Union Européenne (15 Etats membres). Cette coopération s'appuie sur une politique et un ensemble d'instruments qui donnent à la coopération européenne sa spécificité.

Les principes et la politique de la coopération de l'Union Européenne avec les ACP

La coopération de l'Union Européenne repose sur les principes de la contractualité, la cogestion, la prévisibilité et la sécurité du partenariat.

La contractualité repose sur la nature même de la Convention, qui n'est pas unilatérale. L'union ne peut se dégager unilatéralement de ses engagements puisqu'elle est liée par une convention internationale. Cet engagement global est précisé, État par État, programme d'actions par programme d'actions, dans un document négocié au début de chaque cycle de la Convention. C'est ce qui est appelé le programme indicatif national (PIN), qui définit donc les actions conjointes à entreprendre pour la durée de la Convention. De tels engagements existent également pour des programmes d'actions régionales, l'appellation devient alors: "programme indicatif régional" (PIR).

Les accords sont mis en œuvre par des institutions spécifiques dans lesquelles la représentation paritaire est privilégiée: le Conseil des ministres, le Comité des ambassadeurs et l'Assemblée Paritaire. C'est clairement reconnaître l'égalité entre les deux parties et la responsabilité conjointe dans la gestion de la Convention.

Cette égalité n'empêche pas de reconnaître également les différences de développement économique entre l'Union Européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, en retenant la non réciprocité des avantages commerciaux concédés par l'Union Européenne. De même, une différence de traitement est reconnue parmi le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. En fonction de leur handicap, certains signataires bénéficient de conditions d'aides financières et d'avantages commerciaux plus accentués, c'est le cas des "pays les moins avancés", des pays insulaires ou enclavés (art. 328 à 337 de la Convention).

La prévisibilité et la sécurité tiennent à la longueur des engagements par tranche de cinq années et de dix années (avec révision après cinq années) pour Lomé IV.

L'approche de la coopération européenne se veut globale, ce qui signifie qu'elle traite des différents aspects et des différents secteurs socio-économique: agriculture, pêche, transport, santé... Cette approche globale a été transposée dans l'instrumentation proposée.

Les objectifs et les grandes orientations de la coopération

La coopération européenne "vise à appuyer un développement des Etats ACP centré sur l'homme et enraciné dans la culture de chaque peuple... Elle favorise la participation des populations à la conception et à la mise en œuvre du développement"(1). Elle se veut donc clairement centrée sur l'Homme dans le respect de sa dimension culturelle et sociale.

(1) Article 13 premier § de la Convention.

De même, elle attache une importance particulière au respect de l'environnement et des ressources naturelles dans l'ensemble des actions, qui, par ailleurs, bénéficient aussi d'actions spécifiques. Le développement de l'économie se doit d'être compatible avec le respect des équilibres naturels.

L'autosuffisance et la sécurité alimentaire sont placées en tête des priorités de la coopération agricole. La coopération agricole vise également le développement et l'organisation du système productif et l'amélioration du niveau, des conditions et du cadre de vie des populations rurales ainsi que le développement équilibré des zones rurales.

La coopération dans le secteur des mines et de l'énergie s'engage dans la recherche de l'indépendance des Etats, dans la diversification de l'économie et dans l'intégration et la complémentarité de ce secteur avec les autres.

Le rôle moteur de l'industrialisation, complémentaire au développement rural est avancé comme moyen de parvenir à une croissance auto-entretenu et à un développement équilibré et diversifié. L'industrialisation est nécessaire à l'augmentation de la productivité et à la participation aux échanges mondiaux.

Diminuer la dépendance vis-à-vis des produits de bases par la diversification de l'économie et l'augmentation de la valeur ajoutée attachée aux produits de base par le développement des activités de transformation, de transport, de distribution et de commercialisations.

Les acteurs de la coopération Européenne

Quels sont les acteurs de la coopération européenne avec les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique? À l'évidence, ce sont les Etats signataires de la Convention qui sont liés. La Convention dans son premier article commence par définir son but général qui est de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ce sont les Etats ACP qui s'engagent, qui agissent et dont le développement est recherché.

La direction des institutions de la Convention de Lomé est réalisée par les représentants des Gouvernements des Etats membres de l'Union Européenne (et d'un représentant de la Commission Européenne) et des Pays ACP, à l'exception de l'Assemblée Paritaire dont les membres sont des parlementaires (du Parlement Européen pour l'UE). L'assemblée paritaire organise des réunions auxquelles se joignent des membres des Comités économiques et sociaux de l'UE et des pays ACP.

La gestion des instruments de la Convention de Lomé est confiée à la Commission Européenne. La Commission est représentée par son délégué dans chaque pays ACP. Pour les pays ACP, c'est l'ordonnateur national, nommé par le gouvernement, qui gère l'aide de l'Union Européenne.

Néanmoins, le texte de la Convention réserve de nombreux passages aux divers acteurs susceptibles de participer à la réalisation de la coopération. Un chapitre spécifique est consacré aux acteurs de la coopération qui y sont énumérés de la manière suivante: "les pouvoirs publics décentralisés, les groupements ruraux et villageois, les coopératives, les syndicats, les établissements d'enseignement et de recherche, les organisations non gouvernementales de développement, les autres associations, groupements et acteurs capables et désireux d'apporter de leur propre initiative, leur contribution au développement des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique" pour autant que ces entités et/ou ces actions soient sans but lucratif (art. 251 A.2).



Il serait difficile de définir les acteurs de manière plus ouverte. Mais ce chapitre trace tout aussi clairement le cadre et les conditions dans lesquelles ces acteurs pourraient agir. "... les ressources de la présente Convention peuvent être utilisées pour appuyer les activités de la coopération décentralisée. Ces activités doivent être conforme aux priorités, aux orientations et aux stratégies de développement définies par les Etats ACP." (art. 12 bis). "...la coopération ACP-CE appuie, dans les limites fixées par les Etats intéressés, ces actions de développement dans le cadre de la coopération décentralisée..." (art. 251 A.1).

Il apparaît ainsi que les acteurs autres que l'Etat, ne peuvent agir dans le cadre de la Convention de Lomé sans l'aval de celui-ci et qu'ils devraient l'obtenir dès la programmation quinquennale des actions. En effet, rappelons que les parties contractantes de la Convention, doivent s'engager sur un programme effectif qui est le programme indicatif national. En réalité, les freins à la participation des acteurs privés sont nombreux. Les paysanneries en particulier sont privées de ces leviers potentiels pour construire leur avenir (voir accès des organisations paysannes aux instruments de Lomé, p. 32).

Les articles de la Convention de Lomé qui concernent explicitement ou implicitement les organisations paysannes

Objectifs et orientations de la Convention dans les principaux domaines de la coopération

Art. 13 "La coopération vise à appuyer un développement des Etats ACP centré sur l'homme et enraciné dans la culture de chaque peuple. Elle appuie les politiques et les mesures prises par ces Etats en vue de valoriser leurs ressources humaines, d'accroître leurs capacités propres de création et de promouvoir leurs identités culturelles. Elle favorise la participation des populations à la conception et à la mise en œuvre du développement."

Coopération agricole

Art. 44

2. Le développement de la production suppose en outre:

- 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

Art. 45 En vue d'assurer la valorisation des productions, la coopération agricole concourt à assurer:

- un dispositif de commercialisation de base reposant sur une organisation adéquate des producteurs disposant des moyens financiers et matériels nécessaires et sur des moyens de communication adaptés,

Art. 46 Les actions de promotion du monde rural portent sur:

L'organisation des producteurs en groupements ou communautés afin de leur permettre de tirer meilleur parti des marchés, des investissements et des équipements d'intérêts communs.

Coopération en matière des produits de base

Art. 72 Les actions de coopération dans le domaine des produits de base...
... peuvent également porter sur:

la valorisation des ressources humaines, incluant en particulier:

- des programmes de formation et de stages, à l'intention des opérateurs des secteurs concernés

Coopération culturelle et sociale

Art. 142 1. La conception, l'instruction, l'exécution et l'évaluation de chaque projet ou programme d'actions se fondent sur la compréhension et la prise en compte des caractéristiques culturelles et sociales du milieu.

2. Cela implique en particulier:

- une appréciation des possibilités de participation des populations
- une information pertinente de tous ceux qui sont associés à la conception et à la réalisation des actions, y compris le personnel de coopération technique.

Art.144 1.La coopération soutient les efforts des Etats ACP visant à assurer une participation étroite et continue des communautés de base aux actions de développement. La participation de la population doit être encouragée dès les premiers stades de l'élaboration des projets et des programmes et conçues de manière à surmonter les obstacles de langue ou de culture.

Dans ce but, en partant de la dynamique interne des populations, les éléments suivants sont pris en considération:

1. l'appui aux populations pour s'organiser, en particulier dans des groupements de type coopératif, et la mise à la disposition des divers groupes concernés des moyens complémentaires à leurs initiatives et efforts propres:

3. Les institutions ou groupements déjà existants sont utilisés dans toute la mesure du possible pour la préparation et la mise en œuvre des actions de développement.

Coopération pour le financement au développement

Champ d'application

Art. 224 Dans le cadre de la Convention, la coopération pour le financement du développement porte sur:

g) la mise en œuvre de moyens souples pour appuyer les efforts propres des communautés de base;



Eligibilité au financement

Art. 230

- Bénéficient également d'un soutien financier avec l'accord de l'Etat ou des Etats concernés:
 - e) les groupements de producteurs ressortissants des Etats ACP
 - g) les acteurs de la coopération décentralisée des Etats ACP et de la Communauté...

Coopération décentralisée

Art. 251 A

1. En vue de renforcer et de diversifier les bases du développement à long terme des Etats ACP et afin d'encourager l'épanouissement et la mobilisation des initiatives de tous les acteurs des Etats ACP et de la Communauté susceptibles d'apporter leur contribution au développement autonome des Etats ACP, la coopération ACP-CE appuie, dans les limites fixées par les Etats ACP intéressés, ces actions de développement dans le cadre de la coopération décentralisée, notamment sous forme de conjonctions d'efforts et de moyens entre homologues des Etats ACP et de la Communauté. Cette forme de coopération vise en particulier à mettre au service du développement des Etats ACP les compétences, les modes d'action novateurs et les ressources des acteurs de la coopération décentralisée.

2. Les acteurs visés par le présent article sont les pouvoirs publics décentralisés, les groupements ruraux et villageois, les coopératives, les entreprises, les syndicats, les centres d'enseignements et de recherche, les organisations non gouvernementales de développement, des associations diverses et tout groupes ou acteurs capable et désireux d'apporter leur contribution spontanée et originale au développement des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Art. 251 E

Outre les possibilités offertes aux acteurs de la coopération décentralisée par la présente section, les articles 252 et 253 relatifs aux microréalisations, l'article 278, paragraphe 2 point c relatif aux projet entrant dans le cadre de la coopération technique et l'article 300 relatif à l'aide d'urgence, les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique peuvent demander ou approuver la participation des acteurs de la coopération décentralisée à la mise en œuvre d'autres projets et programmes financés par le Fonds, notamment les marchés exécutés en régie, conformément à l'article 299 et aux autres dispositions pertinentes de la présentes Convention.

Les principaux instruments de la Convention de Lomé

L'aide programmable

L'aide programmable ou l'aide par projet correspond à 58% de l'aide apportée par la Convention de Lomé aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. C'est donc l'instrument qui a le plus mobilisé les ressources financières. La plus grosse partie de l'aide s'est orientée vers les infrastructures (transport, communication, énergie...).

L'agriculture a bénéficié d'une priorité croissante avec un pic lors de Lomé III (1985-1990) pour s'estomper dès Lomé IV (1990-2000). L'accent tout d'abord mis sur la production de produits de rente s'est déplacé vers l'appui au développement rural intégré pour ensuite s'orienter vers le soutien à la commercialisation des produits agricoles.

L'aide programmable est définie et mise en œuvre par le biais des programmes indicatifs nationaux (PIN) élaboré par les Etats ACP sous le contrôle de l'UE. Les deux hommes clé en sont l'ordonnateur national pour l'État ACP et le délégué de l'UE résident dans l'État en question. D'une durée de cinq années, ces programmes indicatifs nationaux ont été captifs de ces deux hommes clés et n'ont en rien été investis par les acteurs ruraux. Les bilans très mitigés de la coopération agricole peuvent certainement s'expliquer en bonne partie par ce hiatus entre les "exploitations familiales" et l'orientation et la réalisation des projets.

La coopération décentralisée vise à insérer des acteurs extérieurs aux instances étatiques tel qu'ils sont définis à l'article 251 A de la Convention (voir page xx) dans la définition et la mise en œuvre de l'aide programmable. Les acteurs de la coopération décentralisée peuvent bénéficier de financement pour leurs actions spécifiques. Les modalités d'octroi de ces financements sont définies sous l'appellation de "microréalisation" et vise à accélérer et simplifier les procédures de l'aide programmable. Elles sont limitées à des réalisations de très petite envergure (maximum 300 000 écus)

L'aide non programmable

Les instruments classés sous cette rubrique sont le Stabex, le Sysmin et l'appui à l'ajustement structurel. Les interventions ne sont pas programmées mais déterminées par les mouvements des recettes d'exportation ou, pour l'appui à l'ajustement structurel, par une contrainte due à l'interventions d'organisations internationales (FMI, Banque Mondiale).

