

**La convention de Lomé :
vers une évaluation adéquate
sans négliger ses dispositions commerciales**

Adrian HEWITT
Directeur-Général Adjoint
Overseas Development Institute (ODI), Londres

Votre ministre-délégué Jacques Godfrain a récemment eu l'audace de suggérer que l'administration américaine ne s'intéressait à l'Afrique qu'au moment des élections présidentielles⁸⁵. Le Secrétaire d'Etat américain, Warren Christopher, très-choqué, a répondu par une critique très sévère, même blessante, de la politique africaine de la France, y compris celle du développement. Mais en réalité, Monsieur Godfrain, même s'il n'a pas gagné la partie, a eu raison : c'était en effet la première visite en Afrique sub-saharienne du Secrétaire d'Etat depuis quatre ans : d'ailleurs Christopher a démissionné à peine trois semaines plus tard (Godfrain a d'ailleurs râté son coup : il aurait pu répéter, pendant les quelques semaines qui restaient encore, la vieille blague politique américaine qu'on entendait au *début* de la présidence Clinton : « la politique extérieure américaine ne serait pas aussi désastreuse si Warren Christopher était toujours vivant ...»). Mais finalement, cet incident est important pour nous parce que la politique de développement de la France est celle de l'Europe; et la politique africaine de la France est à sa base. Cette politique, en bien comme en mal, est, à quelques adaptations près, *notre* politique, puisque c'est la politique européenne que nous payons collectivement, surtout à travers le FED, et la politique à laquelle nous participons tous les quinze. La convention de Lomé, bien que vieillissant de façon alarmante ces dernières années en raison des bouleversements dans les politiques et dans les autres parties du monde, est la manifestation suprême de cette politique européenne, et donc française, qui est la nôtre.

Il est bien connu qu'on ne tue pas aisément les vaches sacrées. Aujourd'hui, je dois vous signaler qu'on ne les évalue pas non plus.

Enfin, une ultime remarque préliminaire. Bien que la politique africaine de la France soit notre politique à travers la liaison européenne, j'ai du mal à accepter que ce soit « la pensée unique » en cette matière. Pour nous, chercheurs, et pour nous autres anglo-saxons, il est contraire à toute analyse et à toute méthode de partir de la base d'une soit-disant « pensée unique », qu'elle porte sur l'Europe ou sur autre chose. Il faut engager n'importe quelle évaluation avec plus d'ouverture d'esprit, si on veut atteindre son but.

Pour cette séance, je veux distinguer quatre approches vers une évaluation de la convention de Lomé.

1. Puisque c'est un instrument hybride : aide (APD), dispositions commerciales, coopération politique, quasi-traité, etc., on peut essayer de l'évaluer dans son ensemble.

Mais puisque la convention de Lomé est unique (mais personne ne l'a trouvée assez bien pour vouloir en recréer une semblable – ni *replica* ni *clone* parmi les Américains, les Japonais ou ailleurs), on cherche en vain un étalon, un « yardstick », qui permettrait effectivement de la mesurer, de l'évaluer. On peut quand même faire l'essai.

⁸⁵ Cette contribution a été présentée à la session du séminaire mensuel du GEMDEV de novembre 1996.

Encadré 1

Les textes essentiels pour l'évaluation dans son sens large de l'ensemble de la Convention sont ceux de :

John Ravenhill, « Collective Clientelism » (des années 1980)

Enzo Grilli, écrit pour la Banque Mondiale, mais écrit par et comme un Italien (début des années 1990)

Carol Cosgrove-Sachs (à paraître, c'est un essai pour remettre le texte de Grilli à la page)

Il faut aussi citer des papiers comme celui de Hildegard Lingnau « Perspectives of the Lomé Convention » (DIE, Berlin 1996)

et pour citer une bonne illustration de la façon de *ne pas le faire* : « 20 Questions et Réponses : la convention de Lomé entre l'Union européenne et les pays ACP ». Commission européenne, DG VIII Unité d'Information, sans date mais probablement 1995.

A ajouter probablement à cette liste, le futur Livre Vert du Commissaire, car il portera sur l'ensemble de Lomé même s'il risque de pencher plutôt sur l'aide du FED.

Remarque : les ACP évaluent à peine l'ensemble : ils sont absents des études ci-dessus.

Une véritable évaluation de ce genre, devrait poser les, et répondre aux questions suivantes :

1. Pourquoi la convention de Lomé n'a-t-elle pas été copiée ?
2. Pourquoi cependant aucun état/pays membre n'a-t-il démissionné ? (sauf la Somalie *de facto*)
3. Pourquoi si peu d'états (des deux côtés) ont-ils ratifié Lomé IV bis, au point que l'on est dans l'impossibilité de déboursier l'aide du nouveau FED.

2. Puisqu'il n'y a qu'une partie de la Convention qui mise sur les deniers publics, c'est à dire l'aide publique au développement, on peut essayer d'évaluer l'efficacité (ou au moins d'identifier les résultats) de celle-ci. C'est l'approche traditionnelle, et la plus courante, c'est l'approche qui plaît le plus aux hommes et femmes politiques, même s'ils sont (et seront) à jamais laissés sur leur faim quant aux résultats. D'autant plus qu'aujourd'hui, tout politicien intéressé, dans chaque état-membre, demande une réponse à la question suivante : « Est-ce que les programmes d'aide de l'Union européenne, ceux qui sont administrés par la Commission de Bruxelles, sont meilleurs ou pires, plus ou moins efficaces, par franc dépensé, que ceux de mon propre état, administrés par ma propre agence nationale? »

La question est facile à poser. Elle contient en soi toute la logique qu'il faut. Mais les politiciens sont constamment déçus par les réponses. Et les chercheurs, les évaluateurs, eux non plus, n'arrivent pas à trouver la ou les réponse(s) définitive(s) qu'il faut sur le plan politique. La réponse – la pensée unique – est ailleurs : elle ne réside pas chez les chercheurs.

Encadré 2

Parmi les rapports qui traitent de l'APD exclusivement, de loin le plus poussé et le plus informé est celui du CAD (OCDE, Paris 1996) dans ses *Development Cooperation Review Series*.

Malheureusement, celui-ci ne consacre que 1/4 page (sur 67) au thème « Assessing Aid Evaluation and Effectiveness ». Pourtant, tout le volume est un « assessment » valable en soi : il dépasse de loin la simple convention de Lomé, traitant même de l'aide de l'UE aux pays en transition (qui n'est pas strictement APD) : mais au moins le contexte est bon.

C'est aussi ce genre d'analyse qu'ont tenté certaines commissions parlementaires chargées soit des dépenses publiques soit des affaires extérieures (en Angleterre, aux Pays-Bas avec le NAR - Agence Nationale pour la Coopération au Développement-; au Danemark). Mais il n'existe aucune véritable série d'évaluations par les *gouvernements* de leur aide qui passe par la Communauté. Les agences bilatérales préfèrent évaluer leur propre aide bilatérale.

La Cour des Comptes à Luxembourg mise sur l'aide, mais ne fait que des enquêtes staccato annuelles; rarement des études de politique ou des enquêtes de longue haleine. Le dernier rapport sorti de la Cour des Comptes se trouve dans le *Journal Officiel des Communautés Européennes* du 14 novembre 1996, surtout le Chapitre 12 pour l'APD sous Lomé.

La seule étude et évaluation récente au niveau du pays récipiendaire est celle de Simon Maxwell et al : « Does European Aid Work ? An Ethiopian Case Study », London, 17/10/1996, et en version complète : « An Evaluation of Development Cooperation between the European Union and Ethiopia », 1976-1994, IDS, Sussex, June 1996.

Dès maintenant, ODI est prêt à publier un Inventaire (le premier effectivement conduit sur toute l'aide communautaire). Cet « Inventory of European Community Aid » (ODI, August 1996) sert d'étape préliminaire (et de données de base) à une série d'évaluations entamée par la Commission européenne dès maintenant, et commençant par l'aide aux ACP.

3. Une troisième approche serait de prendre un élément (auparavant on aurait dit «un élément essentiel»), mais depuis Lomé IV bis ceci a une autre signification) de la Convention et de calculer sa valeur, soit par la méthode coût/bénéfice, soit par une appréciation politique. Puisque le mécanisme du Stabex a ses propres règles et sa dotation propre au sein du FED et de la convention de Lomé, on peut l'assujettir à ce procédé. On peut faire le même choix avec un nouvel instrument comme les programmes d'aide à l'ajustement; on peut essayer d'évaluer (ou juger) l'efficacité des conditionnalités économiques et/ou politiques liées aux versements de l'aide publique; ou même l'utilité des relations particulières CEE-ACP qui n'existent que dans ce but unique « Loméconventionnel ». Mais cette dernière approche nous amènerait vers la spéculation et la prévision. On quitte le domaine de la recherche, le terrain des données et des bien-fondés. Comment soutenir, rajeunir, réviser, la convention de Lomé ? Ce n'est plus la question : qu'est-ce qu'elle vaut ? dont il s'agit. On aura changé de terrain. Et si c'est un terrain qui doit être visité par les acteurs de la politique, les évaluateurs leur serviront de piètres guides.

Encadré 3

Un exemple d'une évaluation rigoureuse d'un instrument est celle que j'ai faite en 1981 sur le Stabex, pour la Commission et avec l'assistance, entre autres, des chercheurs du CERDI de Clermont-Ferrand. Les instances CEE-ACP n'ont pourtant pas intégré les résultats et les conseils qui provenaient de cette évaluation, c'est en partie pourquoi le Stabex est devenu anarchique (et défaillant) dans les années 1980 et surtout 1990. L'évaluation du Stabex est maintenant à refaire.

