

La convention de Lomé : diagnostics, méthodes d'évaluation et perspectives

Introduction

Jean-Jacques GABAS
Président du GEMDEV

INTRODUCTION

Pourquoi un séminaire sur la convention de Lomé ?

Le GEMDEV a organisé ce séminaire mensuel de recherche sur la convention de Lomé au cours de l'année universitaire 1996-97 pour plusieurs raisons :

Dès 1995, le GEMDEV avait décidé d'engager une réflexion sur différents aspects de la coopération Nord-Sud; il avait ainsi organisé une première réunion sur les questions et problèmes liés à la coopération universitaire et commençait à définir un travail à conduire sur les coopérations bi et multilatérales.

D'autre part, le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI), a été demandeur en France d'une réflexion sur la convention de Lomé et son avenir : la renégociation des accords débutera en 1998, il était opportun de participer à cette réflexion. Les organisations non gouvernementales¹, les administrations françaises élaborent des réflexions² sur l'avenir de la convention. La recherche française devait aussi apporter quelques contributions au débat.

Ensuite, s'il est de plus en plus admis qu'une politique est un "bien public" qui doit de ce fait être discuté, celle concernant la coopération ne doit pas échapper à cette tendance.

Enfin, les accords de Lomé engagent des ressources financières importantes, mais surtout se caractérisent par une certaine **singularité** vis-à-vis des autres coopérations . On a même dit de cette convention qu'elle incarnait une certaine "culture" basée sur le **partenariat**, la différenciant de ce fait, des autres politiques d'aide. C'est l'occasion de réfléchir aux politiques de coopération en général et à celle de l'Europe en particulier. C'est aussi l'occasion d'aborder la question de l'**efficacité** de l'aide dans un univers de réduction des ressources financières, de la **cohérence** entre les diverses politiques d'aide, politiques commerciales et monétaires, et de la cohérence au sein des politiques d'aide, en particulier entre les politiques bilatérales des pays membres de l'Union européenne et celle de la Commission européenne.

L'apport du GEMDEV

Dans ce contexte, le GEMDEV a souhaité alimenter le débat en axant ses réflexions sur deux grandes questions : Quels *enseignements* peut-on tirer de l'expérience acquise depuis le traité de Rome en matière de coopération ? Quels sont les *avenirs possibles* de cette convention Lomé IV bis qui s'achèvera en l'an 2000 ?

Pour cela, au cours de cette année 1996-97, si l'ensemble des volets et instruments de coopération de l'Union européenne n'ont pas été abordés dans leur intégralité³, faute de temps, les thèmes suivants ont fait l'objet de séminaires :

¹ "Première contribution des OSI françaises à la réflexion sur l'avenir de la Convention de Lomé", miméo, Paris, avril 1997.

² On citera notamment : "Lomé 2000 : première contribution française au débat UE/ACP", miméo, Paris, mars 1997.

³ Au cours de l'année 1997-98 le GEMDEV devrait poursuivre ce séminaire en abordant d'autres aspects jusqu'alors non traités.

La convention de Lomé et les débats actuels sur l'aide
Comment évaluer la convention de Lomé, sur quels critères ?
Quelles cohérences entre la politique d'aide et la politique commerciale ?
Comment l'intégration régionale est-elle abordée dans la convention de Lomé ?
Quelle est la singularité de l'aide à l'ajustement structurel dans la convention de Lomé ?
Comment envisager l'avenir de la Zone franc avec l'avènement de l'euro ?
Comment aborder la coopération décentralisée dans la convention ?
Quel appui au secteur privé dans le cadre de la coopération européenne ?