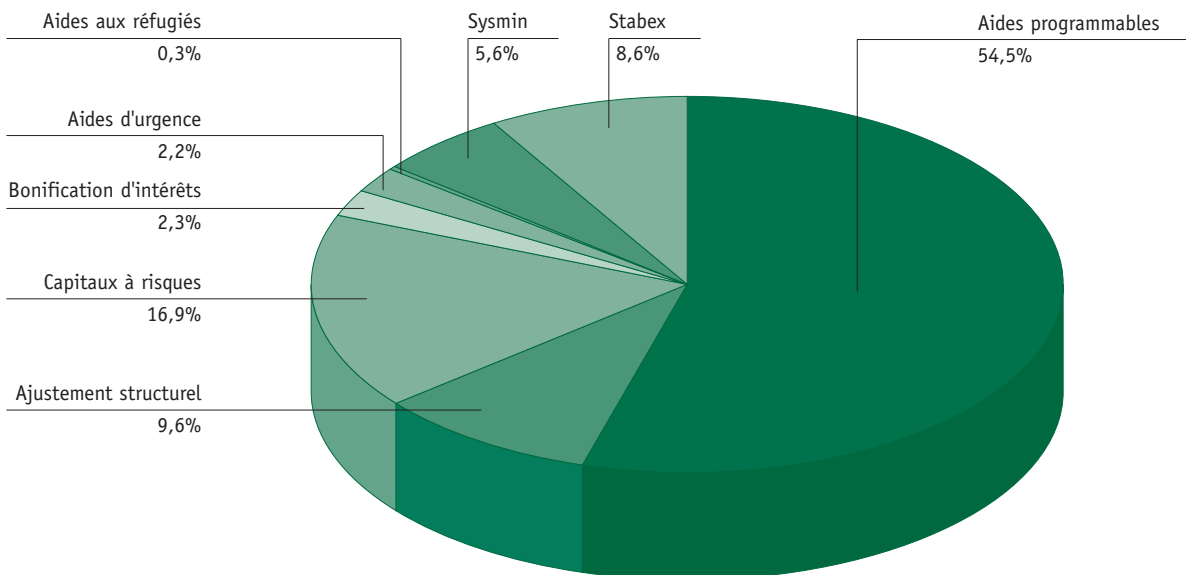
Le stabex

LA STABILISATION DES REVENUS D'EXPORTATION

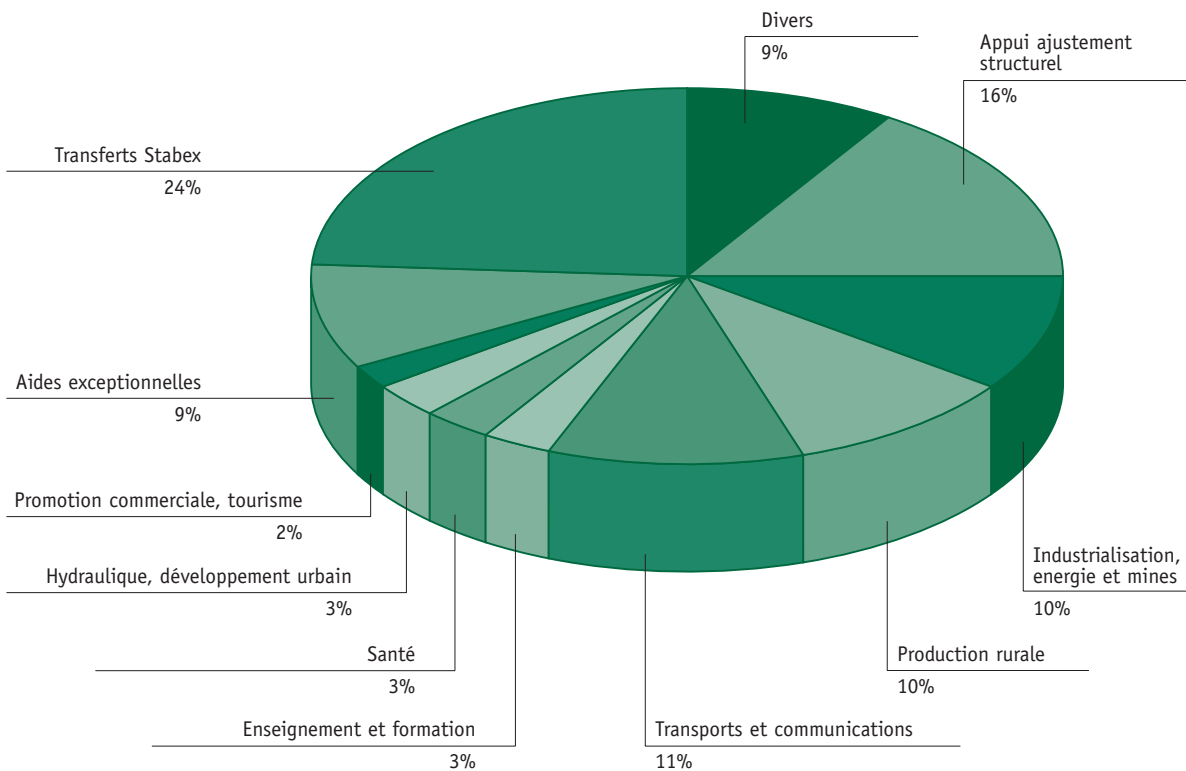
Les prix des produits agricoles exportés par les pays en développement sont soumis à de fortes fluctuations et peuvent occasionner de très importantes baisses des revenus des Etats. L'importance de l'instabilité des marchés d'exportation est proportionnelle à la dépendance qu'ont les économies des pays en développement vis-à-vis de ces marchés et elle est souvent très élevée. Il est évident que les fluctuations des prix et des quantités des produits agricoles exercent avant tout un effet sur le revenu des producteurs et sur l'ensemble des intervenants dans la filière.



Répartition annuelle de l'aide par instrument



Répartition par secteur économique



Sources: Cour des Comptes, Rapport annuel relatif à l'exercice 1995, journal officiel des Communautés européennes 96/C 340/01 Luxembourg, novembre 1996.

L'importance du système de stabilisation des recettes d'exportation (STABEX) est confirmée par la Convention de Lomé IV (art. 28). Les fonds transférés sont assimilés à des dons et ne sont plus remboursables. Cet article va plus loin, il réaffirme que la solidarité doit aussi s'appliquer en dehors des instruments prévus par les Accords de Lomé. Il précise que les parties s'engagent à intensifier le processus de consultation entre elles dans les enceintes et organisations internationales qui ont pour vocation la stabilisation des marchés des produits de base.

L'objectif premier du stabex est de compenser les baisses de prix ou de quantité des produits agricoles exportés par les Etats ACP afin de maintenir leurs revenus d'exportations.

Cet instrument fonctionne par l'octroi de paiements compensatoires à posteriori et n'intervient pas sur les marchés. C'est un choix qui mériterait des chapitres entiers parce qu'il est au cœur du débat. Les marchés ont des effets déterminants sur des économies entières, mais en aucun cas on n'envisage leur régulation. C'est aux producteurs à s'ajuster.

Les produits agricoles exportés sont éligibles ou non au système en fonction de seuils de dépendance par rapport à l'ensemble des exportations (que le produit représente une part significative dans l'ensemble des exportations). La Convention de Lomé IV prévoit un seuil de 5% pour les pays ACP en voie de développement et de 1% pour les pays ACP les moins avancés (PMA). Une cinquantaine de produits sont ainsi éligibles à l'exception notable des produits couverts par la politique agricole commune (PAC), du sucre et de la viande, couverts par des protocoles spécifiques, et du tabac.

Le STABEX ne compense que la baisse de recettes d'exportation à destination de l'Union Européenne, sauf pour les pays les moins avancés, et pour autant qu'elle n'ait pas été compensée par une hausse des autres destinations.

UTILISATION DES TRANSFERTS STABEX ET DES FONDS DE CONTREPARTIE: APPUI A L'AGRICULTURE.

Le stabex représente une part très importante de l'aide européenne à l'agriculture. Dans ce secteur, les fonds du stabex sont respectivement pour la Convention de Lomé III et de Lomé IV de 4,5 et 2,5 fois plus importants que les apports de l'aide programme au secteur agricole. La dotation du fonds stabex est de 1,8 milliard d'écus pour le second protocole de Lomé IV (1995-2000)

Lomé IV a élargi les dispositions relatives à l'utilisation des transferts:

"L'affectation des fonds du STABEX doit tenter de remédier aux causes structurelles à l'origine de la chute des recettes d'exportation, ou pallier les effets de cette dernière."⁽²⁾

Les transferts du STABEX sont des transferts monétaires en ECUS dont l'utilisation est envisageable de trois manières:

1. L'utilisation de devises pour le financement de prestations de services extérieures: assistance technique, études...
2. L'utilisation des devises pour le financement d'importations, avec constitution ou non de fonds de contrepartie suivant le destinataire final des importations.
3. L'utilisation libre des devises par la banque Centrale ou le système bancaire avec constitution immédiate d'une contre-valeur en monnaie nationale.

(2) Lignes directrices pour l'établissement des cadres d'obligations mutuelles (COM) en vue de l'utilisation des transferts STABEX au titre de la convention de Lomé IV. Commission Européenne 1992 p. 8.



Il en résulte que les points d'application et les bénéficiaires de ces fonds sont larges. Ce sont les différents acteurs de la filière concernée ou de filière de substitution et des acteurs indirects sur lesquels la baisse de revenu a une incidence. Les points d'application peuvent être des dépenses de fonctionnement, d'équipement, des aides directes au monde rural, ou encore l'apurement de dettes d'agents économiques à l'égard d'autres agents.

DES CADRES D'OBLIGATIONS MUTUELLES (COM)

Parallèlement, la Convention a élargi les dispositions de contrôle de l'utilisation des transferts. Les Etats sont dans l'obligation de procéder à une analyse de la situation qui conduit aux baisses de revenu et à définir un programme d'actions à même de pallier à la situation.

Sur cette base, les Etats bénéficiaires négocient et définissent avec l'UE un cadre d'obligations mutuelles (COM) en ce y compris, le cas échéant, la cohérence de la proposition avec le programme d'ajustements structurels. C'est l'équivalent du programme indicatif national (PIN) pour les actions non programmables.

Les dispositions commerciales

L'intérêt de la coopération européenne, c'est notamment d'avoir négocié, avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, des dispositions commerciales afin de faciliter l'accès des produits de ces pays sur le marché européen. L'objectif vise à faciliter la croissance du commerce des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, reconnaissant par là, l'importance du commerce pour l'économie des pays en développement. Malheureusement, le bénéfice conféré par le commerce ne dépend pas uniquement de sa croissance mais également de l'évolution des termes de l'échange (sans parler des questions de redistribution), au cœur du débat sur les produits de base des années 70.

La Convention de Lomé accorde une exemption des droit de douane sur la plupart des produits originaires des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Les produits ne bénéficiant pas de l'exemption totale bénéficient d'un traitement plus favorable que celui qui pourrait être accordé aux produits d'autres pays tiers. Certains pays, ont mis à profit ces dispositions. C'est le cas de l'île Maurice qui a tiré profit des préférences en développant son industrie de transformation, principalement dans le secteur des textiles. Elle s'est appuyée sur ses exportations de sucre qui bénéficiaient des dispositions particulières du protocole sucre. Néanmoins, les effets des dispositions commerciales demeurent mitigés.

Des préférences commerciales très relatives

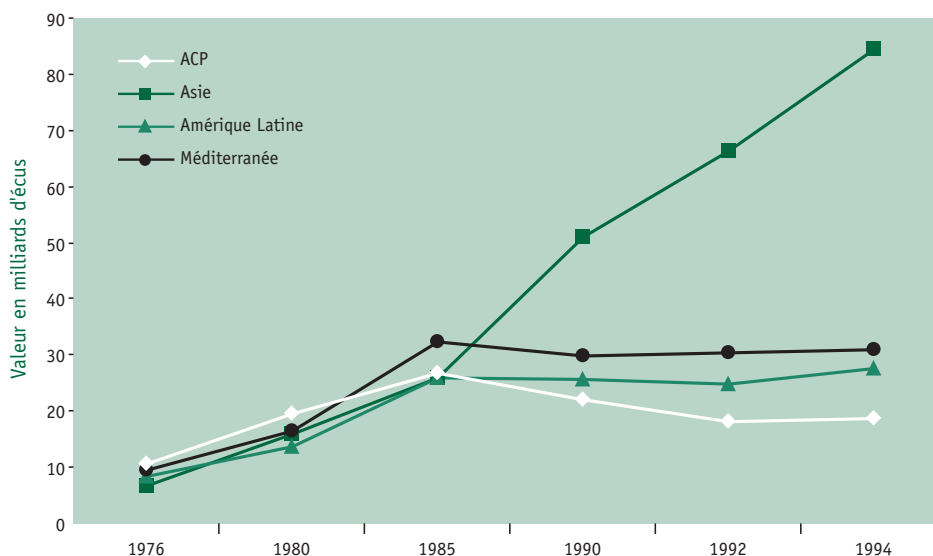
Le système de préférence accordé aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique n'a pas suscité une augmentation suffisante du commerce des Etats ACP en direction de l'Union Européenne. Au contraire, leurs parts de marché ont régressé par rapport à celles d'autres pays en développement non ACP. Cela s'explique aisément. Les avantages tarifaires significatifs ne concernent en réalité qu'une part minime du commerce des pays ACP: 63,4% du commerce des ACP ne bénéficient d'aucune marge préférentielle, parce que les droits de douane appliqués à ces produits sont inexistant, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée (art. I du GATT) ou du système de préférence généralisé (voir infra). Seuls 26,6% des exportations ACP peuvent potentiellement profiter d'un avantage, dont seulement 7% bénéficient d'un avantage significatif ⁽³⁾ supérieur à 5%.