Un deuxième rapport de ce genre vient de paraître : l'évaluation conjointe de l'aide alimentaire européenne, (y compris aux ACP); cette étude compare les programmes communautaires avec ceux des états-membres. Cela mériterait la une des journaux, c'est inouï. Cette étude conduite par Edward Clay d'ODI, faite en collaboration avec plusieurs services européens, est parue sous l'égide du département d'évaluation de DANIDA (Ministère des Affaires Etrangères du Danemark) sous le titre, « Joint Evaluation of European Union Programme Food Aid: Synthesis Report », October 1996 (ODI).

Le troisième rapport sert d'illustration. Une série d'études que nous, ODI, avons faites avec DIAL à Paris, et sur commande de la Commission Européenne, porte sur l'ajustement (récemment adopté comme politique d'aide pour les ACP aussi) et l'environnement. Le Parlement Européen, qui a commandité cette étude sous l'égide de la Commission, a vite perdu tout intérêt pour la question une fois l'étude terminée. Finalement, deux exemples actuels : ECDPM « Exploring Options for Future ACP-EU Cooperation – Beyond Lomé IV », et éventuellement le nouveau Livre Vert de la Commission. Tous les deux spéculatifs et politiques, non évaluateurs.

4. Finalement, il y a la portion de la convention de Lomé qui, dès le début, était la plus prometteuse. Celle sur laquelle la CEE elle-même a été bâtie. Celle qui est quasi-ignorée à la fois par la DG VIII et par les ACP. Celle qu'on voulait, jusqu'au dernier instant, ne pas traiter du tout lors de la négociation de Lomé IV bis. Et celle que seule notre équipe à ODI a tenté d'évaluer : les dispositions commerciales. Je consacrerai la deuxième partie de cette présentation à ce sujet, car je suis sûr qu'au cours de cette séance, mes collègues de ECDPM traiteront d'autres sujets plus proches de la gestion de l'aide.

5. La genèse de l'étude sur le commerce des pays ACP

ODI s'est spécialisé depuis longtemps dans l'analyse des politiques commerciales et axe plus particulièrement ses travaux sur les pays en développement les plus défavorisés, tels que les Etats ACP. Il est important aujourd'hui, lorsque l'on se penche sur les politiques de coopération au développement adoptées par le Royaume-Uni ou les quinze Etats membres actuels de l'UE, d'envisager ces stratégies à l'échelon de l'Union, particulièrement lorsqu'il s'agit de politique commerciale puisque les échanges de marchandises relèvent désormais du niveau européen plutôt que national. Mais il convient de ne pas négliger pour autant les liens avec d'autres politiques de coopération au développement, telle que l'aide, qui restent gérées par les Etats membres plutôt que par l'EU.

Au moment de la ratification du traité de Maastricht sur l'Union européenne (1993), ODA (Overseas Development Administration) à Londres et le Secrétariat ACP à Bruxelles ont demandé à ODI de leur apporter des éléments destinés à améliorer la politique commerciale de l'Europe envers ses partenaires en développement « privilégiés » dans le contexte de l'après-Uruguay Round, de l'après Guerre froide et de l'après-Maastricht. Il fallait en effet que les Etats membres, et notamment le Royaume-Uni, soient valablement informés en vue de la révision à mi-parcours de la convention de Lomé (1993-1995).

La politique commerciale avait été considérée jusque-là - à tort selon nous - comme le parent pauvre de la coopération au développement. Or les Etats membres qui n'avaient plus grand-chose à offrir aux ACP en termes d'aide mais qui étaient éventuellement prêts à

proposer une forme de « compensation » à l'érosion des préférences ACP au moment de la révision à mi-parcours, devaient disposer de données et prévisions chiffrées, ainsi que de la description précise d'actions de rechange. Notre rapport (Lomé Trade Policy Options - ODI, 1993) a été largement diffusé parmi les participants aux négociations à mi-parcours. Il nous faut toutefois admettre que ces « négociations » se sont essentiellement déroulées entre les Etats membres de l'UE ainsi qu'entre les Etats membres et la Commission, et que les négociations officielles entre l'UE et les Etats ACP eux-mêmes ont été limitées et tardives.

Dès l'annonce de l'ouverture d'un débat sur les échanges dans le cadre de la révision à mi-parcours, le Secrétariat ACP a demandé aux chercheurs d'ODI de lui fournir des éléments en vue d'affermir sa position commerciale à cette occasion. Les Etats ACP estiment en effet avoir un grief légitime à présenter face à l'érosion de leurs préférences (à savoir la perte d'un acquis considéré comme l'héritage des 17 Associés africains et malgaches ayant encore le statut de colonies en 1958) et éprouvent un doute quant à l'efficacité même du système communautaire actuel en matière de préférences (comment expliquer autrement, demandent-ils pour la forme, le recul des pays ACP sur le Marché de l'UE - où leurs produits pénètrent en exemption totale de droits - en faveur d'autres pays en développement non signataires de la convention de Lomé?). L'étude d'ODI effectuée pour le compte du Secrétariat ACP, s'est achevée en 1994 et a bénéficié, elle aussi, d'une large diffusion parmi les pays ACP participant aux négociations à mi-parcours et parmi les Etats membres eux-mêmes. Ce document a également été utilisé par des organisations non gouvernementales et des groupes de pression, ainsi que par les gouvernements des Etats membres qui ont rejoint l'UE en janvier 1995. Le Secrétariat ACP a assuré une diffusion informelle mais particulièrement judicieuse.

Notre troisième Rapport spécial, tout en restant une évaluation, va plus loin que les précédents dans l'étude des moyens d'améliorer la performance commerciale des pays ACP (et les instruments commerciaux de l'UE) au cours des cinq dernières années de la convention de Lomé, et au-delà. Tout comme il aurait fallu que les Antilles commencent à réduire leur dépendance à l'égard des exportations de bananes dès les années 1960 et le début des années 1970, et non lors des négociations de Lomé des années 1980, voire 1990, c'est aujourd'hui - à l'heure où les politiques commerciales sont de plus en plus ciblées et les défis multilatéraux aux arrangements spéciaux de plus en plus nombreux avec les nouveaux mécanismes de l'OMC - que les pays en développement les plus démunis, et les pays ACP en particulier, doivent se préparer à l'univers commercial toujours plus impitoyable des dix prochaines années.

6. La structure de l'évaluation

Après avoir précisé les dispositions des conventions de Lomé relatives au commerce on décrit la performance commerciale des pays ACP depuis la signature de la première Convention en mettant un accent plus particulier sur le marché de l'UE, d'une part, et sur la période la plus récente, d'autre part. Puis on passe à l'évaluation; nous tentons de valoriser les préférences ouvertement proposées aux pays ACP par l'UE et de préciser par la même occasion les éléments qui, de part et d'autre de la relation ainsi que dans les textes juridiques, entravent l'optimisation. Plus loin on élargit l'analyse à l'ensemble du contexte commercial dans lequel les Etats ACP doivent désormais opérer suite à la libéralisation des échanges (analyse qui inclut mais dépasse le marché communautaire). Il est évident toutefois que d'autres facteurs que l'Uruguay Round ont influencé l'évolution du commerce des pays ACP au cours des années 1990. On évoque plus spécifiquement, à cet égard, les changements liés à la révision à mi-parcours de la convention et à l'adhésion éventuelle de l'Afrique du Sud. L'analyse d'ODI, qui a aussi servi de base aux pays ACP et de contribution (à la demande de la DGVIII au volet commerce du « Livre Vert Pinheiro » qui sera publié dans une semaine, s'achève en énonçant les conditions indispensables à la revitalisation des volets commerciaux

de la relation UE-ACP (Lomé) et en précisant les secteurs dans lesquels une politique mieux pensée et plus fructueuse, mais également plus rationnelle, peut être mise en place si tous les décideurs impliqués en ont la volonté. Les estimations de l'étude quant aux effets sur les pays ACP, en termes de politique commerciale, des modifications apportées au régime des échanges au cours des années 1990, figurent en détail dans les tableaux annexés au rapport. Pour cette présente contribution, je me limiterai à :

- 1° L'évaluation des dispositions commerciales de Lomé;
- 2° Un traité sur les incompatibilités, dès 2000 au moins, entre la convention de Lomé et le GATT/OMC et la solidité du «waiver» (exonération) Lomé, et
- 3° Nos conclusions pour l'Europe (et donc pour son Livre Vert, peut-être) et les implications pour la politique des pays ACP.

7. La valeur et l'impact des préférences commerciales de Lomé et les obstacles rencontrés par les bénéficiaires

7.1 L'impact des préférences commerciales.

Les préférences commerciales visent à conférer un avantage de prix aux Etats ACP par rapport aux autres fournisseurs, d'une part, et à les aider à surmonter leur désavantage en termes de coûts, d'autre part, afin d'améliorer leur compétitivité et de développer leurs exportations vers l'UE : la valeur des préférences se mesure donc en comparant l'évolution des exportations des pays ACP avec celles d'autres pays en développement n'ayant pas bénéficié des mêmes avantages. Les préférences de Lomé ne sont globalement pas parvenues à améliorer la performance commerciale ACP. La valeur des exportations ACP a diminué et leur part sur le marché de l'UE est en régression depuis 1985. Or les exportations d'autres pays en développement, ne jouissant pas de conditions aussi favorables d'accès au marché communautaire, y ont pourtant progressé plus rapidement depuis l'entrée en vigueur de la convention de Lomé (voir tableau en annexe).