Au cours de cette année 1996-97, le GEMDEV s'est fixé trois objectifs :

- *Faire connaître les résultats d'équipes de recherches* en France et en Europe, sur les questions de coopération et d'aide au développement présentées ci-dessus;
- *Diffuser ces réflexions* au sein des équipes de recherche, ainsi que dans les administrations concernées (Ministère de la coopération, CFD, OCDE, DG VIII,...) et les ONG;
- Faire en sorte que chaque mois un thème de la convention soit abordé et que se crée *un espace de réflexion et de discussion informel* regroupant des chercheurs, des décideurs politiques, des opérationnels, des représentants d'ONG. Il est en effet indispensable que les chercheurs développent leur propre réflexion conceptuelle sur des thèmes tels que ceux de la coopération et plus généralement du financement du développement, **mais aussi** qu'ils soient à l'écoute du questionnement du politique lorsque celui-ci accepte de formuler ses interrogations.

PRESENTATION DES TRAVAUX⁴

Le financement du développement connaît, depuis le début de la décennie 1990, dans la plupart des Etats ACP, un infléchissement marqué. La principale source de financement à savoir l'aide publique au développement, voit son volume stagner en monnaie constante, les investissements privés augmenter très nettement. Dans ce contexte général à l'ensemble des pays en développement, les Etats ACP se trouvent pour la plupart d'entre eux, face à une double contrainte : dépendance accrue à l'égard de l'aide avec stagnation du volume et désaffection croissante des investissements privés.

Ce contexte de raréfaction des ressources financières amène bien évidemment à s'interroger sur la nécessaire rationalisation de l'aide en vue d'une meilleure efficacité de celle-ci mais aussi sur la façon de mobiliser les investissements privés. La convention de Lomé n'échappe pas à cette réflexion (*Gabas, Sindzingre*). Cette convention a ceci de particulier par rapport aux autres politiques de coopération : elle s'est dotée d'outils complexes à la fois financiers, institutionnels et commerciaux. C'est sa force que de vouloir englober dans une même "convention" tous ces aspects, mais aussi une source de grandes difficultés (*Gabas, Sindzingre*).

Une spécificité affirmée sur le partenariat : quel bilan ?

Cette convention était, dès le départ, basée sur la contractualisation et le partenariat (*Bossuyt, Eard*). Quatre critères, permettent de mesurer le degré de réalisation de cet objectif présent dès 1975 : y-a-t-il une réelle approche stratégique dans les pays ? Le

⁴ Les auteurs cités dans cette présentation renvoient aux communications présentées dans le cadre de ce séminaire et publiées dans ce cahier du GEMDEV.

partenariat a-t-il permis "l'ownership"⁵ des politiques et programmes dans les Etats ? La convention s'est-elle ouverte aux acteurs de la société civile ? Les capacités de gestion des ressources d'aide ont-elles été renforcées ? Il est assez difficile de répondre à ces questions, car, au sein de la Commission, les efforts pour améliorer les évaluations sont récents, et les évaluations globales sont encore peu nombreuses. Certes, il existe des évaluations de projets mais peu d'évaluations sur les politiques, les stratégies d'ensemble ou les résultats des différents instruments. La place de l'évaluation semble mal définie dans l'institution européenne. Difficile, compte tenu du nombre relativement limité d'évaluations, de convaincre l'Europe et les opinions publiques que l'instrument Lomé est et a été efficace. Il est difficile aussi de capitaliser les expériences. Toutefois, sur ces quatre critères largement analysés par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) plusieurs conclusions sont avancées :

Y-a-t-il une **réelle approche stratégique** dans chacun des pays ACP ? L'existence des Programmes indicatifs nationaux (PIN) devait répondre à cet objectif stratégique. Or, le *dialogue politique* est très récent (peut-être trop récent). La convention de Lomé ne s'est-elle pas trop focalisée sur les *instruments de la coopération*, au détriment de la stratégie. Ne fallait-il pas analyser d'abord les défis, les contraintes de développement propres aux régions et pays pour ensuite présenter les réponses possibles, tenir compte des réalités plutôt que de prendre le problème dans l'autre sens ? Ne faudrait-il pas, d'une façon plus générale, que l'aide réponde à une *demande formulée (Courcelle)* plutôt que celle-ci conçoive des outils souvent peu adaptés aux réalités ?