Le commerce des pays ACP se base encore très fortement sur des structures de production dédiées aux produits primaires. C'est un héritage de l'ère coloniale remis au goût du jour par les programmes d'ajustements structurels. Les détracteurs de la Convention de Lomé

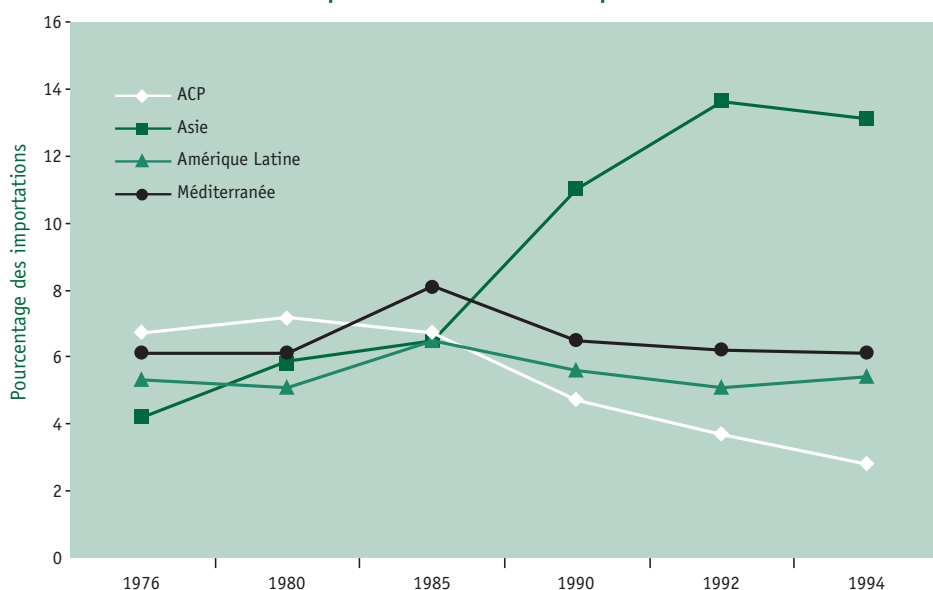
(3) La Convention de Lomé en Question. Les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union Européenne après l'an 2000. GEMDEV. p.145

accusent les avantages commerciaux et les protocoles spécifiques (accords sur l'importation de quantités définies de sucre, viande, banane, rhum aux prix européens), agissant comme une rente, de dissuader les pays ACP de diversifier leurs productions. Cet effet de rente est probablement plus réel pour les produits bénéficiant des protocoles, puisque nous avons vu que les avantages commerciaux sur les produits de base sont en réalité minimes parce que les droits de douane le sont également. En tout cas, cela bat en brèche la thèse de l'Union Européenne "forteresse protectionniste" et renvoie à la question du développement proprement dit et plus particulièrement à l'amélioration de la productivité.

Importations des pays en développement dans l'Union Européenne



Part des PVD dans les importations de l'Union Européenne



Source: Eurostat-ODI-mars 1996 in livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21e siècle



En matière de compétitivité, les avantages tarifaires ne sont pas les seuls avantages qui entrent en ligne de compte. Aucun avantage commercial ne peut être saisi ou conservé à moyen terme s'il ne s'appuie pas sur une dynamique forte de développement de la productivité. C'est évidemment d'autant plus vrai que la mondialisation touche des régions et des secteurs de plus en plus larges. Les ACP ont effectivement obtenu des gains de productivité, mais les autres pays en développement en ont enregistré de supérieurs ⁽⁴⁾.

Les pays industrialisés, quant à eux, obtiennent des gains de productivité par des investissements plus soutenus, auxquels s'ajoute un arsenal de moyens propres à renforcer la compétitivité de leurs produits. Ce sont les nombreuses subventions, telles les aides directes à l'agriculture, l'ensemble des avantages conférés par les bonnes infrastructures des transports, de recherche, de formation et de commercialisation. Des entreprises puissantes, en position dominante sur les marchés, valorisent particulièrement bien ces avantages structurels.

Les protocoles particuliers

Quelques produits bénéficient de protocoles d'accords particuliers (sucre, banane, viande bovine, rhum) inséré dans la Convention de Lomé. Le sucre, par exemple, bénéficie des conditions de l'organisation commune du marché du sucre de la Politique Agricole Commune (voir infra).

Les conditions particulières qu'octroient les protocoles sont soumises aux adaptations des organisations communes des marchés agricoles et en subissent les baisses de soutien au même titre que les producteurs de l'Union Européenne.

LE PROTOCOLE N°3 (N°8) SUR LE SUCRE

Le protocole sucre est l'héritage du "Commonwealth sugar agreement" propre au Commonwealth qui venait à échéance le 28 février 1975, et prévoyait un régime de quota d'importation sur le marché britannique. Lorsque les membres du Commonwealth d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique s'intégrèrent au pays membres de " l'association des pays africains et malgache " (Convention de Yaoundé) pour former la Convention de Lomé, ses fondateurs conservèrent le principe de cet accord particulier sur le sucre.

Le fonctionnement du protocole sucre est totalement lié à celui de la Politique Agricole Commune (PAC). Il prévoit un mécanisme d'achat, par les organismes d'interventions communautaires, de quantités définies de sucre que les Etats ACP engagés par le protocole ⁽⁵⁾ s'engagent à fournir. Le prix d'achat est garanti par la l'UE et est indexé sur le prix garanti communautaire pour le sucre blanc.

L'édifice du protocole sucre reposait en outre sur l'hypothèse d'une reprise de l'économie mondiale et par là, de l'extension de la demande de sucre dans le chef des pays pauvres dont les revenus étaient susceptibles d'augmenter. Le pari de l'accroissement de la consommation de sucre n'était pas gagné d'autant que la concurrence des édulcorants se développa très largement (les produits "light" et nombreuses préparations et les édulcorants vendus en tant que tel).

Le protocole donna lieu à des malentendus et déconvenues, étant donné la contradiction juridique du protocole qui prévoit la possibilité de négociation tous les cinq ans alors que les prix communautaires garantis ne sont pas négociables en dehors de la Politique Agricole Commune (voir La baisse des prix agricoles, p. 26).

(4) Les parts de marché du commerce avec l'Union Européenne, détenues par les ACP, sont tombées de 6,7% à 3,7% entre 1976 et 1992 alors que leurs exportations croissaient de 2% par an. Mais dans le même temps, les exportations des pays méditerranéens et d'Amérique Latine augmentaient de 6% par an et celles des pays asiatiques de 12%.

(5) Les Etats ACP engagés par le protocole sucre sont: Barbade, Fidji, Guyane, Maurice, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Malawi, Ouganda, République du Congo, Swaziland, Tanzanie, Trinité et Tobago.

LE PROTOCOLE N°5 RELATIF AUX BANANES

Les dispositions particulières du protocole relatif aux bananes conviennent de l'amélioration des conditions de production et de commercialisation de bananes des Etats ACP et la poursuite des avantages dont bénéficient les fournisseurs traditionnels. Les engagements pris par l'UE dans le cadre de la Convention de Lomé et de ce protocole sont concrétisés dans l'organisation commune de marché de la banane et les tarifs communs extérieurs à l'Union Européenne.

La structure du marché de la banane et ses particularités sont brièvement décrites dans l'encadré ci-après. Les nombreux conflits commerciaux qui lui sont attachés lui confèrent un intérêt pédagogique certain, outre, bien entendu, le poids économique que ce fruit représente puisqu'il vient en deuxième position sur le marché mondial des fruits frais et en première position pour la production mondiale.

Le marché européen de la banane au centre d'une guerre commerciale

Le marché communautaire de la banane absorbe environ 30% des bananes échangées dans le monde. Son importance revêt un caractère particulier parce qu'en valeur il représente 45% du marché. Cela explique l'âpre lutte qu'il suscite pour l'accaparement des parts de marché.

Le marché de la banane est particulièrement concentré puisque trois firmes transnationales contrôlent 65% du marché mondial et quelque 83% du marché si l'on considère les cinq premières. Or le marché européen est organisé et permet donc aux décisions politiques des institutions de l'Union Européenne d'en orienter le partage. C'est bien cela qui soulève tant de récrimination et de plaintes auprès de différentes instances et en particulier auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Le marché de la banane est régi par un règlement de l'Union Européenne (93/404) auquel s'ajoute des accords internationaux dont la Convention de Lomé et le protocole n° 5 relatif aux bananes qui lui est annexé, les accords du GATT et des accords bilatéraux conclus après un conflit arbitré par les instances de recours du GATT/OMC.

Trois groupes de pays producteurs fournissent les quatre millions de tonnes de bananes consommées chaque année en Union Européenne: les pays producteurs européens, les producteurs des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, qui se divisent eux-mêmes en deux catégories (producteurs traditionnels et non traditionnels) et enfin les pays tiers essentiellement constitués de pays d'Amérique Latine.

La filière de la banane se différencie aussi entre les grands types d'opérateurs économiques, producteurs, transformateurs et les sociétés de négoce. Les types d'opérateurs peuvent aussi recouvrir des caractéristiques très différentes et avoir des intérêts opposés, en particulier pour les producteurs. Il est clair que les systèmes de production de bananes sont sensiblement différents selon les régions de production mais aussi selon les types d'exploitation. L'Afrique et les Caraïbes ne sont pas tout à fait comparables aux pays de l'Amérique Latine. De même, les exploitations paysannes, se distinguent totalement des grandes plantations, qui entrent souvent dans une intégration verticale de la filière.



De nombreuses ONG ont choisi le marché de la banane pour exercer leur solidarité vis-à-vis des pays en développement mais aussi pour agir sur la "durabilité" de la production de la banane particulièrement dommageable à l'environnement.

Les deux principaux objectifs de l'organisation commune du marché de la banane sont, comme les autres marchés agricoles organisés par la politique agricole européenne, d'assurer un approvisionnement pour la consommation européenne de banane tout en favorisant la préférence communautaire ainsi que la préférence pour les producteurs des pays signataires de la Convention de Lomé (ACP). L'approvisionnement doit être réalisé à un prix équitable tant pour les consommateurs que pour les producteurs européens.

Le niveau d'un prix équitable est difficile à évaluer en particulier en présence de systèmes de production et de commercialisation très différents dont les coûts de production correspondants sont également différents. Cela a conduit l'Union Européenne à octroyer aux producteurs européens des aides complémentaires au revenu étant donné leur faible compétitivité. Les aides compensatoires sont limitées à une quantité maximale de bananes de 854 000 tonnes.

La préférence communautaire du marché européen de la banane s'appuie sur le contingentement tarifaire des importations, accompagné de l'octroi de licences d'importation. Un contingent de 857 700 tonnes de bananes est attribué au groupe des 12 pays importateurs traditionnels ACP. Ce contingent bénéficie de droit de douane nul. L'importation ne nécessite pas l'acquisition de licences mais bien l'exigence d'un certificat d'origine.

Un deuxième contingent de 2 553 000 tonnes est attribué aux pays ACP exportateurs non traditionnels de bananes et aux pays producteurs de la zone dollar (Amérique Latine). Il est soumis à un droit de douane de 75 écus la tonne pour les bananes-dollar, mais reste à zéro pour les bananes ACP non traditionnelles.

Ce dernier contingent s'accompagne d'un système de licence qui distingue trois catégories d'opérateurs: les opérateurs traditionnels de la zone dollar, les opérateurs traditionnels en Europe ou dans les pays ACP et les opérateurs arrivés sur le marché après 1992. Les licences sont partagées entre les trois catégories à hauteur de 66% pour la première, de 30% pour la seconde et de 3,5 pour la dernière. A l'intérieur de chaque catégorie les licences sont à nouveau réparties entre trois types d'opérateurs: les importateurs primaires (A) en obtiennent 57%; les importateurs secondaires (B) en obtiennent 15% et les murisseurs (C) en obtiennent 28%.