Certains signes attestent pourtant, dans le cas de pays et de produits spécifiques, d'un impact possible des préférences de Lomé. Une ventilation des exportations montre en effet que plusieurs grands exportateurs, tels que Maurice, le Zimbabwe, l'Angola, le Congo et la Guinée, sont parvenus à développer leurs exportations à destination de l'UE, voire même à accroître leur part de ce marché, alors que la part ACP globale des importations dans l'UE a diminué de 50 % (voir le tableau A3 en annexe). L'étude de la diversification des exportations au Zimbabwe [Riddell, 1990], à Maurice [McQueen, 1990], en Jamaïque, au Kenya et en Ethiopie [Stevens, 1990] tend à montrer que les préférences de Lomé ont contribué, dans une certaine mesure, à l'expansion et à la diversification des exportations de ces pays vers l'UE; les auteurs soulignent néanmoins que la bonne performance de ces pays en termes d'exportation ne peut être exclusivement attribuée à ce seul facteur. La question subsiste donc : pourquoi les pays ACP n'ont-ils pas été plus nombreux à tirer parti de ces préférences conçues pour favoriser leurs exportations ? Certains observateurs affirment que la dynamique des préférences ne fait pas immédiatement ressentir ses effets - mais les Etats ACP initiaux en bénéficiant depuis près de quarante ans, il est peu probable que des effets dynamiques majeurs puissent encore être attendus. Les Etats ACP qui ont enregistré les plus grands succès en termes d'expansion et de diversification de leurs exportations sont le plus souvent des nouveaux venus dans le groupe (voir tableau en annexe) - le Zimbabwe et, plus récemment, la Namibie -, bien que l'échantillon soit trop restreint pour tirer des conclusions définitives.

Il convient donc de détailler davantage les données pour étudier la part de l'évolution des exportations ACP qui peut être attribuée à l'existence des préférences de Lomé. L'évaluation doit être axée sur les exportations ACP, réelles ou potentielles, bénéficiant d'une marge de préférence par rapport à d'autres fournisseurs. L'hypothèse à tester est de savoir si la performance des exportations ACP bénéficiant d'une marge préférentielle relativement importante a été supérieure, par rapport à d'autres fournisseurs, à celle d'exportations ne

bénéficiant que d'une marge préférentielle assez faible, voire nulle.

Selon les calculs de la Commission européenne, 63,4 % des exportations ACP ne bénéficient d'aucune marge préférentielle car il s'agit de produits importés dans l'UE en exemption de droits dans le cadre de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) ou du système de préférence généralisée (SPG) (Commission des communautés européennes, 1993). Il ne reste donc que 26,6 % des exportations ACP susceptibles d'être positivement influencées par le régime préférentiel. On estime, en appliquant la méthodologie de McQueen et Stevens, que 7 % seulement des exportations ACP ont bénéficié en 1989 d'une marge préférentielle significative vis-à-vis d'autres exportations, définie comme un écart tarifaire supérieur à 5 % [McQueen, Stevens, 1989].

En règle générale, plus la valeur ajoutée au produit est grande, plus le tarif extérieur commun est élevé. En d'autres termes, ce sont les produits transformés ou manufacturés qui bénéficient habituellement des préférences ACP les plus importantes par rapport aux fournisseurs NPF. La structure des échanges entre les ACP et l'UE n'a cependant pas favorisé systématiquement ces produits. Hormis quelques pays tels que Maurice, la Jamaïque et le Zimbabwe, qui sont parvenus à diversifier leurs exportations, la plupart des Etats ACP restent extrêmement dépendants de l'exportation de produits primaires n'ayant qu'une marge préférentielle très faible, voire nulle. On peut en conclure que les préférences n'ont pas suffi à inciter la majorité d'entre eux à diversifier leurs exportations. Il convient d'ajouter que le pourcentage d'exportations vers l'UE de produits transformés par rapport à celui des produits de base est toujours supérieur dans le cas de pays en développement non ACP alors que la marge préférentielle augmente généralement avec le degré de transformation (café, cacao, huile de palme, sisal, etc.).

La valeur des préférences dépend en outre de la manière dont la demande d'exportations ACP réagit aux fluctuations de prix. Etant donnée la nature même des exportations ACP, cette réaction, exprimée en termes d'élasticité de la demande par rapport au prix, est généralement peu importante - ce qui revient à dire que l'augmentation de la demande d'un produit n'est pas proportionnelle à la diminution de son prix. En ce qui concerne les fèves de cacao, qui ont représenté avec les grains de café 12 % des exportations ACP non pétrolières entre 1990 et 1992, on estime l'élasticité de la demande à 0,2 seulement alors que l'élasticité de la demande par rapport au prix atteint 3,3 en ce qui concerne le matériel de transport. Cela signifie, par exemple, que si le prix du cacao en fèves devait chuter de 4 %, la demande n'augmenterait théoriquement que de 0,8 %; alors que si le prix du matériel de transport enregistrait la même baisse, la demande augmenterait de 12 %. L'avantage de prix octroyé par les préférences de Lomé ne peut donc avoir qu'un effet relativement limité sur une part importante des exportations ACP.

Les gains acquis grâce aux préférences dépendent également de la manière dont les fournisseurs ACP réagissent aux fluctuations de prix. Il est supposé que cette réaction, exprimée en termes d'élasticité de l'offre par rapport au prix, est moindre pour les fournisseurs ACP que pour les fournisseurs des pays industrialisés. Autrement dit, l'augmentation du prix ne conduira pas à un accroissement proportionnel de l'offre. Dans le cas du tabac, par exemple, on estime respectivement à 0,4 et 0,7 l'élasticité de l'offre dans les pays ACP et dans les pays industrialisés. Une hausse de 5 % du prix du tabac - produit pour lequel les exportations ACP atteignaient 370 millions d'écus en 1992 et 7 % des importations dans l'UE - engendrerait une croissance de l'offre ACP de 2 % mais de 3,5 % du côté des pays industrialisés.

Il faut rappeler enfin que c'est en termes de prix que les préférences visent à conférer un avantage compétitif aux exportations ACP par rapport aux autres exportateurs vers le marché communautaire. Or, lorsque les désavantages en termes de coûts (liés au coût du transport ou à des inefficacités de production, par exemple) sont trop élevés, certains concurrents peuvent être mieux placés sur le marché de l'UE que les exportateurs ACP. Il convient également de souligner que la concurrence basée sur d'autres facteurs que le prix peut être importante dans

certains secteurs : la concurrence basée sur la qualité et la promotion s'avère déterminante dans les exportations de fruits et légumes frais, par exemple.

Pour en revenir au rôle de la marge préférentielle des Etats ACP par rapport à d'autres fournisseurs, certaines catégories de produits jouissent d'une marge substantielle : les fruits et légumes frais et transformés, les produits de la pêche, les articles textiles et l'habillement. En ce qui concerne les produits agricoles tempérés dont l'exportation est essentielle pour les Etats ACP, y compris les céréales, le riz et la viande, l'accès au marché est plus généreux que pour d'autres pays en développement ou industrialisés mais d'importantes barrières commerciales subsistent. Les produits tropicaux ne sont soumis qu'à de faibles droits NPF et SPG, ou bénéficient d'une entrée en franchise dans l'UE quel que soit le fournisseur. Les principaux avantages octroyés aux exportations agricoles proviennent des protocoles de la convention de Lomé. Les produits manufacturés ACP pénètrent dans l'UE aux mêmes conditions que ceux de la plupart des autres pays en développement, hormis les règles d'origine - qui sont assouplies dans le cadre de la convention de Lomé - et l'exemption de l'Accord Multifibres (AMF).

7.2 Les exportations de produits agricoles.

Des facteurs tels que les tarifs NPF, les préférences SPG et la faible élasticité de la demande suffisent souvent à balayer l'impact que peuvent avoir les préférences sur la part ACP du marché européen des produits tropicaux par rapport à celle des pays non ACP. Cette affirmation a été formulée par Davenport après qu'il eut établi que les préférences de Lomé étaient sans effet majeur sur les exportations ACP de produits tropicaux [Davenport, 1992]. Les préférences liées aux concessions de la PAC concernant les produits agricoles au titre de l'annexe XL de Lomé IV semblent n'avoir qu'un impact mineur, hormis sur les exportations horticoles, que les prélèvements et restrictions quantitatives encore en vigueur expliquent peut-être. Il convient néanmoins de souligner que les préférences octroyées à ces produits sont largement sous-utilisées. En 1992, si l'on exclut les quotas attribués aux pommes et aux poires (qui ont été dépassés) et ceux attribués aux oranges et aux mandarines (pratiquement atteints), les quantités exportées n'ont même pas approché les contingents restrictifs fixés. Notre évaluation conduit à penser que les préférences relatives aux produits horticoles pourraient avoir un effet positif puisque les Etats ACP ont développé et diversifié leurs exportations dans ce secteur. McQueen et Stevens (1989) attribuent aux préférences le succès remporté par plusieurs pays africains en termes d'exportations de certains produits agricoles tels que les haricots et les fleurs coupées. En dépit d'une grande complexité du régime de la PAC concernant ces produits - prix minima d'importation et tarifs différenciés selon les saisons - qui rend l'évaluation de la valeur des préférences commerciales particulièrement délicate, le tarif douanier commun (TDC) apparaît relativement élevé dans les deux cas. Une analyse statistique de 1993 (Alvarez-Coque et Bautista) portant sur les causes de fluctuation de l'ensemble des importations communautaires de produits horticoles en provenance de diverses régions en développement, a montré l'absence de corrélation évidente entre la performance à l'exportation et les préférences dont bénéficient les produits. Les statistiques mettent en évidence un effet légèrement positif sur les exportations de légumes frais mais aucun effet manifeste sur les exportations de fruits et de produits transformés, en dépit de marges préférentielles relativement élevées. Les revenus dans l'UE apparaissent comme la principale variable à l'origine de la fluctuation des importations de fruits et légumes en provenance des pays africains.