Le **partenariat**⁶ a-t-il permis *l'appropriation, l'internalisation* des politiques et des programmes par les pays bénéficiaires ? On observe beaucoup de changements dans l'attitude européenne depuis 1975, passant du "laisser gérer" à "gérer pour le pays" et le dialogue politique s'est érodé au fil des ans (*Bossuyt, Eard, Duruflé*). Il y a même une relation de "méfiance" (*Coussy*) qui semble s'être "imposée" entre les ACP et l'UE au détriment de la "confiance". Un point d'équilibre entre ces deux attitudes extrêmes n'a pas été trouvé et reste à concevoir. Par ailleurs, les allocations automatiques dénuées de toute flexibilité n'ont pas incité les ACP à la performance et ce n'est que récemment qu'un mécanisme de programmation par tranche a été instauré.

La coopération européenne s'est-elle ouverte aux **acteurs de la société civile** ? La révision à mi-parcours de Lomé IV a insisté sur l'importance de la coopération décentralisée. Toutefois, cette notion de coopération décentralisée⁷ est très précise et ne recouvre pas une forme de coopération qui serait une "couche" supplémentaire dans l'ensemble des opérations. Il s'agit dans la plupart des actions d'*intégrer* la société civile à la conception des programmes (*Leclerc-Olive*), de stimuler la coopération entre les différents acteurs au niveau local, et de mettre en oeuvre le plus possible le principe de subsidiarité, tout en gardant la possibilité de contrôler la bonne affectation des ressources financières prévues. L'observation des logiques des acteurs autour des actions de développement au Mali (*Leclerc-Olive*) alimente une réflexion plus large : en effet, quelles pourraient être les formes de partenariat adaptées entre l'Union européenne et les Etats ACP permettant une reconception des relations entre un Etat "renouvelé" et des acteurs non-étatiques, consolidant de "l'intérieur" l'Etat de droit (*Leclerc-Olive*) ? La coopération dans le cadre de la convention de Lomé reste effectivement très étatique et la plupart des ACP hésitent à associer la société civile à cette convention. Quant à l'appui au secteur privé, il est resté souvent peu efficace car dans le partenariat, le secteur privé n'a aussi que très rarement été associé (*Courcelle*). Il n'existe pas de structure locale de dialogue. Dès lors, quel contenu opérationnel donner à cette coopération décentralisée ? Quel espace de dialogue, de concertation dans les Etats peut-on imaginer, sachant qu'actuellement

⁵ La traduction du terme *ownership* est délicate : il y a l'idée d'"appropriation" mais aussi d'"internalisation" par les acteurs.

⁶ La dimension politique du partenariat n'a pas été spécifiquement abordée dans ce séminaire au cours de l'année 1996-97 mais une communication de Dieter Frisch au colloque du GEMDEV le 27 juin 1997 introduira les réflexions.

⁷ En France, la coopération décentralisée concerne une forme de coopération entre collectivités territoriales du Nord et du Sud.

de tels lieux font défaut ? Au niveau de la Commission européenne, le Comité de liaison des ONG européennes (CLONG) a-t-il été bien intégré à la convention de Lomé (*Bossuyt*) ?

Enfin, cette convention est largement sous-exploitée : dans quelle mesure **les capacités de gestion des ressources d'aide** ont-elles été renforcées dans les Etats ACP comme au sein de la Commission européenne (*Bossuyt, Eard*) ?

Cette convention a une histoire, liée à celle de la construction européenne (*Vernier*). Mais cette évolution observée interroge tout d'abord sur cette coopération de "groupe" à "groupe". En effet, le nombre de pays ACP n'a cessé de croître pour atteindre, depuis la dernière convention, 70 pays et les différences de rythmes de croissance, de situations politiques ou d'insertions dans des sous-ensembles régionaux deviennent de plus en plus marquées. On se trouve face à un ensemble hétérogène. Comment conserver l'approche en termes de "groupe de pays" tout en introduisant les différenciations qui s'imposent ? Comment imaginer une autre "régionalisation" de la convention sans éclatement de celle-ci ?