Les licences de catégorie B permettent aux opérateurs traditionnels de bananes-ACP de capter 30% du contingent "bananes dollar". Cette disposition est particulièrement mal acceptée par les importateurs de la zone dollar, car elle constitue une rente de quota qui s'ajoute à l'avantage tarifaire relatif de 75 écus/tonne. C'est précisément le dispositif d'allocation des licences qui a été condamné par le groupe spécial et l'organe d'appel de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Il est vrai que la création d'un droit à bénéficier de réductions tarifaires génère une valeur marchande bien comprise par ceux qui en disposent et ceux qui souhaitent importer dans l'UE. Ces licences font ainsi l'objet d'un intense commerce lucratif. Le montant global de leur revente est estimé à quelque 900 millions de dollar par an.

L'objectif poursuivi par l'UE en attribuant les quotas de licences est de rééquilibrer la compétitivité de la filière des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et celles des opérateurs européens. La question qui se pose c'est l'efficacité du moyen utilisé et surtout sa pertinence en regard des critères politiques retenus. La préférence communautaire, l'équité entre producteurs et consommateurs sont les critères retenus dans les différentes organisations communes de marchés agricoles de l'Union Européenne. La Convention de Lomé et le protocole banane y ajoute la préférence pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Mais le critère d'équité devrait aussi s'appliquer entre les producteurs ainsi qu'au sein même de la filière. Peut-on soutenir de la même manière des multinationales et des petits producteurs? Peut-on justifier l'existence même de cette rente en licence dont bénéficient les opérateurs, uniquement parce qu'ils disposaient déjà de parts de marché importantes à l'époque de la mise en œuvre du système? Cela constitue un subventionnement direct des oligopoles et plus encore, puisque apparemment, ce système permettrait à certaines sociétés de bénéficier de cette rente sans plus avoir d'autres activités.

L'une des solutions proposées par un réseau d'ONG serait de vendre les licences aux enchères. Le premier effet de cette nouvelle disposition serait de restituer le produit des licences au domaine public et ainsi de pouvoir le réinjecter dans la filière, en fonction de critères sociaux ou environnementaux, par exemple. Le second avantage serait une meilleure distribution des licences. Elle peut être atteinte par la définition de lots accessibles et de plafond de prix, aisément réalisables en utilisant le système de l'enchère inversée (l'enchère débute au plafond défini et les prix baissent jusqu'à la première enchère).

En plus de la taille très importante du marché européen, les prix relativement élevés qui y sont en vigueur suscitent toutes les convoitises. Le système de gestion des parts de marché pose un réel problème d'équité qui pourrait plaider pour l'ouverture pure et simple du marché européen. Pourtant, c'est justement la présence de cette régulation du marché qui permet le maintien de prix rémunérateurs pour la filière, de la production à la commercialisation. Il semble donc que le débat devrait porter sur le partage de la valeur ajoutée au sein même de la filière, entre l'ensemble des acteurs. La dérégulation du marché peut-elle apporter une solution en ce sens ou renforcera-t-elle les contradictions internes à la filière?



La cohérence des politiques de l'Union Européenne avec la Convention de Lomé

La Convention de Lomé et la Politique Agricole Commune

L'agriculture européenne est soutenue par les pouvoirs publics

Les Pays membres et l'UE elle-même, ont une longue histoire d'interventions publiques dans le secteur agricole. Depuis la fondation de la CEE en 1958, la politique agricole est communautaire et à ce titre, c'est l'UE qui organise les principaux marchés agricoles tels ceux des céréales, du sucre, des produits animaux et plus récemment celui de la banane (production de l'Espagne, du Portugal et des départements et territoire d'outre-mer français...). Le niveau de prix minimal à la production est garanti par l'Union Européenne. Si le prix minimal n'est pas atteint sur le marché, l'UE s'engage à acheter, par l'intermédiaire des organismes d'intervention, les quantités qui lui sont présentées. Depuis l'apparition des excédents chroniques, diverses limitations des interventions ont été introduites tels les quotas, les quantités maximales garanties...

La politique agricole européenne garantit également la préférence communautaire. L'UE prélève des droits de douanes sur les produits agricoles importés pour s'assurer que les productions agricoles européennes, qui font l'objet d'une organisation commune de marché, soient en permanence mieux placées pour les consommateurs européens.

En sus de ces avantages, les exportateurs européens obtiennent également des subventions équivalentes à la différence entre les prix européens et le prix du marché mondial. Ce sont les restitutions. Ces restitutions aux exportations constituent la forme d'aide la plus contestable, d'autant plus qu'elles accaparent une part importante du budget agricole communautaire. L'accord sur l'agriculture du GATT a limité les possibilités de subventionner les exportations mais a induit une transformation des modalités de subventionnement qui demeurent tout aussi pernicieuses (voir aides directes).

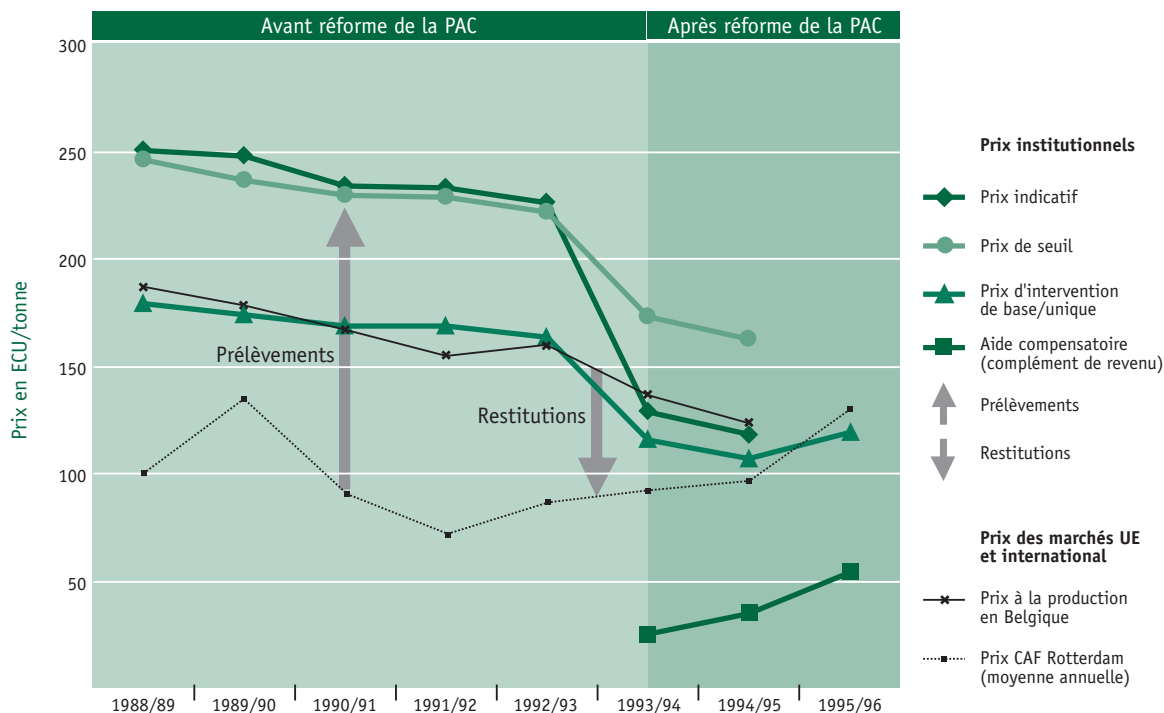
Des exceptions aux préférences commerciales garanties par la Convention de Lomé

La plupart des produits ACP entrent en exemption de droit de douane dans l'Union Européenne, cependant, l'Union Européenne accorde une priorité à ses propres producteurs. Pour les produits agricoles sensibles, et de manière à assurer la préférence communautaire prévue par la PAC, les Pays ACP ne bénéficient plus de l'exemption de droit de douane. Mais ils disposent toujours d'une préférence relative par rapport aux exportateurs non ACP.

La baisse des prix agricoles compensée par des aides directes pour les producteurs européens

Outre les problèmes structurels d'équité, de surproduction et de contrainte budgétaire, les interventions sur les marchés agricoles de l'Union Européenne suscitent d'insistantes récriminations de ses principaux partenaires commerciaux relayées par les instances du GATT, accord qui définit les règles des relations commerciales internationales. L'agriculture est demeurée longtemps en marge du GATT, bénéficiant d'exemptions. Les longues négocia-

Organisation commune du marché des céréales



Dispositif institutionnel

Les institutions de l'Union Européenne définissent le dispositif de prix qui permet d'assurer la préférence communautaire et d'encadrer le marché intérieur de sorte qu'il assure un prix équitable pour le producteur et le consommateur.

Prix d'intervention: les organismes d'intervention sont tenus d'acheter à ce prix d'intervention les céréales qui leur sont offertes tout au long de la campagne.

Prix indicatif: il donne le niveau de prix considéré comme adéquat pour la zone déficitaire de l'UE (Duisbourg-RFA).

Prix de seuil: il est dérivé du prix indicatif et applicable à la frontière extérieure de l'UE. Il est fixé de telle manière que les céréales importées des pays tiers ne puissent être offertes, sur le marché intérieur de l'UE, à un prix inférieur à celui du prix indicatif.

Paiement compensatoire: il est destiné à compenser la baisse du prix des céréales intervenues lors de la réforme de la PAC. Le paiement compensatoire attribué aux producteurs est fixé à l'hectare sur une base régionale.

Prélèvement: droit de douane (variable) qui hausse le prix des céréales importées au niveau du prix de seuil. Les prélèvements variables ont été transformés en droits fixes en 1995.

Restitutions: paiement attribué à l'exportateur qui compense la différence entre le prix intérieur et le prix sur le marché mondial.



tions de l'Uruguay round ont abouti à un accord sur l'agriculture en 1993 par lequel les membres du GATT acceptent de réduire leurs aides publiques à l'agriculture et en particulier celles qui auraient une incidence sur les marchés.

L'ajustement de la Politique Agricole Commune aux règles du GATT et aux conditions du marché mondial conduit à des baisses des prix garantis aux producteurs (baisse de 29% pour les céréales entre 1992 et 1995; une nouvelle baisse de 20% est envisagée pour la campagne 2000-2001). Ces baisses sont partiellement compensées par des aides directes attribuées aux exploitations en fonction de leur superficie ou à la tête de bétail. Cette méthode d'aide aux exploitations est dite découplée, parce qu'elle intervient sur les revenus des producteurs indépendamment de la production et n'aurait pas d'effet sur les marchés. Elle permet pourtant à des exploitations de produire alors que les prix ne couvrent pas complètement les coûts de production.

Les aides directes améliorent donc artificiellement la compétitivité des producteurs européens sur les marchés, y compris sur les marchés des pays du Sud. Cela pose question, mais la réforme de la politique agricole commune induit un deuxième effet défavorable pour les producteurs des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. La baisse des prix garantis érode de facto le niveau de garantie octroyé aux producteurs des pays ACP par les protocoles spécifiques. En effet, ces baisses se transmettent automatiquement à ceux qui sont garantis par le protocole.

Cette situation serait peut-être tenable si l'évolution de la productivité et des structures de productions des agricultures européennes et de celles des pays en développement n'étaient différentes. Les gains de productivité de l'agriculture européenne ont permis de compenser partiellement la baisse des prix garantis (produire plus dans un premier temps et ensuite à moindre coût, pour compenser les baisses de prix et maintenir le revenu), l'évolution des structures (la sortie de nombreux agriculteurs) fit le reste. Qu'en est-il dans les pays du Sud?

L'organisation Commune du marché du sucre: un modèle à suivre?

Les principales organisations communes de marché fonctionnent sur la base de principes identiques et avec des instruments similaires. De par ses particularités, l'organisation commune du marché du sucre est particulièrement intéressante.

Les différents acteurs de la filière y interviennent, tant la communauté et ses Etats membres que les producteurs et les industriels (en interprofession) et, indirectement au travers du protocole sucre, un échantillon des Etats du sud.

Le financement de l'organisation du marché du sucre est à charges des producteurs.

La définition de quota distinguant l'autoconsommation communautaire et les surplus en ce, y compris l'isoglucose.

La prise en charge financière de l'organisation de ce marché permet de contourner une des principales contraintes à ce choix d'organisation qu'est la contrainte budgétaire. La limitation de garantie de prix au marché intérieur (quota A) estompe les effets négatifs que peuvent avoir les exportations subsidiées sur des marchés de pays tiers ne pouvant bénéficier de mesures similaires. Et le fonctionnement en interprofession assure une meilleure prise en compte des intérêts et des responsabilités de chaque maillon de la filière.

LE FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DU SUCRE

La production communautaire est divisée en trois catégories, qui correspondent au volume auto consommé, à un volume de réserve et à un volume excédentaire. Le prix indicatif est le niveau de prix considéré comme souhaitable pour les transactions communautaires. Cet objectif de prix est recherché par l'utilisation de trois instruments que sont la protection du marché intérieur, la garantie d'achat et l'aide à l'exportation.