Encadré 4 - L'exploitation positive des préférences de Lomé : l'exemple de Maurice

"Success story" des années 1980, Maurice a toujours eu pour stratégie de tirer un parti optimal des clauses et préférences commerciales que lui offraient non seulement l'Union européenne mais également d'autres pays industrialisés. En ce qui concerne la convention de Lomé, Maurice a largement bénéficié du Protocole Sucre et tiré parti de l'exemption de l'Accord multifibres. Entre 1970 et 1990, Maurice a diminué sa dépendance à l'égard des exportations agricoles (le sucre principalement) en faveur de produits manufacturés qui représentaient 68 % de ses exportations en 1990. Les recettes d'exportation proviennent essentiellement aujourd'hui du secteur de l'habillement (Page, 1994). Le pays est parvenu à investir une partie des recettes tirées de l'exportation de son sucre vers l'UE dans le financement de nouvelles industries.

McQueen (1990) affirme qu'étant donné que Maurice est un petit pays et qu'il ne dispose, par conséquent, que d'un marché national réduit et de possibilités minimales en termes d'industries d'exploitation de ses ressources naturelles, les préférences ont probablement permis de financer le démarrage de nouveaux secteurs. Mais si ces préférences, conjuguées à l'accès garanti au marché, ont été l'incontestable catalyseur de la diversification de l'exportation de produits manufacturés, elles n'ont pas suffi pour autant à en assurer la croissance. Certaines particularités de ce pays lui ont toutefois permis d'exploiter sa position sur le marché mondial.

Premièrement, l'île entretient depuis très longtemps des liens commerciaux et familiaux avec diverses régions d'Europe, d'Asie et du Pacifique - et a traditionnellement fait preuve d'esprit d'entreprise puisque la création de sa Chambre de commerce remonte à 1850. Maurice est actuellement le seul pays ACP qui ait ouvert un bureau de représentation de son secteur privé à Bruxelles (Page, 1994). Le gouvernement a veillé en outre à promouvoir ses exportations et à créer un climat favorable aux investissements étrangers. Ce dernier aspect, conjugué aux conséquences de l'Arrangement multifibres, a plus particulièrement attiré des investisseurs asiatiques dans le pays. L'Etat mauricien fut l'un des premiers à créer une zone franche industrielle, et à se doter d'une instance de promotion des exportations qui offre une très large gamme de services aux exportateurs. La compétence et l'esprit d'entreprise des Mauriciens, généralement plus éduqués que les populations de certains pays africains voisins, ont permis à des chefs d'entreprise locaux de créer des "joint ventures" avec des investisseurs étrangers; certaines de ces entreprises sont aujourd'hui détenues à 100 % par des Mauriciens. L'existence d'un secteur financier bien établi, d'une bonne infrastructure et d'une relative stabilité politique sont autant d'éléments qui ont facilité le développement des industries d'exportation. Maurice est devenu membre de la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) en 1995.

Rien ne prouve encore que ces actions et qualifications, intégrées à une stratégie d'exploitation des préférences, aient permis le développement d'un secteur d'exportation de produits manufacturés capable de durer. Les derniers chiffres et les dernières tendances en matière commerciale fournissent néanmoins une réponse partielle à cette interrogation. Les exportations de produits manufacturés de Maurice sont en légère régression et des préoccupations se sont manifestées quant à l'érosion des préférences pouvant résulter de la libéralisation actuelle des échanges multilatéraux. Comme le montre le chapitre 4, Maurice figure parmi les pays perdants de la récente vague de libéralisation des échanges dans le sillage de l'Uruguay Round : il est probable, en effet, que le prix du sucre diminue et que la suppression progressive de l'Accord multifibres provoque une réorientation des exportations de vêtements au détriment des fournisseurs privilégiés - en faveur des fournisseurs plus compétitifs. Page (1995) affirme que Maurice n'appartient certainement pas à cette dernière catégorie, le confort du régime préférentiel ne l'ayant pas incité à accroître sa productivité ou sa compétitivité. Ce pays pourrait, en définitive, avoir manqué l'occasion de progresser dans ces domaines avant que la concurrence arrive. Cette interprétation tend à confirmer l'argument de ceux qui considèrent Maurice comme un "modèle" commercial dangereux pour les autres pays africains, lesquels ne sont pas nécessairement dotés des caractéristiques - et ne bénéficient pas nécessairement des coïncidences heureuses - qui ont fait le succès de cet Etat insulaire.

Les protocoles de Lomé ont offert d'incontestables avantages aux Etats ACP pouvant accéder aux quotas. Hormis le protocole sur la viande bovine, ils ont été très largement utilisés et ont permis aux bénéficiaires de développer leurs exportations vers l'UE depuis l'entrée en vigueur de la convention de Lomé. Mais l'exemple de Maurice, qui a utilisé les recettes de ses exportations de sucre pour financer son processus de diversification en faveur d'exportations non traditionnelles, reste toutefois isolé parmi les Etats ACP. La réelle valeur de ces protocoles, et de ceux relatifs au rhum et aux bananes en particulier, est donc régulièrement remise en question du fait qu'ils ne protègent pas seulement les exportations des pays producteurs mais qu'ils "permettent" également aux petits pays des Caraïbes de maintenir leur dépendance à l'égard de ces produits de base plutôt que de les inciter à diversifier leur production. L'avantage procuré par les protocoles aux exportateurs ACP dépend, en réalité, de leur coût de production (c'est-à-dire de leur compétitivité) et du prix sur le marché intérieur européen. Des ajustements de la PAC (souvent liés à l'Uruguay Round) pourraient entraîner un abaissement du prix de certains produits au cours des prochaines années, et faire perdre ainsi aux protocoles une partie de leur valeur (voir également le chapitre 4).

Selon la Banque mondiale (1994a), le protocole relatif aux bananes a déjà perdu de sa valeur depuis les récentes modifications sur le marché de cette denrée - dont le prix pourrait diminuer jusqu'à 30 % en cas d'instauration du nouveau système. Le chiffre est sans doute excessif mais les répercussions sur les fournisseurs ACP seront incontestablement substantielles. En prenant la moyenne des échanges 1991-1992 pour base, la Dominique perdrait 23,7 % de ses recettes d'exportation, Ste-Lucie 21,9 % et St-Vincent et les Grenadines 17,4 %.

La sous-utilisation du protocole relatif à la viande bovine peut être largement attribuée à la sécheresse qui a sévi en Afrique australe. Si rien ne prouve l'existence d'un lien entre le niveau modeste des exportations ACP de viande bovine et les exportations communautaires de viande bovine subventionnées vers l'Afrique, il est certain que ces dernières ont affaibli la position des fournisseurs ACP dans leur propre région. Les exportations de l'UE vers le Sahel représentent moins de 0,5 % de la production européenne mais atteignent un niveau considérable dans le contexte régional de destination. Subventionnée à concurrence de 2 écus au kilo, la viande bovine communautaire peut être jusqu'aux deux tiers moins chère que la viande produite au Sahel et porte ainsi préjudice aux éleveurs du Mali, du Niger et du Burkina Faso qui vendent à leurs voisins plus riches tels que la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo et le Bénin. Il se pourrait néanmoins que les réformes de la PAC de mai 1992, destinées à réduire la production de viande bovine, aient été un tournant sur ce marché : l'OMC signale en effet la forte baisse des exportations communautaires de viande bovine en 1994 et, partant, une stabilisation des marchés mondiaux dans ce secteur.

Les exportations ACP de produits de la pêche peuvent être considérées comme l'un des succès de Lomé puisqu'elles se sont considérablement développées depuis leur inclusion dans la Convention avec une forte réduction de la protection et, par conséquent, de fortes préférences tarifaires. La part ACP des importations de produits de la pêche dans l'UE a sensiblement augmenté et les exportateurs sont parvenus à se diversifier par le biais de la transformation en dépit de règles d'origine particulièrement rigoureuses. Reste à savoir dans quelle mesure ces recettes d'exportation supplémentaires ont bénéficié aux populations ACP elles-mêmes. Car les flottilles de pêche appartiennent généralement à des Européens, et plus particulièrement à des armateurs espagnols, qui pourraient bien avoir retiré une grande partie des profits. Bien que la non-réciprocité constitue la particularité des préférences commerciales de Lomé, vouloir déterminer la valeur de celles-ci sans tenir compte d'arrangements connexes permettant aux bateaux de pêche européens d'accéder aux eaux territoriales des Etats ACP serait une profonde erreur.

7.3 *Les exportations de produits manufacturés.*

La préférence ACP par rapport aux pays bénéficiant du tarif NPF est relativement importante dans le secteur manufacturier. Toutefois, la plupart des produits concernés relevant également du système SPG de l'UE, d'autres pays en développement bénéficient d'un accès privilégié au marché européen.

Dans une analyse approfondie des données d'exportation ACP, McQueen et Stevens (1989) ont établi une série de produits non traditionnels "pour lesquels on note une progression rapide et encourageante des exportations ACP". Parmi les produits qui ont enregistré, en termes de valeur, des taux de croissance supérieurs à 5 % par an entre 1976 et 1987, on relève le thon en conserve, les peaux et cuirs de bovidés, les accessoires en cuir, le bois de parquetage et de placage, les panneaux stratifiés, la marqueterie, le fil de coton, les cotonnades, les fibres artificielles, six articles de la catégorie de l'habillement et un de la catégorie du mobilier. Dans tous les cas sauf deux, le taux de croissance des exportations ACP a été supérieur à celui d'autres pays en développement. Les résultats peuvent être interprétés de manières diverses. McQueen et Stevens les ont interprétés (y compris ceux qui concernent les produits agricoles) comme la preuve d'un potentiel supplémentaire tout en admettant qu'il semble n'y avoir, au sein de leur échantillon, qu'une corrélation limitée entre les succès enregistrés et l'importance de la marge préférentielle.