Préférences commerciales : quels avantages pour les ACP ?

Le volet commercial, une des grandes originalités de la convention de Lomé, est abordée de façon très critique (*Kappel*) en montrant que le système du stabex et du sysmin sont des freins à la diversification des activités productives des Etats ACP. Toutefois, faut-il supprimer purement et simplement cet instrument ou bien chercher plutôt à l'optimiser ?

Une des conclusions de l'étude ODI sur la politique commerciale de l'UE (*Hewitt*) est la suivante : il n'y a pas de corrélation bien établie entre la croissance des exportations et la marge préférentielle accordée aux ACP. Dès lors, les préférences commerciales peuvent servir de catalyseur au développement d'un secteur dynamique mais ne constituent jamais une condition nécessaire ou suffisante. *L'accès même* au marché européen est mal connu par les opérateurs : manque d'information sur les possibilités commerciales (*Courcelle*) et manque de compétences locales pour suivre tous les règlements. Quant aux *règles d'origine* elles sont utilisées par l'UE comme protection effective. Les points essentiels à la dynamique des échanges semblent se porter sur le développement des infrastructures, la présence d'un esprit d'entreprise ou encore sur la disponibilité en capitaux pour l'investissement. Ne faudrait-il pas jouer sur les facteurs limitant, de fait, les capacités d'exportation : *la pénurie d'investissements privés* (l'instabilité économique et politique détournent les investissements étrangers dans les ACP au profit d'autres régions), *les carences de l'infrastructure* (les coûts de transport entre les ACP et l'Europe restent élevés) , *le développement insuffisant des services financiers* (manque de financement de l'activité d'exportation)...

Mais au-delà de ces blocages commerciaux, n'y-a-t-il pas à moyen terme des incompatibilités entre un maintien des préférences commerciales accordées dans le cadre de la convention de Lomé (basées sur la non réciprocité) et les règles de l'OMC (*Hewitt, Kappel*) ?

Y-a-t-il un message européen "singulier" dans le domaine de l'ajustement structurel ?

D'une façon générale, beaucoup de programmes, voire de conceptions européennes sont éloignés de ceux et celles des Institutions de Bretton Woods (*Coussy*). Dans le domaine de l'appui à l'ajustement structurel, les "messages" sont parfois opposés : le stabex et le sysmin sont des outils en contradiction avec la vision libérale de fluctuation des marchés, les préférences commerciales sont aux antipodes de la logique de compétitivité, le don est préféré au prêt, l'ajustement freine l'investissement alors que l'Union européenne avait comme objectif le développement à long terme, l'UE souhaitait un partenariat alors que l'ajustement

structurel est dans sa nature même une négociation asymétrique, l'UE avait une approche régionale alors que les Programmes d'ajustement structurel sont nationaux...

Par ailleurs, on se trouve dans un "oligopole de l'aide", partiellement coopératif. Le "leadership" dans cet oligopole a été conquis par les institutions de Bretton Woods, alors que l'aide de l'UE et de ses Etats membres est nettement supérieure à celle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Tous les bailleurs se sont adaptés aux objectifs du "leader" et l'Union européenne n'a pas échappé à cette stratégie. Mais l'UE semble avoir gardé une certaine autonomie en continuant de financer les dépenses sociales de santé et d'éducation (ce qui ne gêne pas les leaders), de contribuer à ne pas endetter les Etats du fait d'une aide sous forme de dons, d'introduire des conditionnalités démocratiques, de respect des droits de l'homme. Sans stratégie alternative, l'Union européenne sur la logique de l'ajustement a "rajouté" ses propres objectifs (*Coussy*). Toutefois, l'aide de l'Union européenne à l'ajustement s'engage dans une procédure différente des allocations classiques de Lomé, l'éloignant de ce fait de sa philosophie du partenariat (*Duruflé*). Sur la plupart de ces questions, l'évaluation de l'appui à l'ajustement structurel de l'Union européenne au Cameroun est instructive (*Duruflé*).