La préférence communautaire (protection de la production intérieure) est assurée par le relèvement des prix à l'importation, effectuée par des prélèvements (taxe variable à l'importation), de manière à ce qu'ils atteignent le prix de seuil. La quantité prévue par le protocole sucre bénéficie d'une franchise, donc les prélèvements ne s'y appliquent pas.

La garantie de prix est assurée par l'achat au prix d'intervention, par les organismes d'intervention, de la production qui ne trouverait pas acheteur.

Les excédents de production bénéficient d'aide à l'exportation sous la forme de compensations financières qui pallient les différences de prix entre le marché communautaire et le marché mondial. Ce sont les restitutions à l'exportation.

Le marché européen du sucre est donc organisé par les pouvoirs publics mais contrairement à d'autres organisations communes de marché, les dépenses sont financées par les acteurs de la filière. Le volume d'exportation induit par les importations bénéficiant de préférences (protocole sucre) est quant à lui, financé sur le budget de l'Union Européenne. L'effet sur le budget européen de l'organisation du marché du sucre communautaire est donc neutre. Cette neutralité est assurée par les cotisations des producteurs sur l'ensemble de la production A et B équivalente à 2% du prix de base pour la betterave et d'une deuxième cotisation (cotisation B) si nécessaire, appliquée sur le quota B. Une cotisation complémentaire peut être perçue en cas d'insuffisance des deux premières.

Le stockage et les frais de stockage, qui interviennent aussi lourdement dans l'organisation du marché, sont assurés par les entreprises et répartis entre elles par un système de péréquation.

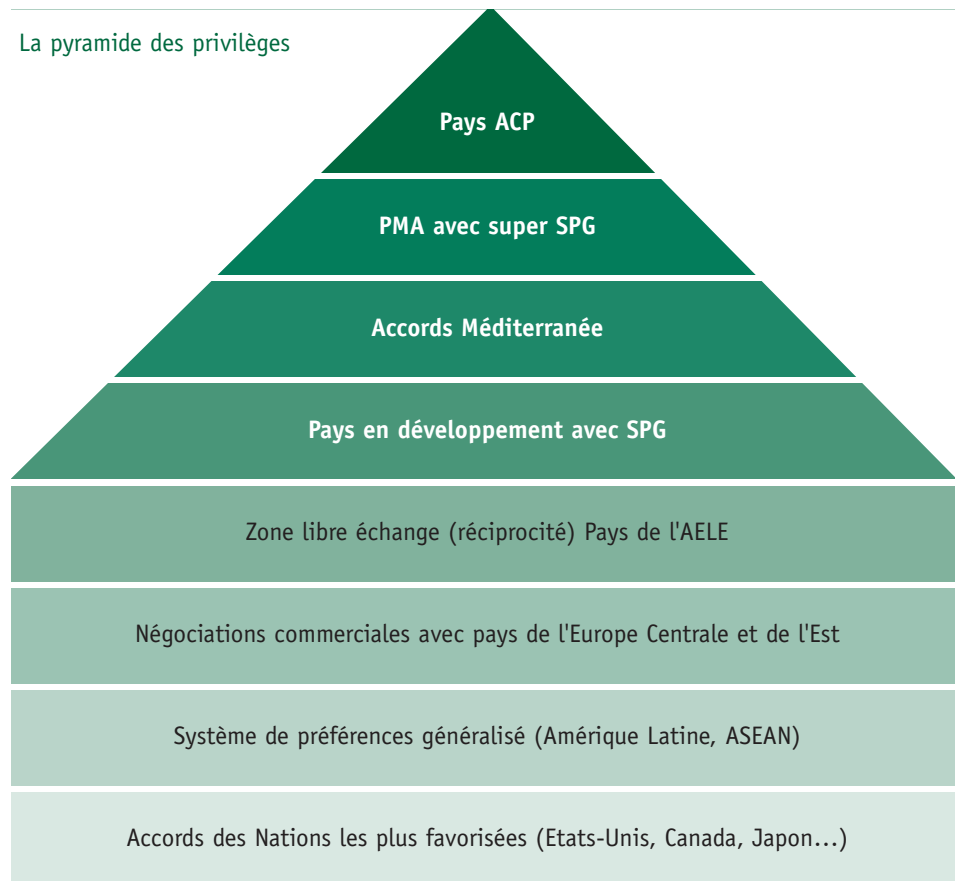
Le système de préférences généralisées

Le système de préférences généralisées est mis en œuvre le 1er juillet 1971 par la Communauté Economique Européenne. Il résulte d'une disposition prise par la CNUCED. La deuxième Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement adopte la résolution 21 II (en 1968) qui instaure le système de préférences généralisé (SPG). Cette disposition préconise l'adoption d'abaissements relatifs des droits de douane pour les pays en développement, leurs conférant un avantage commercial sur les autres pays. Cet avantage n'est pas soumis à réciprocité. La définition de pays en développement est auto-élective.

Ce système de préférence à ensuite été introduit dans la partie quatre de l'accord général sur le commerce et les droits de douane (GATT) lors du Tokyo round.

Ces avantages commerciaux accordés aux pays en développement dans le cadre du système de préférences généralisées ne sont donc pas à confondre avec les avantages commerciaux accordés par la convention de Lomé aux 71 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, qui sont plus élevés. Ce ne sont d'ailleurs pas là les seuls engagements que l'Union Européenne ait signé avec des pays tiers. La hiérarchie des avantages commerciaux accordés aux différents groupes d'Etats est illustrée par la pyramide des privilèges.





Au sommet de la pyramide, le groupe des Etats ACP qui bénéficie des préférences les plus élevées. La base de la pyramide représente le solde des Etats qui bénéficie de la clause de la nation la plus favorisée, octroyée dans l'accord général sur le commerce et les droits de douane (GATT). Les groupes intermédiaires bénéficient d'avantages octroyés par différents accords de coopération ou commerciaux tel le système de préférences généralisées.

On peut considérer que le système de préférences généralisées entre en concurrence avec les préférences de la Convention de Lomé. Il est en partie responsable de la perte de parts de marché détenues par des pays ACP au profit d'autres pays en développement, en particulier des Etats d'Asie et de l'Amérique Latine.

Il est vrai que de telles contradictions sont constatées à l'intérieur même des groupes (Etats bénéficiant du SPG, Etats ACP) qui sont composés de pays disposant de capacités commerciales de niveaux différents. Il en résulte que pour un niveau donné, les avantages bénéficient surtout aux pays dont l'économie est plus performante d'un point de vue commercial et qui donc ne devraient pas être "prioritaires".

Le système de préférences généralisées de l'Union Européenne a été revu à la lumière de ces distorsions internes (les pays en développement, sont maintenant différenciés en fonction de leur niveau relatif de développement et de performance pour le secteur concerné et progressivement exclu du bénéfice du SPG) mais il n'a pas été mis en cohérence avec le dispositif de la Convention de Lomé. C'est d'ailleurs la question inverse qui se pose, et la Convention d'être montrée du doigt car elle est accusée d'introduire une discrimination entre les pays en développement et contrevenir ainsi aux règles du GATT.

Baisse généralisée des droits de douane: La clause de la nation la plus favorisée

Pour conclure sur cette question, revenons à la clause de la nation la plus favorisée de l'accord général sur le commerce et les droits de douanes (GATT). C'est elle qui étend à l'ensemble des membres du GATT toutes les baisses de droits de douane concédées par un Etat à un autre. Le démantèlement des droits de douanes, premier objectif du GATT, contribue donc largement à éroder (indirectement) les avantages tarifaires dont bénéficient les pays en développement et les signataires de la Convention de Lomé.

A contrario, il faut considérer l'extension des barrières non tarifaires qui, insidieusement, entravent plus largement le commerce des pays en développement que celui des pays industrialisés. Ces derniers disposent de meilleurs moyens d'adaptations à l'extension des normes commerciales. L'incidence des barrières non tarifaires sur la circulation des marchandises prend le pas sur les barrières tarifaires, les premières ne cessant d'augmenter, les secondes ne cessant de diminuer.

La question des normes commerciales sera l'un des axes importants de la coopération de l'UE avec les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, sur le double plan de la maîtrise des normes par les producteurs ACP et la convergence, dans l'adoption de normes, entre l'UE et les Etats ACP.



L'accès des organisations paysannes aux instruments de Lomé

Les organisations paysannes dans l'État

Conçue et négociée entre des États, la coopération européenne dépend de la capacité de ceux-ci à transcender les attentes légitimes des populations et de les transformer en programmes politiques dûment mis en œuvre sur l'ensemble du territoire. Leurs insuccès et leur dégraissage par les ajustements structurels ne les a toutefois pas empêchés de maintenir cette exclusivité contractuelle.

Alors que la Convention touche à son terme, les rapports entre les pouvoirs publics et les populations évoluent enfin au rythme du renforcement des organisations populaires. Ce sont elles qui contestent cette exclusivité et revendiquent une implication large dans la coopération et le développement de leurs régions.

Pour l'essentiel, les acteurs autres que l'État ne peuvent agir dans le cadre de la Convention de Lomé sans l'aval de celui-ci. La participation des organisations paysannes à la définition et aux orientations des politiques et des actions dans le cadre de la Convention de Lomé dépend, avant toute chose, de la qualité du dialogue qu'elles ont avec les instances de leurs États respectifs. Cette qualité de dialogue dépend des capacités propres des organisations paysannes à se faire entendre et de celle des instances publiques, soutenues par l'ouverture et la volonté politique des gouvernants, à les considérer.

C'est sur ce terrain qu'opère par exemple le CNCR au Sénégal. Il y joue un rôle de coordination et de concertation entre toutes les fédérations nationales d'organisations paysannes. Cela le prédispose à s'imposer comme interface entre les pouvoirs publics (ainsi qu'entre les bailleurs de fonds) et les nombreuses associations paysannes.

La stratégie adoptée est la "reconnaissance" de l'État, de son autorité, de ses prérogatives. C'est une manière, pour le CNCR, de légitimer sa position de partenaire social avant qu'elle ne soit institutionnalisée et de ménager les nombreuses susceptibilités des pouvoirs, ce qui lui permet de participer de facto aux orientations politiques aux plus hauts niveaux.

Les procédures de financement

L'accès aux financements ne dépend pas uniquement des décisions politiques. Les financements doivent suivre des procédures longues et complexes inadaptées aux capacités organisationnelles des paysanneries. Le Fonds européen de développement (FED) ne traite que des dossiers dont les montants dépassent largement les capacités particulières des utilisateurs finaux. L'accès suppose donc, à défaut de réformer les procédures et les moyens internes de gestion des instruments de la Convention, l'existence de dispositifs opérationnels privés (non gouvernementaux), à même d'instruire et de gérer, de découper et de coordonner de gros dossiers de financement, acceptables par le Fonds européen de développement (FED). En vertu des dispositions prises pour la coopération décentralisée, de telles dispositions ont déjà été expérimentées et des fonds ont été mis à la disposition d'organisations chargées de sous-traiter les demandes de financement. Plusieurs exemples sont relatés dans une étude sur la coopération décentralisée (COTA)⁽⁶⁾.

(6) Coopération décentralisée. Une approche européenne nouvelle au service du développement participatif. Étude méthodologique. Coordination Francis Douchamps. COTA asbl. Novembre 1996.

L'inadéquation des modalités de financement impliquerait donc la création d'interfaces de gestion coordination telles qu'elle sont appelées dans cette même étude. C'est là une évolution suspecte. Ces interfaces gestionnaires peuvent pervertir la vision paysanne du développement et imposer sa propre vision. Ce nouveau type d'intermédiaire risque de surcroît de se substituer à une structuration autonome des mouvements paysans ou d'en freiner le développement. Le débat est d'actualité car de nombreux bailleurs interviennent pour façonner la représentation paysanne en fonction de leurs propres critères et modèles. Par exemple, la coopération française, avec la collaboration des AFDI (7), soutient dans différents pays sahéliens la création de chambres d'agriculture, inspirées du modèle français, entravant l'émergence de fédérations des mouvements paysans. Ces structures de représentation paysanne se livrent une concurrence pour le leadership et la légitimité. Ont-elles pour autant la même connivence avec les paysans et jouissent-t-elles d'une même indépendance?

A contrario, pour prendre l'exemple du Sénégal, les mouvements paysans, à l'initiative de la FONGS, se sont rassemblés en un Conseil National de Concertation et de Coordination (CNCR) des Ruraux, qui a réussi à s'imposer comme interlocuteur social. Justement, le Conseil National de Concertation et de Coordination des Ruraux (CNCR) ont créé une organisation avec d'autres partenaires (ASPRODEB) qui actuellement instruit et coordonne des fonds de la Banque Mondiale destinés à de petits projets ruraux. Ce qui est remarquable dans ce cas, c'est l'autonomie statutaire de cette association, entièrement contrôlée par des organisations paysannes, elles-mêmes rassemblées au sein du CNCR. Il ne s'agit pas d'un "comité de pilotage" incluant les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics centraux, mais d'un outil mis en place et dirigé, à leurs propres fins, par les mouvements paysans du Sénégal.