Les exportations ACP de textiles et de vêtements bénéficient d'un accès préférentiel important et auraient donc dû enregistrer des résultats assez satisfaisants. Or si ces exportations ont progressé au fil de la convention de Lomé, un tiers d'entre elles ne sont pas couvertes par l'Accord multifibres (et bénéficient donc d'une préférence relativement restreinte) et Maurice assure à lui seul 63 % des exportations de type AMF. Il est probable, étant donné que quelques pays seulement sont à l'origine de la croissance dans l'industrie de l'habillement et du textile - parmi lesquels Maurice, premier exportateur, qui enregistre une performance nettement supérieure à celle de l'ensemble des autres Etats ACP - que les préférences n'ont pas été le seul facteur de cette progression. D'autres raisons peuvent expliquer la part accrue du marché communautaire, telles que l'augmentation des importations de ce type de produits dans l'UE et la tendance des pays en développement à produire des vêtements et articles textiles à plus grande valeur ajoutée - laissant aux Etats ACP l'exportation de textiles ayant subi un minimum de transformation.

Les investissements consentis dans le secteur textile de quelques Etats ACP pourraient ouvrir des perspectives encourageantes à des pays axés jusqu'ici sur des exportations textiles de faible valeur; il convient toutefois de reconnaître qu'en dépit de l'exemption de l'AMF, Maurice et le Zimbabwe ont fait l'objet d'avertissements et de contraintes temporaires à la suite des contrôles de type AMF pratiqués par l'UE. De tels avertissements suscitent évidemment des réticences de la part d'éventuels investisseurs dans le secteur.

7.4 *Conclusion.*

Il n'existe pas de preuve formelle de l'existence d'une corrélation entre la croissance des exportations et la marge préférentielle accordée aux Etats ACP. Même si les exportations bénéficiant d'importantes préférences tarifaires (produits horticoles, produits de la pêche et vêtements) ont bien progressé, on ne peut affirmer que leur expansion résulte uniquement des préférences ACP - en particulier lorsqu'il s'agit d'importations dans l'UE dont la part ACP est en régression. Le développement des exportations ACP pourrait alors s'expliquer par une augmentation de la demande communautaire, situation dont les fournisseurs moins privilégiés ont tiré davantage de profit en raison de leur plus grande compétitivité.

Les préférences peuvent servir de catalyseur au développement d'un secteur dynamique d'exportation mais elles ne constitueront jamais une condition nécessaire ou suffisante. Certains facteurs peuvent avoir une influence déterminante dans la décision d'octroi d'un régime préférentiel à des exportations ACP : le développement de l'infrastructure, la présence d'un esprit d'entreprise, la disponibilité de capitaux d'investissement, la mise en place de

mesures d'incitation, un climat favorable aux investissements étrangers, l'existence d'une politique économique adéquate, la capacité de satisfaire aux règles d'origine. Aussi élevées qu'elles puissent être, les marges préférentielles ne pourront jamais aider un Etat qui aurait une carence majeure dans l'un de ces domaines. L'expérience montre que les estimations ex-ante tendent à surestimer les effets d'une perte de préférences tarifaires.

7.5 *Les facteurs limitant le rôle des préférences de Lomé.*

Outre les restrictions d'ordre structurel déjà évoquées, telles que la dépendance à l'égard des produits de base et la faible élasticité globale de la demande et de l'offre, un certain nombre de facteurs peuvent être à l'origine d'une utilisation limitée des clauses commerciales de Lomé, ainsi que de l'atténuation de leur valeur et de leur impact.

Un manque d'information et de capacité. L'un des principaux facteurs de succès ou d'échec des clauses commerciales de Lomé est la connaissance de leur existence par les pays ACP. Une étude à ce sujet a été entreprise en 1993, ainsi qu'au sujet de l'utilisation des dispositions en question, avec l'aide des postes diplomatiques britanniques dans les pays ACP⁸⁶. Cette étude a montré qu'il reste beaucoup à faire, dans plusieurs de ces pays, en termes de sensibilisation des producteurs, des exportateurs éventuels, voire même de certains gouvernements, aux possibilités commerciales offertes par Lomé. Dans la majorité des cas, seuls les grands exportateurs agricoles en ont connaissance. Il semblerait également que les Etats ACP continuent de considérer les arrangements de Lomé comme un tout, parfois assez flou d'ailleurs, au point que des instruments d'aide tels que le STABEX et le Fonds européen de développement, voire même l'appui aux investissements, ont été régulièrement cités dans le cadre de questions portant uniquement sur les dispositions relatives au commerce.

Mal connues, ces dispositions souffrent en outre d'une complexité excessive au niveau des règles et des procédures - un problème d'ailleurs reconnu dans d'autres domaines d'application de la Convention. Les gouvernements ACP, et à plus forte raison les petits exportateurs, manquent des compétences requises pour comprendre et suivre les mises à jour de tous les règlements auxquels ils doivent se conformer.

L'étude a également mis en évidence certaines carences d'information concernant le marché de l'UE. Les exportateurs ACP manquent souvent des données relatives aux stratégies de commercialisation et aux canaux de distribution qui leur permettraient de mieux cibler leurs marchés. Les informations concernant les normes européennes en matière de réglementations sanitaires, portant plus spécifiquement sur les exportations de produits de la pêche (Ghana, Mozambique et Kenya), ainsi que les normes en matière d'emballage et d'environnement, semblent faire particulièrement défaut.

7.6 *Les restrictions d'accès au marché.*

En ce qui concerne l'accès au marché, ce sont les difficultés liées aux produits agricoles (PAC) qui prédominent. Plusieurs pays intéressés par les protocoles de Lomé ont exprimé le souhait d'un relèvement des quotas relatifs au sucre, à la viande bovine, au rhum ou aux bananes (réponses au questionnaire, 1993). La Zambie et la Papouasie-Nouvelle Guinée figurent parmi les exportateurs éventuels de ce type de produits (sucre) qui ne bénéficient pas d'un protocole mais sont conscients des débouchés qu'un accès au marché pourrait leur apporter. La Namibie a indiqué qu'elle pourrait tirer avantage d'un élargissement de l'accès préférentiel au marché européen à la viande de gibier et aux raisins, qui ne sont pas encore repris dans les préférences de Lomé.

⁸⁶ Les 25 pays ACP (15 en Afrique, 7 aux Caraïbes et 3 dans le Pacifique) ont globalement répondu et l'échantillon couvrait la plupart des grands exportateurs ACP, à savoir le Nigeria, le Kenya, le Zimbabwe, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, Maurice, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, ainsi que des exportateurs plus modestes et moins dynamiques tels que les Iles Salomon, le Mozambique et le Zaïre. Les Caraïbes (et par conséquent les considérations sur les protocoles bananes et sucre) étaient particulièrement bien représentées; la représentation africaine était adéquate, sauf en ce qui concerne sa partie francophone.

Une préoccupation croissante se manifeste parmi les exportateurs ACP concernant certaines formes de protectionnisme occulte telles que les normes relatives à la qualité et à l'emballage qui deviennent de plus en plus complexes - et de plus en plus difficiles à atteindre. Dans le secteur horticole en particulier, certains Etats membres de l'UE favorisent le relèvement des normes afin de protéger leurs producteurs nationaux. Non seulement les normes sont-elles complexes, mais elles ont fait l'objet de fréquentes modifications ces dernières années tandis que les Etats membres de l'Union tentaient de trouver un accord sur la mise en place du marché unique européen. Cet aspect du problème devrait toutefois s'atténuer dans la mesure où les pays ACP ne devront plus désormais se conformer qu'à une seule série de normes et d'exigences, quel que soit le pays de l'UE vers lequel ils exportent.

Les problèmes d'accès direct au marché (liés aux règles d'origine) évoqués dans l'étude concernaient les exportations de vêtements, de textiles, de produits de la pêche, d'huile de palme et, dans un seul cas, de tapis.

7.7 Les règles d'origine.

Destinées à stimuler l'industrialisation et à éviter le détournement d'exportations via les Etats ACP pour en exploiter l'accès privilégié au marché de l'UE, les règles d'origine vont au-delà de leur but légitime puisqu'elles sont utilisées par l'UE comme moyen de protection de sa propre industrie contre la concurrence éventuelle de fabricants ACP (McQueen, 1992). Ces règles instaurent une discrimination incontestable en faveur des pays qui ont atteint un certain degré d'industrialisation, et négligent la part croissante des échanges intra-industriels, d'une part, et le développement du perfectionnement passif, de la délocalisation des opérations de montage et autres formes parfaitement valables de spécialisation internationale, d'autre part.

La MEDIA (Mauritius Export Development & Investment Authority) affirme que les règles d'origine ont dissuadé certains investisseurs de pays tiers. Tel fut le cas de l'assemblage de montres à partir de pièces en provenance d'Extrême-Orient, les pièces de l'UE n'étant plus compétitives. Or cette situation aurait pu déboucher sur la création d'une industrie à forte valeur ajoutée [McQueen et Stevens, 1989]. Les règles relatives aux produits de la pêche ignorent que la plupart des Etats ACP côtiers et insulaires ne disposent pas de ressources suffisantes pour satisfaire au critère de "leurs navires".

Les règles d'origine en tant que stimulation d'une industrialisation en amont ont largement échoué. De plus, comme l'ont souligné McQueen et Stevens, "l'UE a affirmé que ces règles favorisent les pays ACP en excluant les industries sans attaches géographiques; mais, étant donné que les règles relatives au cumul autorisent les sociétés européennes à créer de simples industries d'assemblage, il va de soi que ces règles ne visent à exclure que les pays tiers" [McQueen et Stevens, 1989:253]. Les règles sont particulièrement onéreuses pour les pays des Caraïbes et du Pacifique, dont les investisseurs naturels se trouveraient plutôt aux Etats-Unis et au Japon que dans l'UE.