Dès lors, quel avenir pour l'ajustement ? Il ne semble pas que l'ajustement dans son principe soit remis en question. Par contre, il semble que soient contestées la non participation de l'Union européenne à la discussion sur les politiques économiques, l'insuffisance de l'appareil d'analyse au sein de la Commission comme au sein des administrations dans les Etats ACP, la faible coopération entre les aides bilatérales et multilatérales, la faible intériorisation des PAS dans les ACP, la multiplication des conditionnalités (*Coussy*)... L'introduction des *aides budgétaires sectorielles affectées* couvrant l'investissement et le fonctionnement dans des secteurs essentiels, assurerait un lien entre l'aide à l'ajustement et l'aide-projet. L'aide sectorielle et l'appui aux réformes mettraient l'accent sur l'amélioration du cadre institutionnel et de la capacité locale de conception des politiques économiques. Toutefois, ces instruments permettront-ils de répondre aux objectifs que se fixe la convention ?

Quelles priorités pour les politiques de coopération ?

Plusieurs décennies de "messages" ont présenté des objectifs considérés comme prioritaires face aux besoins des pays en développement. En fonction des paradigmes, les bailleurs ont insisté sur la nécessité de développer les infrastructures, l'agriculture, la satisfaction des besoins essentiels... Mais ces thèmes s'accumulent et finalement en ces années 1990 on assiste à une multiplication des objectifs, une complexification croissante des messages, sachant que bien souvent les bailleurs de fonds ont chacun leur propre conception (*Gabas, Sindzingre*). Au sein même de la convention, les priorités ont évolué (*Vernier*) et se sont par là même complexifiées avec le renforcement des conditionnalités démocratiques, le respect des Droits de l'homme, la notion de *good governance*, le renforcement de l'Etat de droit. Le secteur privé prend aussi une place centrale comme "moteur du développement" dans les objectifs de la convention de Lomé.

Dès lors, quelle politique d'appui efficace au secteur privé national structuré en Afrique (*Courcelle, Guitard*)? De multiples paramètres sont à prendre en considération, toutefois on insistera sur la nécessité d'être à l'écoute des entreprises privées et la nécessité de changer les rapports entre le privé et le public, actuellement caractérisés par une certaine méfiance réciproque, la réduction des obstacles au commerce régional afin d'élargir les marchés, favoriser un financement de proximité, laisser aux fonds privés nationaux les opportunités d'investissements. Enfin, il faudrait favoriser la création de fonds d'investissement et de fonds de privatisation (par la conversion de dettes publiques) pour donner au secteur privé des opportunités (*Guitard*). Quant au projet d'harmonisation du droit des affaires en Afrique qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1998, celui-ci devrait pallier à

"l'insécurité juridique et judiciaire" (*Guitard*) que l'on observe actuellement, et donc favoriser l'implantation de l'entreprise privée.

Comment envisager la question monétaire ?