L'opacité de la coopération de l'Union Européenne disqualifie les organisations paysannes

Des organisations paysannes déclaraient récemment (8) tout ignorer du STABEX, de son fonctionnement et de son utilisation. De même, leur connaissance des programmes indicatifs nationaux de leur pays est quasi nulle. Ce document central, qui définit le programme de la coopération européenne dans chaque pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, est régulièrement classé "secret d'État". Le centralisme et l'accaparement du pouvoir par les gouvernements ont conduit à de nombreux échecs de développement. L'affaiblissement progressif des appareils des Etats par l'endettement et les ajustements structurels ont aussi eu des effets négatifs sur la capacité des Etats à gérer l'aide au développement.

Face à l'indigence de l'État, son incapacité à représenter les populations et à arbitrer les contradictions des acteurs du développement, c'est le Délégué de l'Union Européenne qui agit en potentat de fait, plus ou moins éclairé, ne palliant ses propres déficiences qu'en dépensant une part importante des fonds de la coopération dans le financement d'études en tout genre et de contrats de sous-traitance. Or, c'est au nom de l'efficacité que ses pouvoirs pourraient être étendus lors du renouvellement de la Convention. C'est l'articulation entre populations et Etats qui doit être établie en priorité. Cela signifie un pouvoir fonctionnel et démocratique et des interlocuteurs populaires capables et contrôlés par la base.

(7) Les Agriculteurs français et développement international (AFDI) sont des organisations non gouvernementales issues de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA).

(8) Lors du séminaire de Yaoundé (mai 1998) auquel participaient une dizaine d'organisations paysannes des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dont plusieurs organisations nationales.



Conscientes de la fracture existante, des organisations paysannes des ACP proposent de modifier le rôle de l'ordonnateur national ⁽⁹⁾: "[...] la gestion des ressources issues des différents instruments devra être améliorée: l'association des différents représentants de la société civile et de l'Etat autour d'un comité de concertation et de gestion à la place de l'ordonnateur national serait un progrès important pour la transparence et l'efficacité des appuis de la Convention de Lomé. Pour ce faire, un code d'éligibilité devra être défini au niveau national pour garantir un accès équitable et transparent"⁽¹⁰⁾.

Le vocable "société civile" utilisé par ces organisations paysannes ne doit pas leurrer. La redistribution des rôles de l'ordonnateur national pose tout aussi directement la nécessaire clarification des rôles et prérogatives des très nombreuses organisations incluses dans le champ de cette expression. Sans oublier que d'ores et déjà les bailleurs de fonds leur renvoient la balle et posent la question de leur légitimité eu égard à leur représentativité et à leur démocratisation interne, ainsi que celle qui concerne leur efficience dans l'action.

(9) Le rôle de l'ordonnateur national est central dans l'orientation et l'affectation des ressources de la Convention de Lomé, voir les articles 312 à 315 de la Convention.

(10) Lors du séminaire de Yaoundé (mai 1998) auquel participaient une dizaine d'organisations paysannes des ACP dont plusieurs organisations nationales.

Mémoire

Groupe de concertation des Organisations Paysannes d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique sur les négociations de Lomé

Bruxelles, le 26 juin 1998

Préambule

Considérant l'importance que revêt la convention de Lomé pour les organisations paysannes des pays ACP,

Soucieuses d'apporter leur contribution aux négociations futures revues en septembre 1998,

nous, organisations paysannes de 18 pays d'Afrique, des Caraïbes et des Pacifiques, nous sommes réunies d'abord à Yaoundé au Cameroun en avril 1998 en vue d'approfondir nos connaissances sur la convention ACP/UE de Lomé.

La réunion que nous venons de tenir à Bruxelles, en marge de la session des Ministres des Finances des pays ACP, avec l'appui d'ONG du Nord notamment SOS Faim Bruxelles et le Collectif de Stratégie Alimentaire (CSA Belgique) est une suite logique de la première rencontre et devait nous permettre d'une part:

- ▶ de partager nos réflexions avec les organisations professionnelles agricoles d'Europe, les fonctionnaires et parlementaires européens, ainsi que les ONG et le grand public du Nord,
- ▶ d'autre part de prendre contact avec les représentations diplomatiques des pays ACP à l'Union Européenne et discuter avec elles de l'état d'avancement des préparations de la négociation, et comprendre leurs positions en vue de mieux profiler les nôtres.

Ce fut également l'occasion d'établir des contacts avec les autorités de nos différents pays en vue d'une possible participation aux futures négociations.

Au sortir de ces rencontres, nous vous faisons part à travers ce présent mémoire de nos inquiétudes et nos espoirs, mais aussi de nos propositions pour une coopération UE/ACP fructueuse et au service du développement économique et social de nos sociétés.

Propositions paysannes pour une pleine participation des organisations paysannes à la future Convention de Lomé

... Pour la participation aux négociations

Le monde rural des pays ACP représente plus de 70% de leur population.

D'importants efforts d'organisation sont réalisés ces dix dernières années en milieu rural ACP donnant lieu à l'existence de mouvements paysans tant aux niveaux national que régional.

A ce titre, les organisations paysannes offrent de véritables cadres de mobilisation des opinions, de cumulation de propositions, mais aussi de mise en œuvre effective des prochains accords.



La future convention de Lomé devrait être attentive à cela et viser aussi bien le renforcement des capacités des Etats à remplir leurs fonctions fondamentales que le renforcement des capacités des organisations paysannes à assumer leur fonction d'acteurs économiques, mais aussi de citoyen.

Il ne s'agit pas de marginaliser ou de contourner les Etats, mais d'assurer une distribution équitable des ressources disponibles entre le maximum de secteurs et d'acteurs, de construire un véritable partenariat entre les Etats, les secteurs privés et publics en vue d'harmoniser nos positions, resserrer nos rangs et mieux entrer dans le concert des nations.

Un tel partenariat exige adhésion, appui et accompagnement de nos pouvoirs publics et de leurs ambassadeurs à UE; ce sur quoi nous attendons une position de nos différents états.

Les organisations paysannes demandent davantage de responsabilités. Elles veulent devenir des partenaires à part entière dans la coopération UE/ACP et participer à la mise en œuvre de la convention actuelle et aux débats portant sur l'avenir de celle-ci.

Les organisations paysannes reconnaissent que les Etats sont souverains, ils ont des responsabilités et des fonctions à assumer vis-à-vis des citoyens. À ce titre, il leur revient la responsabilité de définir les orientations et politiques qui régissent les évolutions économiques, sociales et culturelles des pays.

Par ailleurs, les acteurs de la société civile, les organisations paysannes en particulier, doivent être capables de compléter le rôle de l'Etat non de s'y substituer.

Les organisations paysannes souhaitent que s'établissent au niveau national, de véritables cadres de dialogue entre elles et les Etats, pour assurer leur participation effective et efficace à la définition des programmes indicatifs nationaux, aux discussions dans les cadres d'obligations mutuelles.

Elles demandent à disposer d'un statut permettant leur participation aux sessions des ACP et à toute autre rencontre où se discutent des questions touchant le développement rural.

Pour ce faire, des structures de dialogue devraient être mises en place au niveau national et régional.

La participation des organisations paysannes au processus de formulation des politiques de développement qui les concernent, permettrait que celles-ci soient mieux ancrées dans les réalités économiques et sociales des pays ACP.

... Pour la transformation du Stabex

Véritable instrument destiné au soutien à l'agriculture, le Stabex mérite d'être maintenu, mais aussi amélioré dans son contenu comme dans son utilisation. Le Stabex est demeuré pendant très longtemps dans la clandestinité.

Conçu pour régler des problèmes d'instabilité de la production et de la baisse des cours mondiaux des produits agricoles, le Stabex n'a permis ni d'améliorer la compétitivité du secteur agricole des ACP ni sa diversification.

Les transferts liés à ces fonds se sont concentrés sur quelques produits (60%) sur le café, le cacao et l'arachide, et sur quelques pays (30%) sur la Côte d'Ivoire et le Cameroun.

Les aides Stabex ont favorisé des situations de monoculture, de gros producteurs exportateurs et l'appui à la balance des paiements des états au détriment des structures familiales de production.

Il a essentiellement soutenu des exploitations agricoles concentrées et tournées vers les marchés extérieurs au détriment des marchés nationaux et du commerce trans-ACP.

Face à cette situation, les organisations paysannes proposent:

- ▶ de lever la restriction sur les produits couverts pour diversifier davantage les produits pouvant bénéficier du soutien Stabex et particulièrement les produits vivriers;
- ▶ de renforcer le fonds;
- ▶ d'assouplir les conditionnalités et procédures conçues dans les cadres d'obligation naturelle, les procédures de mobilisation, et réduire les temps d'entrée en opérationnalité des COM.

Les organisations paysannes étant aujourd'hui tenues à l'écart tant au niveau de la définition, des priorités couvertes par le Stabex qu'au niveau de l'accès aux fonds, demandent à être davantage impliquées et responsabilisées dans la gestion des Stabex nationaux mais aussi d'en bénéficier de manière plus accrue.

... Pour une meilleure intégration régionale

En ce début du 21^{ème} siècle caractérisé par la mondialisation, les grands ensembles régionaux et sous régionaux où s'effectuent la concertation, la prise de position commune sur des questions cruciales sont devenues indispensables.

C'est pour cette raison que les organisations paysannes soutiennent tout apport allant dans ce domaine.

Elles considèrent cependant que:

- ▶ l'intégration régionale demande du temps et des moyens: la construction de l'Union Européenne en est une preuve;
- ▶ entre autre, les organisations paysannes pensent que leur participation et celle des peuples dans son intégralité à l'effort d'intégration sont indispensables si l'on veut que ces stratégies régionales s'inscrivent dans le jeu des acteurs privés, reflètent la volonté populaire, rencontrent l'adhésion des masses et aient un réel ancrage dans les sociétés.

Les organisations paysannes souhaitent que la convention future soit attentive à ces éléments.

Dans ce domaine, beaucoup d'initiatives sont prises et des cadres d'intégration existent déjà. La convention doit être conçue de manière à renforcer ces cadres et non les détruire; ainsi, l'établissement de zones de libre échange mérite des études plus approfondies effectuées de manière à bien mesurer son impact économique et social sur la vie des producteurs et sur les efforts d'intégration déjà consentis.

Le soutien à l'intégration doit prendre en charge l'appui aux organisations paysannes en vue de renforcer leurs capacités, développer leurs réseaux et favoriser un véritable dialogue pluriel.



Il doit mettre l'accent sur le développement de la coopération technique et commerciale à l'intérieur des ACP qui sera complété par une coopération tournée vers l'Europe.

... Coopération commerciale

A. Sur l'institution de zones de libre-échange

Sur la base d'une analyse profonde et des expériences vécues, les organisations paysannes considèrent que l'instauration de zones de libre-échange constitue une menace réelle pour la survie de nos agricultures.

Dans nos pays respectifs, la population rurale se situe à plus de 70%. L'agriculture y est, comme partout d'ailleurs, à la base de l'alimentation de la population et par conséquent elle pose un véritable problème de souveraineté.

L'agriculture structure la société rurale et constitue un mode de vie. Sur cette base, elle dépasse les préoccupations mercantiles et ne peut être traitée uniquement sous l'angle commercial.

L'instauration de zones de libre-échange est perçue et comprise par les organisations paysannes comme le prolongement des accords de l'OMC qui prônent une application à outrance de l'ouverture des marchés et du libéralisme qui ont déjà causé d'énormes difficultés aux producteurs.

La zone de libre-échange met en concurrence sur les marchés ACP deux économies et deux agricultures qui sont à tout point de vue inégales au moment où les marchés du Nord nous seront interdits par les normes qui constituent de véritables barrières non douanières.

D'autre part, la zone de libre-échange représentera à nos yeux une grande perte de richesses pour nos Etats et donc leur affaiblissement économique. Ainsi, nous OP, nous nous opposons radicalement à une telle mesure et proposons que nos Etats s'engagent dans des négociations où nos agricultures seront soutenues et nos économies protégées. Cette proposition recoupe l'objectif de lutte contre la pauvreté clairement affichée par les deux parties (UE, ACP).

B. Sur les autres aspects commerciaux

Le bilan de la convention de Lomé est très mitigé au regard de la coopération commerciale UE/ACP et des deux objectifs qu'elle s'était fixés à savoir:

- ▶ la diversification de la production;
- ▶ l'intégration des pays ACP dans le marché mondial.

Depuis 1976, la part des exportations ACP vers l'UE n'a cessé de décroître en passant de 6,7 en 1976 à 3,7 en 1997.

Pour les OP, la coopération commerciale UE/ACP doit être pensée comme un instrument de développement de l'ensemble des composantes du monde rural. C'est à ce niveau où se situe l'importance d'assurer la cohérence d'une part entre objectifs fixés et mesures à mettre en œuvre et d'autre part entre les secteurs d'intervention ciblés par l'accord. Pour se faire, les propositions portant dialogue politique doivent être clarifiées et la réciprocité appliquée.

Si les organisations paysannes consentent que la mondialisation est irréversible pour elles, cela ne peut signifier que toutes les règles doivent être calquées sur les seules lois du marché et de la concurrence.