En dehors des cas extraits des réponses au questionnaire, McQueen et Stevens citent plusieurs exemples où les règles d'origine ont incontestablement été un facteur de dissuasion des exportations. A Maurice, par exemple, la mise en place d'une industrie du vêtement a été entravée par l'impossibilité de s'approvisionner en tissu dans d'autres pays ACP. Plusieurs rapports signalent qu'il reste difficile de rendre les intrants de fil de coton "originaires", et que les vêtements en coton sont généralement soumis à des droits de douane. A la Jamaïque, les règles d'origine ont effectivement fait obstacle au développement des exportations de vêtements tissés vers l'UE - mais pas vers les Etats-Unis où les règles sont moins rigoureuses.

Encadré 5 - L'exploitation réussie d'un créneau à l'exportation : l'exemple des Tonga

Les Tonga offrent l'exemple par excellence d'un pays ACP qui a réussi sa diversification en remplaçant un produit d'exportation traditionnel en perte de vitesse par un produit totalement neuf et ciblé qu'il n'avait encore jamais fabriqué ni, à plus forte raison, exporté. Le produit traditionnel en question était l'huile de coprah, et le marché traditionnel l'UE - ou plutôt le marché mondial. En 1985-86, l'huile de coprah constituait plus d'un quart de l'ensemble des recettes d'exportation des Tonga, qui avaient recours au STABEX lorsque l'année était mauvaise. Le pays connaît un déficit commercial permanent, de l'ordre de 50 millions de pa'angas, et les exportations de produits agricoles ne totalisent que 8 millions de pa'angas environ - le déficit étant couvert par les envois de fonds de l'étranger et la prestation de services (National Reserve Bank of Tonga, 1994).

Le nouveau produit est le potiron, légume vendu - et exclusivement vendu - hors saison sur le marché japonais, particulièrement exigeant. Tous les efforts de transport, d'emballage, de commercialisation et de distribution ont été axés sur l'exploitation de ce créneau et sur le maintien de la position ainsi acquise par les Tonga.

Or, en 1987, les Tonga ne produisaient pas de potiron, et leurs exportations étaient principalement constituées d'huile de coprah, de vanille et de produits de la pêche. En 1989-90, 4 000 tonnes étaient d'ores et déjà exportées vers le Japon - et le chiffre a atteint le niveau record de 18 500 tonnes en 1991-92. Les recettes culminèrent à 12,5 millions de pa'angas (67 % du total des revenus de l'exportation) et des quotas durent être imposés pour limiter la production et maintenir la qualité des approvisionnements. En 1992-93, les Tonga ont exporté 10 000 tonnes de potiron et la vente fut plus rentable encore (8,7 millions de pa'angas en brut comme en net) suite à des accords de transports plus favorables - l'accroissement du volume ayant suscité un intérêt supplémentaire (et non plus une simple curiosité) pour les échanges bilatéraux Japon-Tonga. L'utilisation intégrale du quota de 18 000 tonnes pouvait être attendue en 1993-94. Le déficit commercial des Tonga reste important mais la contribution des exportations de potirons vers le Japon a permis de rééquilibrer la balance des paiements courants; de nouvelles perspectives s'ouvrent également par suite de la percée sur un marché est-asiatique en pleine essor.

Quelles sont les raisons de ce succès et comment cette innovation peut-elle servir d'exemple à d'autres Etats ACP trop dépendants d'une gamme étroite de produits traditionnels d'exportation ? Premièrement, les habitants de Tonga ont l'esprit ouvert au monde extérieur : ils voyagent beaucoup; ils sont nombreux à travailler dans les services maritimes; et ils forment une véritable "diaspora" dans le Pacifique Nord (Californie, Hawaï et régions offshore d'Extrême-Orient) qui renvoie au pays de l'argent... et des idées. Deuxièmement, le gouvernement a adopté un laissez-faire absolu en matière commerciale. Il ne se sert ni des taxes à l'importation ni des taxes à l'exportation comme instrument de base de recettes. L'exportation de nouveaux produits comporte donc une motivation intrinsèque qui n'exige aucune mesure promotionnelle particulière. Troisièmement, il fallait un catalyseur : celui-ci a pris la forme d'un conseiller technique néo-zélandais spécialisé dans la production et la commercialisation de denrées agricoles. Il savait que les agriculteurs néo-zélandais tentaient de tirer parti du décalage saisonnier pour approvisionner un marché japonais lucratif et en phase de libéralisation - mais qu'ils avaient échoué dans la production de potirons par suite de conditions climatiques trop rigoureuses. Fidji avait fait une tentative similaire mais seules les Tonga ont réussi : leurs atouts : une collaboration efficace avec de petits exploitants, un meilleur contrôle de la qualité et un accord plus favorable avec les compagnies de transport maritime (le coût du fret était initialement de 260 000 \$P par cargaison, et une seule compagnie était intéressée; plusieurs lignes sont désormais en concurrence et le coût ne dépasse plus 100 000 \$P).

Et l'avenir? Les Tonga doivent à la fois préserver et renforcer leur acquis. Les consommateurs japonais sont extrêmement exigeants : l'emballage et la présentation doivent répondre à des critères de qualité très stricts et l'inspection préalable à l'expédition impose des normes très rigoureuses. Après l'essor de 1991-92, certains chargements ont été refusés car ils contenaient des pierres... ce qui a failli causer la perte du marché. Les Tonga doivent, par ailleurs, suivre l'émergence de nouveaux marchés pour le même produit : Taiwan (pays avec lequel les îles entretiennent d'étroites relations), les Etats-Unis ou la Corée. Le pays doit ensuite se diversifier afin de s'implanter sur d'autres créneaux : des légumes tels que les haricots nains sont actuellement expédiés par avion vers le Japon à des fins expérimentales. Et, enfin, les Tonga doivent pleinement exploiter leur avantage comparatif. Personne n'aurait pu prédire, il y a dix ans, que les Tonga disposaient d'un avantage dynamique dans le secteur du potiron - tout simplement parce que le produit n'y existait pas encore. Mais les exportations de la troisième denrée nationale, à savoir les produits de la pêche qui représentent 1,4 million de \$P (277 tonnes seulement) restent très réduites par rapport à la capture potentielle - et à la demande de produits de haute qualité sur des marchés tels que le Japon. Il appartient aujourd'hui aux Tonga et aux autres pays ACP du Pacifique de démontrer qu'ils détiennent un avantage comparatif dans l'exportation de poisson plutôt que de se contenter de vendre des licences de pêche.

7.8 *Les procédures de dérogation.*

Le régime des dérogations ne permet pas davantage de démontrer que les règles d'origine peuvent intrinsèquement freiner les exportations. Cette démonstration est effectivement impossible lorsque les exportations envisagées n'existent pas encore - les investissements requis n'ayant pas été consentis en raison même des incertitudes en la matière. La preuve d'un effet dissuasif ne peut donc être donnée que par l'inexistence d'une industrie particulière dans l'Etat ACP concerné - un argument bien mince pour convaincre la Commission européenne.

La durée des procédures décisionnelles en matière de dérogation peut suffire à faire perdre des occasions d'exportation. Fidji avait obtenu, au titre de Lomé III, une dérogation de trois ans lui permettant d'utiliser 850 tonnes de thon non originaire, étant donné que sa capacité de mise en conserve dépassait son niveau de capture. Mais il fallut tellement de temps pour l'octroi de la dérogation que l'accord de marketing s'en est allé... par-dessus bord. En 1975, le caractère originaire a été refusé à des tapis jamaïcains parce que la matière utilisée dans la fabrication de la structure de base (chaîne et trame) n'était pas originaire du pays [McQueen et Stevens, 1989]. L'entreprise concernée a demandé une dérogation; celle-ci lui a été accordée plusieurs années plus tard, et la société avait perdu entre-temps sa position sur le marché. Une nouvelle dérogation a été demandée en 1988 lorsque l'UE conseilla à l'entreprise d'utiliser une matière en provenance d'Ecosse. Mais, peu convaincue que sa production répondrait aux règles d'origine, la société n'a pas souhaité redémarrer une fabrication à des fins d'exportation. Même en cas de succès, une telle distorsion des courants d'échanges par le biais de règles d'origine et de dispositions de cumul extrêmement lourdes - utilisant ici des préférences inverses - n'est certainement pas recommandable en tant que moyen de diversification et d'expansion des exportations.

Certains font valoir, en outre, que le prolongement de ces dérogations (dans le cas des vêtements à Maurice et au Fidji) n'est jamais assuré, ce qui dissuade toute tentative de planification et d'investissement dans les éventuels secteurs d'exportation concernés. Des délais maximum, de trois à six mois, ont été instaurés pour la procédure décisionnelle en matière de dérogation mais leur respect ne semble pas systématique. Quoi qu'il en soit, les délais ne sont pas seuls en cause : les incertitudes quant au processus et au type de preuve demandé, l'absence d'information claire et autorisée, et les visites d'inquisition des inspecteurs de l'UE dans les usines des Etats ACP sont autant de facteurs qui poussent à renoncer à une demande de dérogation.

7.9 *Les facteurs touchant le côté de l'offre.*

On en vient ainsi à conclure que de nombreux obstacles rencontrés par les producteurs ACP cherchant à exporter vers l'UE sont davantage liés à des facteurs touchant le côté de l'offre qu'à l'accès au marché européen proprement dit. Les catastrophes naturelles, la sécheresse, la désertification, les carences de l'infrastructure et l'insuffisance de la capacité de production sont autant de facteurs de non-compétitivité de nombreux pays ACP sur le marché de l'UE. Evoquant l'Afrique subsaharienne, Se-Hark Park affirme que plusieurs pays ne sont pas parvenus à atteindre le degré d'industrialisation requis pour accroître leurs exportations de produits manufacturés et bénéficier de l'accès préférentiel à ce marché [Park, 1993].