La question de la coopération monétaire n'a pas été abordée pour l'ensemble des pays ACP. Seule la Zone franc, son avenir et ses rapports avec les autres pays d'Afrique ont été abordés. La dévaluation du FCFA a réussi dans ses objectifs à court terme (*Debrat*) mais n'a pas apporté de réponse durable au dysfonctionnement de la Zone franc (*Hugon*) : faible compétitivité vis-à-vis des pays ayant défini leur monnaie en dollar, ajustement de change face aux chocs extérieurs, faible interdépendance entre les économies, nécessité d'appuis financiers extérieurs. Les réformes techniques de la Zone franc sont nombreuses, mais n'ont de signification que si elles sont portées par une volonté politique. Plusieurs questions se posent quant à l'évolution de la Zone franc (*Hugon*), et des éléments de réponse apparaissent comme les plus probables : l'euro doit-il être la monnaie d'ancrage ? Cela peut se justifier de par l'importance des échanges et des mouvements de capitaux avec l'Europe, ainsi que par la volonté de participer à un futur pôle monétaire au sein de l'économie mondiale. Reste que la question du niveau de l'euro vis-à-vis du dollar est centrale non seulement pour la reprise de la croissance et de la compétitivité européenne mais encore plus pour celle des pays africains affrontant la concurrence des pays dont la monnaie est ancrée sur le dollar. Faut-il un change fixe ou flexible ? Un degré de flexibilité de change serait souhaitable au sein de la Zone, permettant de prendre en compte les fluctuations des termes de l'échange et l'évolution du dollar par rapport aux monnaies européennes. Faut-il des monnaies nationales ou régionales ? Les Unions monétaires favorisent l'intégration régionale et conduisent à une discipline monétaire plus crédible que dans le cas de souverainetés monétaires nationales. Faut-il une convertibilité de marché ou conventionnelle ? La convertibilité conventionnelle des CFA devrait se transformer en convertibilité de marché, résultant de politiques crédibles et d'une confiance des opérateurs.

Des réformes institutionnelles pragmatiques de la Zone franc éviteraient la constitution de germes de démantèlement. Les Unions monétaires devraient s'autonomiser progressivement à partir de convergences d'indicateurs, d'interdépendance des économies et de mise en place de politiques crédibles et coordonnées.

Quel rôle pourrait jouer l'Union européenne dans ces réformes institutionnelles ? Bien que le volet monétaire soit absent de Lomé et des accords entre l'Union européenne et les ACP, celui-ci est pourtant stratégique pour redéfinir une coopération. Envisager tout d'abord un *transfert de compétence* du Trésor français vers les institutions communautaires pour une transformation progressive de la Zone franc en une zone euro. L'Union européenne, par ailleurs, ne peut pas ignorer les pays de la région non membre de la Zone franc (le Nigéria notamment) : vis-à-vis de ces pays l'Union européenne pourrait mettre en place des mécanismes de garantie et d'aide à la convertibilité moyennant acceptation des règles monétaires et budgétaires, dont la monnaie serait définie en euro. Plusieurs mécanismes de soutien aux pays hors Zone franc sont envisageables : un accord de type compte d'avance, un fonds de stabilisation abondé par diverses sources (bailleurs de fonds, avoirs extérieurs de grands pays comme le Nigéria...) qui permettrait de lisser les chocs et les instabilités, mise en place d'un stabex régional (mécanisme de stabilisation régionale des déterminants réels de change entre pays). La *convergence* des zones monétaires pourrait se faire progressivement; en parallèle, des accords monétaires au sein des chambres de compensation, des ajustements concertés de change... permettraient avec un appui de la communauté financière internationale de favoriser les coordinations de politique économique.

Comment concevoir et accompagner l'intégration régionale ?

Les avis sont actuellement unanimes pour affirmer que l'intégration régionale est une nécessité absolue pour que les Etats ACP évitent une marginalisation croissante au sein de l'économie mondiale (*Egg, Coste, Courcelle, Guitard, Kennes*). Effectivement, l'Union européenne accorde une importance certaine aux processus d'intégration régionale (*Egg, Coste, Conte*). Toutefois, il semble que les stratégies mises en oeuvre pour la promotion de l'intégration régionale soient peu adaptées aux réalités (*Egg, Coste*). Dès lors, un premier axe de réflexion sur l'intégration régionale devrait porter sur le principe de subsidiarité. Dans cette perspective, ne pourrait-on envisager des actions qui feraient l'objet d'un engagement de long terme sur des problèmes à traiter en commun au niveau régional et déléguer au niveau régional des actions que les Etats n'ont plus la possibilité d'assurer (enseignement supérieur, recherche...) au niveau national ? Un deuxième axe de réflexion aborde la question de l'intégration économique régionale comme étant en premier lieu celle de la volonté politique des Etats (*Kennes, Courcelle, Guitard*) et non celle du "fonctionnement" des institutions régionales.