La libéralisation du commerce n'est pas une fin en-soi et ne doit pas empêcher à nos Etats de mettre en place des politiques agricoles nationales et sous régionales adaptées aux réalités spécifiques de chaque pays ou région. Lesquelles politiques permettront un développement économique durable d'un point de vue économique, social et environnemental.

Pour les OP, il est nécessaire que les Etats (ACP) puissent définir des politiques agricoles intérieures qui permettent aux petites exploitations familiales de se développer.

Ces exploitations familiales qui constituent l'essentiel de la population et assurent la majorité de la production agricole, ne peuvent être laissées vulnérables en les soumettant aux seules lois du marché, et une concurrence outrancière inégale et sans frein qui pourrait déstructurer le monde rural et en contradiction avec l'ambition de lutte contre la pauvreté.

... Par rapport à l'OMC

L'OMC est un Forum politique à l'intérieur duquel ACP et EU, se sentant unies, doivent lutter pour la sauvegarde de nos agricultures réciproques. Pour se faire, l'intérêt commun ne doit pas faire oublier les divergences "l'Agriculture des ACP n'est pas celle de l'UE". La jonction entre UE et ACP pouvait se situer sur:

- ▶ l'établissement des normes communes tout en veillant à ce qu'elles soient bénéfiques pour toutes les parties;
- ▶ et l'établissement de relations économiques et commerciales qui assurent la sécurité alimentaire des peuples, un développement économique équilibré respectueux du développement humain et de l'environnement, passant par le soutien des agricultures familiales.

Enfin, les organisations paysannes considèrent que contrairement à la tendance qui se dessine et dont le souci est d'adapter l'OMC à l'ACP, les Etats ACP et UE en relation avec leurs sociétés civiles doivent concevoir des propositions qui soient de véritables alternatives par rapport à celles de l'OMC.

Enfin, les organisations paysannes considèrent que la libéralisation des investissements proposée par l'OMC ne peut être acceptée ni dans le cadre de la convention ni dans les instances de l'OMC.

... Sur les procédures

Les organisations paysannes demandent:

L'assouplissement des conditionnalités, la simplification des procédures, la facilitation de la mobilisation des ressources et leur décentralisation.

Elles souhaitent la valorisation et l'utilisation des compétences locales.

Les organisations paysannes appellent nos dirigeants pour qu'au-delà des spécificités de nos pays et des intérêts propres des nations ce qui est pour nous légitime que les pays ACP s'unissent pour faire un bloc et parler d'une seule voix.



LE COMITE DE CONCERTATION

Points de contact

- Ndiogou FALL; FONGS, secrétaire général; B.P. 269 Thiès; Tél. 221-951.12.37; Fax 221-951.20.59; Sénégal
- Samba GUEYE, secrétaire général
- Ousmane NDIAYE, conseiller; CNCR, B.P. 249 Dakar; Tél. 221-827.40.97; Fax 221-821.45.09; Sénégal
- Antoine SAWADOGO; secrétaire général, Union des Groupements NAAM; B.P. 100 Ouahigouya; Burkina Faso
- Lydie MAKODOUM; BINUM, Cameroun
- Rose IKELLE; AGROCOM; Cameroun
- Léon MONNET; Coopérative des Agriculteurs de Côte d'Ivoire; Côte d'Ivoire
- Mercy KARANJA, chief executive, KNFU, Kenya
- Yacouba DOUMBIA, SYCOV, Syndicat des cotonniers et vivriers du Mali; Mali
- Hama OULD SOEILEM, FAEM et Plate-forme des Organisations paysannes du Sahel; Mauritanie
- Kennet ROSE; WINFA; St-Vincent & the Grenadines
- Angui DEFE représentant de l'OPZK et de la Plate-forme des organisations paysannes du Sahel; Tchad
- Ronald GWEBU, Organisation of Collective Cooperatives of Zimbabwe (OCCIZ); Zimbabwe
- Deo NYUNKURU; Service d'Appui aux Initiatives Locales de Développement (SAILD); Cameroun
- André-Marie AFOUBA; APM Afrique, Réseau Agriculture Paysanne et Modernisation; Cameroun
- Hamuli KABARHUZA, secrétaire exécutif; Conseil National des ONG de Développement; Congo RDC

Négocier la nouvelle Convention de Lomé

Les négociations pour le renouvellement de la Convention de Lomé ont officiellement commencé au mois de septembre dernier. Les parties disposent de leur mandat respectif pour conduire cette négociation qui devrait se prolonger jusqu'à l'échéance de la Convention actuelle, soit le mois de février 2000.

L'Union européenne propose une simplification très importante des instruments financiers de la Convention de Lomé et entend en réorienter totalement le volet commercial. Le mandat de négociation du groupe ACP propose des options différentes que nous n'envisageons ici que sur le volet commercial.

Le mandat de négociation de l'UE

Le Conseil des ministres, réuni en Conseil affaires générales à Luxembourg le 29 juin 1998, à clôturé les débats du Conseil sur le mandat de négociation qui servira de base aux discussions pour le renouvellement de la Convention de Lomé, entre l'Union Européenne et les Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Les objectifs prioritaires de la coopération de l'UE avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique sera la lutte contre la pauvreté et la promotion de leur intégration dans l'économie mondiale. À ce titre, une place privilégiée est réservée au développement du secteur privé.

Une distinction est faite entre les 48 pays jugés capable d'intégrer des zones de libre-échange, future base de la coopération commerciale européenne avec les ACP et les pays les moins avancés. Ce deuxième groupe bénéficiera d'une coopération commerciale organisée autour du système des préférences généralisées.

La compatibilité de la coopération commerciale avec l'OMC, au travers des zones de libre-échange sera traitée de manière durable durant la période de transition (2000-2005). Entre-temps, elle fera l'objet d'une demande de dérogation.

Les protocoles spécifiques sur le sucre, la banane et la viande bovine sont reconduits, moyennant l'introduction d'une clause de révision jusqu'en 2004, année de leur réexamen.

Schéma des propositions de l'UE sur la future coopération commerciale UE-ACP

- ▶ Zones de libre-échange:
 - Négociation des zones de libre-échange: de 2000 à 2005
 - Mise en œuvre progressive des Zones de libre-échange: de 2005 à 2015 (ou plus?)
- ▶ Système de préférences généralisées (SPG):
 - Pour les pays les moins avancés (PMA), un accès préférentiel amélioré dès 2000 mais approfondi de 2000 à 2005
 - Pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique non considérés comme PMA et ne pouvant s'engager dans une zone de libre-échange: Glissement vers le SPG et recherche d'une alternative spécifique lors de la révision du SPG en 2004 et permettant de maintenir une équivalence avec la situation actuelle.
- ▶ Protocoles spécifiques:
 - Révision des protocoles en 2004



Le mandat des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique sur le volet commercial

Voici les options de négociation du volet commercial comprises dans le mandat des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

- ▶ L'organisation de réunions conjointes UE ACP sur des questions d'intérêt commun inscrites dans l'accord, y compris dans les domaines comme les produits de base, le système commercial mondial...
En particulier les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique demandent une application plus souple des articles XXIV et XXXVI du GATT-OMC permettant l'asymétrie de traitement dans le cas de zones de libre-échange ou comme pays en développement; ils souhaitent une meilleure application des mesures prévues en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés.
- ▶ Les pays ACP souhaitent examiner d'abord les implications de création de zones de libre-échange avant de s'engager sur cette option.
- ▶ L'option de transformer les préférences Lomé en préférences généralisées (SPG) pour les pays en développement (non PMA), qui ne sont pas en mesure de conclure des accords de libre-échange, n'a pas l'assentiment du groupe ACP.
- ▶ Le maintien des préférences non réciproques en faveur de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique pour une période de 10 ans au moins ainsi que l'appui de l'UE en vue d'une dérogation aux règles de l'OMC.
- ▶ Simplifier et assouplir les règles d'origine de manière à favoriser la transformation des produits et l'industrialisation dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ainsi qu'une intégration régionale significative.
- ▶ Supprimer les barrières réglementaires, tarifaires et non-tarifaires appliquées aux importations en provenance des ACP, en particulier de produits agricoles y compris les bois tropicaux.
- ▶ Entamer en septembre 2006 des négociations en vue de la mise en place d'autres formes d'arrangements commerciaux ACP-UE applicables à partir de 2010.
- ▶ Maintien de préférences non-réciproque pour les pays ACP les moins avancés et les pays ACP très vulnérables.
- ▶ Renforcer le rôle du fonds commun des produits de base et permettre la pleine utilisation des deux fonds spécifiques pour des mesures de développement des filières des produits de base.
- ▶ Le maintien et l'amélioration du STABEX par l'accélération des décaissements, l'apport de ressources suffisantes, la simplification des procédures, l'augmentation du nombre de produits couverts, la réduction du seuil de dépendance et l'amélioration du mode de calcul.
- ▶ Le maintien et l'amélioration des protocoles relatifs aux produits de base.

Les principales divergences entre l'UE et le groupe ACP en matière commerciale

La comparaison des mandats respectifs de l'UE et des ACP montre des divergences importantes. En voici les principales en matière commerciale. Le groupe ACP souhaite globalement reconduire les dispositions commerciales de l'actuelle Convention de Lomé tout en les améliorant, alors que l'UE propose des changements radicaux. Une différence de calendrier de cinq ans pour la mise en application de la future Convention oppose également les deux parties.

L'UE envisage une différenciation de sa coopération commerciale en trois groupes. La création de zones de libre-échange pour les Etats qui le peuvent, l'octroi de préférences commerciales non réciproque pour tous les pays les moins avancés (PMA) et enfin, le groupe des pays ACP n'appartenant pas à la catégorie des PMA mais qui ne peuvent entrer dans une zone de libre-échange. Pour ce dernier groupe, des préférences commerciales, du type SPG renforcé, pourront être négociées.

Le groupe ACP ne souhaite en fait aucune de ces propositions. L'orientation vers des zones de libre-échange n'est pas explicitement exclue, mais le groupe ACP énonce les contre-indications majeures à l'adoption de cette voie. Se sont le coût d'adaptation très lourd de l'économie des pays ACP, la perte de recettes douanières, constituant important des ressources financières pour les Etats, l'inégalité de bénéfice entre l'UE et les ACP, en cas de réciprocité des concessions tarifaires et le subventionnement de nombreux produits agricoles de l'UE.

Le groupe ACP constate par ailleurs que la portée actuelle des intégrations ou partenariats économiques régionaux entre pays ACP est encore limitée, laissant entendre par là l'énormité de la tâche et leurs doutes sur sa faisabilité, du moins selon le calendrier proposé par l'UE.

La position du groupe ACP sur la transformation des préférences "Lomé" en préférences de type "système de préférences généralisées" (SPG) est plus directe. Il ne le souhaite pas parce que vraisemblablement, elles ne seraient pas aussi favorables que les préférences de Lomé et, ce qui n'est pas dit, elles se partageraient également avec des pays n'appartenant pas au groupe ACP mais ayant le statut de PMA.

Sur un autre plan, le système de préférences généralisées n'a pas le caractère contractuel que possède la Convention. Ce sont des concessions unilatérales et discrétionnaires qu'accorde un Etat ou une Région.

Bref, les concessions commerciales actuelles (la Convention de Lomé IV) sont plus favorables qu'elles ne risquent de l'être dans la Convention suivante, et le groupe ACP en est conscient.

Une des raisons de cette opposition entre les deux mandats de négociation c'est l'appréciation différente qu'ont l'UE et le groupe ACP des contraintes dues à l'Organisation mondiale du Commerce. Le document de l'UE répète inlassablement l'obligation de conformité avec les règles de l'OMC, ne laissant entendre que seule une dérogation pourrait être obtenue pour cinq ans (de 2000 à 2005).

Le groupe ACP souhaite modifier les articles XXIV et XXXVI en vue de leur assouplissement. C'est une approche radicalement différente, mais qui n'en est pas moins plausible, à condition que l'UE y adhère.



Les ONG européennes se positionnent

Les ONG européennes ont eu l'occasion d'échanger leur point de vue sur les prémices des négociations lors d'un séminaire organisé par le Comité de liaison européen, les 5 et 6 novembre 1998. Les critiques du monde Ong sur le mandat de négociation de l'UE portent sur des points similaires à ceux énoncés par le groupe ACP.

Le rythme de création de zones de libre-échange et d'intégration économique est considéré comme irréaliste. Les ONG proposent de ne pas s'attacher à un calendrier mais à l'observation de conditions préalables à la mise en œuvre de zones de libre-échange. Huit conditions préalables ont été citées:

- ▶ tenir compte des contraintes du côté de l'offre;
- ▶ veiller à la mise en place d'institutions régionales efficaces;
- ▶ introduire des réformes fiscales qui réduiront la dépendance vis-à-vis des recettes douanières en diminution;
- ▶ supprimer les distorsions engendrées par la PAC;
- ▶ répondre aux besoins particuliers des PMA et des Etats vulnérables;
- ▶ étendre et améliorer les préférences commerciales là où il est démontré qu'elles fonctionnent;
- ▶ veiller à ce que les barrières non tarifaires ne se multiplient pas;
- ▶ veiller à ce que les nouveaux dispositifs commerciaux participent d'un développement durable.