7.10 *La pénurie d'investissements privés.*

L'instabilité économique et politique détourne souvent l'investissement extérieur dans les pays ACP au profit de marchés plus prometteurs en Asie et ailleurs. Les mesures prises par ces Etats n'ont pas suffi à encourager l'investissement étranger et national. Or, l'investissement extérieur apparaît comme un facteur déterminant du succès remporté par Maurice et les nouveaux pays industriels, par exemple, parce qu'outre les flux financiers, il entraîne une circulation du savoir-faire en matière technologique et commerciale. Une étude consacrée aux "entraves au succès" des échanges ACP [Agarwal et al., 1985] montre qu'en

dehors des facteurs de dissuasion de l'investissement étranger et de découragement de l'esprit d'entreprise local, certaines distorsions au niveau des prix et des coûts des facteurs, ainsi qu'au niveau de la politique de change, expliquent partiellement l'insuccès relatif des pays ACP en termes de performance commerciale.

7.11 Les carences de l'infrastructure.

Les exportateurs ACP doivent souvent assumer des coûts de transport relativement élevés lorsqu'ils opèrent sur le marché européen. Ce problème n'est pas uniquement lié à leur éloignement géographique; il provient également de ce que ces exportateurs n'expédient généralement que des quantités peu importantes de marchandises et ne peuvent donc obtenir de prix compétitifs auprès de leurs transporteurs. L'expédition par avion est problématique dans plusieurs pays ACP où les vols vers l'Europe sont peu nombreux et l'espace disponible très demandé - ce qui fait monter les prix. Le transport à l'intérieur du pays ne répond pas davantage aux besoins d'exportateurs dynamiques.

7.12 Le développement insuffisant du secteur des services financiers.

Deux éléments entravent fortement la performance des pays ACP à l'exportation : le manque de financement de ce type d'activité et le manque de confiance dans le système bancaire. Les exportateurs éprouvent de vives difficultés à obtenir une assurance-crédit auprès de leur banque et doivent souvent attendre pendant plus de trois mois le paiement de l'importateur européen - ce qui impose une charge financière extrêmement lourde aux petites entreprises. Un rapport de la Banque mondiale sur les possibilités offertes aux exportateurs africains par le marché américain souligne, par ailleurs, le problème que peut poser le manque de familiarisation de ces exportateurs avec les institutions et instruments financiers [Banque mondiale, 1994b].

7.13 Une base de ressources humaines trop étroite.

Enfin, la plupart des économies ACP sont freinées par une insuffisance de ressources humaines. Par manque de bonnes structures d'éducation et de formation, le personnel offrant des qualifications techniques spécifiques est rare. Et les personnalités offrant un esprit d'entreprise et une compétence de gestion, moteurs indispensables au démarrage créatif des économies ACP, plus rares encore. Face à l'absence de ces éléments pourtant essentiels au développement des exportations et au renforcement de la compétitivité des Etats ACP, il a peut-être été exagérément optimiste, voire irréaliste, de croire que la convention de Lomé pourrait, à elle seule, assurer la réussite de ces pays dans le domaine des exportations.

Celui-ci a supprimé le contrôle des changes et libéralisé le régime des importations depuis 1990, tout en maintenant une certaine protection (ou en procédant à une libéralisation progressive) en ce qui concerne les industries locales particulièrement vulnérables telles que le textile et l'habillement. Il a, en outre, rationalisé la structure tarifaire et réduit la pénalisation des importations. Le Zimbabwe n'applique plus de prélèvements mobiles ni de prix minima à l'importation, conformément au premier examen des politiques commerciales effectué par le GATT à propos du Zimbabwe en décembre 1994 [OMC, 1995].

Bien que l'impact de ces modifications de la politique officielle varie d'un exportateur à l'autre, selon la mesure dans laquelle les contrôles antérieurs les concernaient⁽⁸⁷⁾, l'atténuation de ces contrôles et autres interférences a stimulé le développement des exportations en général et des produits manufacturés en particulier, ces derniers dépendant très largement de facteurs de production importés.

⁸⁷ Page (1994) affirme que, pour certains exportateurs, les avantages de la libéralisation ont été réduits à néant par le relèvement des tarifs et des taux d'intérêts sur le crédit qui en ont résulté, étant donné que le régime antérieur ne leur imposait pas de contraintes majeures - ou qu'ils savaient comment les éviter.

Plusieurs autres facteurs inhérents au Zimbabwe ont joué un rôle majeur dans le développement commercial de ce pays : son degré poussé d'industrialisation antérieur à l'indépendance; les qualifications ainsi que les compétences techniques et de gestion mises en place au fil des années dans le secteur privé comme dans le secteur public; l'existence d'une organisation dynamique de promotion commerciale (Zimtrade); et la présence de relations familiales sur les marchés d'exportation [Riddell, 1990].

8. Les incompatibilités entre la convention de Lomé et le GATT/l'OMC.

La question de la conformité des préférences spéciales avec le principe de la nation la plus favorisée n'a pratiquement jamais été soulevée au cours des vingt années d'existence de la convention de Lomé. Il a été tacitement admis que la position commerciale des Etats ACP était globalement non menaçante et que certains Etats membres de l'UE devaient pouvoir exécuter ainsi leurs obligations post-coloniales s'ils le souhaitaient. Jusqu'à la phase finale de l'Uruguay Round du GATT, la question d'une demande de dérogation pour les préférences commerciales de Lomé n'avait jamais été officiellement évoquée. C'est le régime discriminatoire (et effectivement incohérent sur le plan interne) des préférences accordées aux fournisseurs ACP de bananes qui a poussé le GATT à se pencher en 1994 sur la légitimité de la convention de Lomé aux termes de ses propres règles.

*Encadré 6 : La stimulation des échanges par la réforme de la politique commerciale :
l'exemple du Zimbabwe*

Tout en restant très dépendant de ses exportations primaires (et du tabac en particulier) et très exposé aux fluctuations de leurs prix, le Zimbabwe est parvenu depuis quelques années à développer considérablement ses exportations de produits manufacturés. Ceux-ci représentaient en effet 10 % de la production totale en 1986 et 18 % en 1990-91 - avant la sécheresse qui a également touché ce secteur (Page, 1994). Les principaux produits manufacturés exportés sont les textiles, les vêtements et les chaussures. On peut également citer, parmi les autres exportations non traditionnelles qui ont bien progressé récemment, les produits agricoles transformés (fruits en conserve et jus de fruits, par exemple) et les fleurs coupées. Longtemps axé sur le marché sud-africain, le Zimbabwe s'est tourné vers l'Union européenne, les Etats-Unis et le Japon qui représentent respectivement aujourd'hui 36 %, 9 % et 7 % de ses exportations vers les pays industrialisés; ses échanges avec d'autres pays africains se sont également multipliés.

Ce développement positif de nouveaux produits et de nouveaux marchés d'exportation a été favorisé par une réorientation de la politique commerciale adoptée par le gouvernement¹. Celui-ci a supprimé le contrôle des changes et libéralisé le régime des importations depuis 1990, tout en maintenant une certaine protection (ou en procédant à une libéralisation progressive) en ce qui concerne les industries locales particulièrement vulnérables telles que le textile et l'habillement. Il a, en outre, rationalisé la structure tarifaire et réduit la pénalisation des importations. Le Zimbabwe n'applique plus de prélèvements mobiles ni de prix minima à l'importation, conformément au premier examen des politiques commerciales effectué par le GATT à propos du Zimbabwe en décembre 1994 [OMC, 1995].

Bien que l'impact de ces modifications de la politique officielle varie d'un exportateur à l'autre, selon la mesure dans laquelle les contrôles antérieurs les concernaient², l'atténuation de ces contrôles et autres interférences a stimulé nettement le développement de facteurs de production importés.

¹ Plusieurs autres facteurs inhérents au Zimbabwe ont joué un rôle majeur dans le développement commercial de ce pays : son degré poussé d'industrialisation antérieur à l'indépendance; les qualifications ainsi que les compétences techniques et de gestion mises en place au fil des années dans le secteur privé comme dans le secteur public; l'existence d'une organisation dynamique de promotion commerciale (Zimtrade); et la présence de relations familiales sur les marchés d'exportation (Riddell, 1990).

² Page (1994) affirme que, pour certains exportateurs, les avantages de la libéralisation ont été réduits à néant par le relèvement des tarifs et des taux d'intérêts sur le crédit qui en ont résulté, étant donné que le régime antérieur ne leur imposait pas de contraintes majeures - ou qu'ils savaient comment les éviter.