La réciprocité des concessions commerciales profitera largement plus à l'UE qu'aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique; les études engagées sur ce thème tentent à le montrer⁽¹¹⁾. La libéralisation du commerce privera les Pays en développement de recettes douanières qui constituent actuellement une partie importante de leurs moyens financiers.

Les ONG rappellent que la Convention actuelle se base sur deux principes fondamentaux: l'inégalité de développement et de moyens entre l'UE et les Pays en développement qui justifie la non réciprocité des concessions et le lien entre commerce et développement, qui justifie l'intégration de la coopération commerciale à la coopération technique et financière. Or cette conception de la coopération perd du terrain; la disparition de la non réciprocité est programmée pour de nombreux partenaires ACP et la coopération commerciale semble se différencier complètement des questions de développement et de lutte contre la pauvreté.

ONG, débattre pour aboutir à plus de cohérence

Les prises de position des ONG européennes sur les questions commerciales de la Convention de Lomé posent des questions pertinentes mais faute de débat suffisant (qui masque peut-être des oppositions importantes), elles juxtaposent des propositions plus qu'elles ne s'avancent vers l'adoption d'une doctrine cohérente. Quelques orientations de la position des ONG mériteraient en particulier d'être débattues: l'attitude vis à vis de l'Organisation Mondiale du Commerce, la substitution des préférences Lomé par le système de préférences généralisées et la vision de la politique agricole commune.

(11) European research office sur le commerce UE et Afrique du Sud et les études spécifiques commandées par la Commission mais toujours confidentielles.

Sur l'OMC

La position à tenir vis-à-vis de l'Organisation Mondiale du Commerce est soit temporisante, soit réformiste. Elle porte sur l'obtention d'une dérogation plus longue que celle suggérée par le mandat de l'UE ou elle soutiendrait la voie prônée par le groupe ACP qui demande une modification de deux articles de l'Organisation Mondiale du Commerce. Dans un cas comme dans l'autre, les ONG pourraient proposer des alternatives radicales et souhaiter pour les produits de base une régulation internationale et une exception aux règles de l'OMC. C'est une position qui a été discutée notamment au forum ONG du Sommet mondial de l'alimentation en 1996 et, depuis, au cours de diverses rencontres internationales

Sur les SPG

Actuellement, l'ensemble des pays ACP disposent d'avantages commerciaux supérieurs à ceux octroyés par l'UE, dans le cadre du système de préférences généralisées, aux pays en développement et même aux pays les moins développés. Le système de préférences généralisées diffère de la Convention de Lomé en ce qu'il est unilatéral et donc décidé uniquement par l'UE.

Par ailleurs, l'utilisation du système de préférence généralisé changera la configuration de la concurrence entre les pays en développement ACP et non ACP. Faut-il maintenir cette discrimination entre pays en développement ou faut-il préférer d'autres voies futures qui permettraient de sortir d'une configuration directement liée à l'histoire coloniale de quelques Etats membres?

La seule évidence qui s'impose pour nous c'est la supériorité de la Convention de Lomé en tant que système de coopération. Elle constitue une valeur à sauvegarder. Le groupe de bénéficiaire de la Convention pourrait le cas échéant s'élargir à l'ensemble des pays les moins avancés, ce qui constituerait une avancée alors que l'option SPG ressemble plus à une régression de la coopération européenne.

Sur la PAC

La politique agricole commune apporte des moyens aux producteurs et aux opérateurs européens que n'ont pas ceux des pays en développement. Nous croyons cependant que la préférence communautaire se justifie et qu'elle doit être maintenue par des voies équitables. Cela signifie que pour les produits agricoles sensibles, des barrières douanières et des contingentements sont recommandés.

A contrario, les aides à l'exportation des excédents agricoles ont une incidence perverse sur l'économie des pays tiers et n'ont aucun mérite. Même si on les condamne, elles nous obligent de poser une question primordiale qui est de savoir ce que signifient les prix des marchés internationaux. Car c'est la différence de prix entre le marché intérieur européen et les marchés mondiaux qui suscite l'utilisation des restitutions à l'exportation.

Accuser les restitutions à l'exportation de fausser les marchés internationaux comme le fait l'OMC, c'est confondre la cause et l'effet, c'est prendre le symptôme pour l'origine de la maladie. Leurs existences sont liées à l'édifice communautaire de la politique agricole qui tente de maintenir des prix équitables pour les producteurs et les consommateurs européens. Les restitutions répondent, malheureusement de manière inique, à l'absence de régulation des marchés internationaux mais également aux déficiences de la gestion de l'offre européenne.



Les marchés des produits agricoles sont par essence instables. Cette nature particulière, intimement liée à celle des structures et des contraintes de production, appelle l'intervention des pouvoirs publics.

En cela, le vieux continent demeure un rempart sacré face à la dérégulation, appelée des vœux des firmes agroalimentaires et du grand négoce. Les "consommateurs" sont un bien mauvais alibi, dès lors qu'ils ne captent en réalité que la portion congrue des baisses de prix lorsqu'elles se produisent et qu'ils paient intégralement les hausses de prix lorsqu'elles se présentent.

Qui peut croire, d'ailleurs, que les prix intérieurs de l'Union Européenne sont trop élevés alors qu'ils correspondent de plus en plus difficilement aux coûts de production, que l'écrémage des producteurs n'en finit plus. Comment, par ailleurs, ignorer les baisses structurelles de prix sur les marchés intérieurs qui suivent les gains de productivités recherchés par les agriculteurs?

Les pays ACP peuvent user de protection pour les produits agricoles, ce sont des mesures payantes à plus d'un titre. La connivence avec l'Union européenne y trouvera un terrain encore trop inexploré. Les arrangements particuliers du protocole sucre, associés à l'organisation commune du marché du sucre, proposent des voies intéressantes qui montrent que la sauvegarde de prix décents pour les producteurs (européens et ACP bénéficiaires de quota sucres) est préférable à des baisses de prix profitables à l'agrobusiness.

Bibliographie

1. Bossuyt Jean, Wilkinson M., Etude sur les nouveaux domaines et méthodes de coopération entre ONG européennes et implications pour la collaboration entre les ONG et la Commission européenne ECDPM, Maastricht, octobre 1997.
2. Bourrinet J., Torrelli M., Les relations extérieures de la C.E.E., Que sais-je?, Presses universitaires de France, Paris, 1982, 127 Pages.
3. Chambron Anne-Claire, Smith Alistair, Banane. A la recherche d'une productin et d'un commerce durables, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1997, 85 Pages.
4. CLONG, Au delà de Lomé IV. Pour le renouvellement du partenariat dans la future coopération UE/ACP., rapport de conférence, CLONG, Bruxelles, avril 1997, 130 Pages.
5. Clong, Establishing a developmentally constructive basis for the future of EU-ACP trade relations., Discussion paper, Clong, Bruxelles, avril 1998, 55 Pages.
6. Clong, L'avenir de la Convention de Lomé. Document de position des ONG de développement européennes Clong, Bruxelles, septembre 1997, 25 pages.
7. Collectif, Conférence bananière internationale. Documents de conférence, secrétariat de la CBI, Bruxelles, mai 1998.
8. Commission européenne, révision à mi-parcours de la Convention ACP-UE/ clôture des négociation. Note d'information commission européenne, Bruxelles, juillet 1995.
9. Commission Européenne, 20 questions réponses sur la Convention de Lomé entre la Communauté européenne et les pays de l'espace Afriques-Caraïbes-Pacifique Commission européenne, Bruxelles, mars 1996, 27 pages.
10. Commission européenne, Le système STABEX et les revenus d'exportations des pays ACP Commission européenne, Luxembourg, décembre 1997, 36 pages.
11. Commission européenne, Les procédures du Fonds européen de développement Commission européenne, Luxembourg, 1981, 31 pages.
12. Commission européenne, Les produits de base et le STABEX, Europe information développement, Commission européenne, Bruxelles, septembre 1984, 42 pages.
13. Commission européenne, Les relations commerciales de l'Union Européenne avec les pays en développement commission européenne, Luxembourg, mars 1995, 30 pages.
14. Commission européenne, Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. défis et options pour un nouveau partenariat. Commission européenne, Luxembourg, 1997, 66 pages.
15. Commission européenne, Note d'information du vice-président Marin et de Sir Leon Brittan à la Commission sur la question de la compatibilité de la Convention de Lomé avec le GATT Commission européenne.
16. Commission européenne, Orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifiques (ACP). Communication au Conseil et au Parlement Européen, COM (97)537 final, Commission européenne, Bruxelles, octobre 1997, 36 pages.
17. Commission européenne, Trade aspects of the Lome convention EU-ACP. Agricultural Products 1997 Commission européenne, Bruxelles, juin 1998, 18 pages.
18. Commission européenne, La nouvelle réglementation des marchés agricoles. Vademecum, europe verte 1/93, Commission européenne, Luxembourg, 1993, 106 pages.
19. Cour des comptes, Rapport annuel relatif à l'exercice 1995, accompagné des réponses des institutions, journal officiel des Communautés européennes 96/C 340/01 Luxembourg, novembre 1996, 368 pages.



20. Douxchamps, Coopération décentralisée. Une approche européenne nouvelle au service du développement participatif. Etude méthodologique. COTA, Bruxelles, novembre 1996, 195 pages.
21. ECDPM, ACP group, Friedrich Ebert Stiftung, Perspectives ACP sur le future de coopération ACP-EU, Document de travail, ECDPM 1997.
22. ECDPM, Au coeur du débat sur l'avenir de la coopération entre l'Europe, L'Afrique, les caraïbes et le Pacifique. Où en est le débat sur l'après-Lomé?, Lomé 2000 n°7, ECDPM, Maastricht, février 1998, 4 pages.
23. ECDPM, Au coeur du débat sur l'avenir de la coopération entre l'Europe, L'Afrique, les caraïbes et le Pacifique. Mondialisation et développement., Lomé 2000 n°3, ECDPM, Maastricht, octobre 1996, 4 pages.
24. ECDPM, Au-delà de Lomé IV. Pistes de réflexion sur l'avenir de la coopération ACP-UE, Rapport ECDPM n°6, ECDPM, Maastricht, octobre 1996, 99 pages.
25. europe agro, La Commission propose le plafonnage des aides directes, europe agro supplément n°21 1998, europe agro, Bruxelles, mai 1998, pages.
26. GEMDEV, La Convention de Lomé en question. Les relations entre les pays ACP et l'Union Européenne après l'an 2000. Karthala, Paris, 1998, 600 pages.
27. Kassa S., Jadot Yannick, Le renouvellement de la Convention de Lomé. Enjeux pour les organisations paysannes des pays ACP. SOS FAIM/Couleur Lomé, Bruxelles, 1998, 49 pages.
28. Koning Antonique, Atouts et faiblesses de la gestion du Fonds européen de développement, document de travail n° 8, ECDPM, Maastricht, février 1996, 38 pages.
29. La Convention de Lomé IV telle que révisée par l'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995, Le courrier ACP-CEE Bruxelles, janvier 1996.
30. La Convention de Lomé IV, Le courrier ACP-CEE Bruxelles, avril 1990.
31. Le courrier ACP-UE, L'avenir des relations ACP-UE. Dossier, Le courrier ACP-UE n°162, Le courrier ACP-UE, Bruxelles, avril 1997, 104 pages.
32. Mouradian Anne-Marie, Menace sur la Convention de Lomé. L'union européenne divisée sur ses rapports avec le Sud. Le Monde Diplomatique; page 7, Paris, juin 1998.
33. Organisation mondiale du Commerce, Organe d'appel, Communautés européennes – régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes, Organisation mondiale du Commerce Genève, novembre 1997, 126 pages.
34. Rocard Commission du développement et de la coopération, Rapport sur la communication de la commission sur les orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays ACP, A4 - 0085/98, Parlement européen, mars 1998, 26 pages.
35. Solagral, Après Lomé. Solidarité ou dérive des continents?, Courrier de la planète n°42, Solagral, Montpellier, novembre 1997, 59 pages.
36. Sudworth Eileen, European Union-South africa trade negotiation. ECDPM, Maastricht, avril 1998, 9 pages.
37. Thomas Rosalind H, The WTO and trade cooperation between the ACP and the EU/ Assessing the options, Working Paper n°16, ECDPM, Maastricht, mars 1997, 52 Pages.
38. Watson Rachel, Réforme du système européen du sucre: dans les pays en développement, est-ce que la réforme va améliorer les perspectives de l'industrie du sucre et des personnes qui y travaillent?, Cap tales, Farmer's link, Norwich, août 1994, 8 pages.



Collectif Stratégies Alimentaires

Boulevard Léopold II, 184 D | 1080 Bruxelles

Tél +32 (0)2 412 06 60 | Fax +32 (0)2 412 06 66 | E-mail: csa@skynet.be