Tableau annexe : Evolution des échanges entre l'UE et les pays en développement (1976-92)

Importations de l'UE, en milliards d'écu					
	1976	1980	1985	1990	1992
ACP ^a	10.5	19.4	26.8	21.9	18
Asie ^b	6.7	16	26	50.9	66.4
Amérique Latine ^c	8.3	13.7	25.8	25.7	24.8
Méditerranée ^d	9.6	16.4	32.3	29.8	30.3
PVD	70.7	114.3	128.9	143.8	145.6
Hors CEE	157.7	269.9	399.7	461.5	487.6
Monde	308.6	518.9	828.2	1127.6	1207.8
Exportations de l'UE, en milliards d'écu					
	1976	1980	1985	1990	1992
ACP ^a	9.6	15.7	17.4	16.6	17
Asie ^b	7.5	13.1	29.4	41	47.1
Amérique Latine ^c	7.7	12	13.5	15.6	20.4
Méditerranée ^d	12.3	19.8	29.8	28.5	28.6
PVD	550.9	83.4	121.7	134.2	153.1
Hors CEE	141.3	221.1	380.8	415.3	436.1
Monde	292.9	475.1	811.8	1076.6	1137.8
Balance commerciale ACP-EU, en milliards d'écus					
	1976	1980	1985	1990	1992
ACP ^a exp-imp	-0.9	-3.7	-9.4	-5.3	-1
Répartition des importations hors UE, en %					
	1976	1980	1985	1990	1992
ACP ^a	6.7	7.2	6.7	4.7	3.7
Asie ^b	4.2	5.9	6.5	11.0	13.6
Amérique Latine ^c	5.3	5.1	6.5	5.6	5.1
Méditerranée ^d	6.1	6.1	8.1	6.5	6.2
PVD	44.8	42.4	34.7	31.2	29.9
Monde	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : Eurostat database

Notes : a) Ces tableaux présentent les exportations et les importations des 69 Etats, qui étaient parties à la convention de Rome en 1992, même si au cours des années précédentes certains d'entre eux n'avaient pas bénéficié des provisions commerciales de Lomé.

b) Afghanistan, Bhoutan, Brunei, Bangladesh, Birmanie, Cambodge, Chine, Inde, Indonésie, Cambodge, Laos, Macao, Malaisie, Maldives, Mongolie, Myanmar, Népal, Corée du Nord, Pakistan, Philippines, Singapour, Corée du Sud, Sri Lanka, Taiwan, Thaïlande, Vietnam du Nord, Vietnam

c) Argentine, Bermudes, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Equateur, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela

d) Algérie, Egypte, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie

Le groupe a conclu que la Convention est en contradiction avec le GATT, et qu'elle constitue une dérogation illégale aux règles de la nation la plus favorisée. Ces conclusions s'appuient sur les arguments suivants : (i) la convention de Lomé est non réciproque et ne peut donc être considérée comme une exemption au sein d'une zone de libre-échange; (ii) la Convention fait une discrimination entre les pays en développement et ne peut donc relever de la disposition relative au régime spécial et différentiel accordé aux pays en développement, puisqu'elle devrait dès lors être élargie à tous les pays en développement. Le conflit sur les bananes, finalement réglé par une proposition de compromis de la part de l'UE (laquelle n'a d'ailleurs été acceptée que par quatre des cinq pays plaignants), a relancé le débat sur les préférences commerciales de Lomé. En 1994, toutefois, l'UE et le groupe ACP a tenté d'obtenir une nouvelle exonération du principe NPF les amenant à l'échéance de la quatrième convention de Lomé. Cette requête a été approuvée par une décision du GATT en date du 9 décembre 1994. La nouvelle exemption est valable jusqu'au 29 février 2000 (date d'échéance de la quatrième convention de Lomé) mais sera renouvelée tous les deux ans entre-temps (fin 1996 et fin 1998). Deux éléments pourraient mettre cette dérogation en péril avant l'échéance: l'accord concernant l'Afrique du Sud et la relance du problème toujours latent des bananes. En ce qui concerne l'adhésion de l'Afrique du Sud, la proposition actuelle (juillet 1995) de la Commission européenne va probablement trop loin dans une perspective de compatibilité avec les règles de l'OMC. Elle étend en effet à l'Afrique du Sud certaines préférences spéciales et vise, à terme, à un accord de libre-échange avec ce pays; elle prévoit également que les entreprises sud-africaines puissent soumissionner dans le cadre des projets du FED (lesquels font l'objet de marchés publics restreints dans les pays ACP) et que tous les Etats ACP (et non seulement les membres de la SACU) puissent cumuler avec l'Afrique du Sud dans le cadre des règles d'origine. Cette proposition touche donc directement la dérogation octroyée en décembre 1994. L'UE et les Etats ACP ont, en outre, décidé entre-temps d'allonger la liste des pays avec lesquels les ACP peuvent, sur une base régionale, procéder au cumul.

Quant au régime discriminatoire concernant les bananes, il est pratiquement certain qu'il reviendra sur le tapis de l'OMC avant l'an 2000. Des objections à son encontre ont été soulevées à titre multilatéral par le Guatemala, qui a refusé la proposition européenne de compromis, et les Etats-Unis ont menacé l'UE de poursuites juridiques bilatérales (après avoir fait jouer le puissant lobby de ses multinationales dans ce secteur). En novembre 1994, les Etats-Unis ont ouvert une enquête en vertu de la section 301 de leur législation commerciale et le 28 septembre 1995, soit un an plus tard, ils déposaient plainte contre le système européen d'importation des bananes auprès de l'OMC avec l'appui du Guatemala, du Honduras et du Mexique. Un Etat membre au moins de l'UE, en l'occurrence l'Allemagne, pourrait remettre en question la validité de ce système en le soumettant à la Cour européenne, bien que celle-ci ait rejeté une requête similaire au début de l'année 1995.

Il devient de plus en plus difficile de justifier le régime spécial des 70 pays par leurs liens historiques avec l'Europe. Et il devient tout aussi difficile de concilier la libéralisation mondiale avec des accords tels que la convention de Lomé. A l'intérieur même de l'Union européenne, l'attention portée aux intérêts des pays ACP par un certain nombre d'Etats membres tend à s'atténuer en faveur des économies en transition d'Europe centrale et orientale, et de pays en développement plus performants. On a dit que l'UE devrait abandonner l'idée de relations spéciales issues de liens coloniaux, et appuyer ses politiques commerciales vis-à-vis des pays en développement sur des fondements moins affectifs (*Financial Times* du 20 mai 1994). On a dit aussi que l'Europe accordait la priorité à ses frontières orientales et méridionales en aidant les pays situés à sa périphérie à réaliser leur croissance économique, aux dépens de pays plus lointains et d'une politique de développement plus mondiale. Quoi qu'il en soit, si l'on considère que l'Union doit effectivement axer son action sur les besoins réels des pays en développement, il n'est sans doute pas inutile de rappeler que 38 des signataires ACP de la convention de Lomé figurent sur la liste des 47 pays les moins développés du monde.

9. Les conclusions et les implications pour la politique des pays ACP

9.1 *Les conclusions.*

En tant qu'anciennes colonies des Etats membres de l'UE, les pays ACP ont traditionnellement bénéficié d'un accès préférentiel au marché européen. Les quatre conventions successives de Lomé ont, depuis 1975, recherché un "meilleur équilibre des échanges" entre ce groupe privilégié d'Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, aujourd'hui au nombre de 70, et l'Union européenne. Mais la performance commerciale des pays ACP a été décevante malgré l'accès en exemption de droits et de quotas de la plupart de leurs exportations sur le marché de l'UE, et des diverses clauses commerciales de la Convention. La part des exportations ACP sur le marché communautaire est passée de 6,7 à 3,7 % entre 1976 et 1992, alors que des pays en développement moins privilégiés, et des pays asiatiques en particulier, sont parvenus à améliorer leur position sur le marché de l'Union.

Cette situation est extrêmement préoccupante dans la mesure où les pays ACP ont maintenu leur forte dépendance à l'égard du marché européen pour assurer leurs recettes d'exportation (41 % en moyenne entre 1990 et 1992). On note cependant d'importantes variations entre les 70 pays en termes de volume et de structure d'exportation, et leurs cas respectifs se présentent très différemment en dépit de problèmes communs dans la diversification de leur base d'exportation. La plupart des exportations ACP proviennent encore d'un nombre limité de pays et restent axées sur les matières premières et les produits traditionnels. De manière générale, les préférences de Lomé ne sont pas parvenues à inciter les Etats ACP à diversifier leurs exportations vers des produits moins traditionnels.

Pourquoi cet échec ? Tout d'abord, on a probablement trop attendu des préférences en tant que moteur d'expansion des exportations ACP. La majorité de celles-ci bénéficiant en effet d'un tarif NPF ou d'un taux SPG de zéro, leur marge bénéficiaire par rapport à d'autres exportateurs est pratiquement nulle dans de nombreux cas. Parmi les exportations qui auraient pu tirer parti de Lomé, 7 % seulement ont bénéficié d'une marge préférentielle significative (à savoir un écart tarifaire supérieur à 5 %) par rapport aux autres exportateurs. En dehors de l'existence d'une marge bénéficiaire préférentielle, la valeur des préférences fluctue avec les variations de prix, exprimées en élasticités de la demande ou de l'offre des produits. Ces dernières étant généralement faibles pour la plupart des denrées exportées par les pays ACP, les avantages conférés par les préférences ne peuvent être importants.

On constate, à un niveau plus poussé de ventilation des produits ou des pays, que les Etats ACP qui ont diversifié leurs exportations en se tournant vers des produits bénéficiant d'une marge préférentielle relativement élevée, ont probablement tiré parti des accords de Lomé. C'est ainsi que l'on a observé une progression relativement rapide des exportations de thon en conserve, de peaux et cuirs, de bois transformé et de certains tissus, vêtements et meubles, depuis la signature de la Convention, même si la corrélation entre le taux de cette progression et l'importance de la marge préférentielle n'est pas évidente. Maurice, la Jamaïque et le Zimbabwe sont quelques exemples de pays qui sont parvenus, au fil du temps, à développer de manière significative leurs exportations vers l'UE en exploitant les préférences de Lomé - après s'être reconvertis dans l'exportation de produits davantage transformés et manufacturés. Mais on ne peut probablement attribuer ces résultats encourageants au seul mérite des préférences de Lomé. Car si les clauses commerciales de la Convention ont assurément joué un rôle catalyseur dans l'essor du secteur d'exportation de ces pays, l'expérience vécue ailleurs fait penser qu'elles ne constituent pas une condition nécessaire ou suffisante à cette fin, et que d'autres facteurs critiques peuvent limiter leur rôle catalyseur et les avantages qu'elles offrent.

En d'autres termes, il se pourrait que la convention de Lomé n'ait pas suffi à motiver certains pays ACP à régler les problèmes structurels qui freinent leur développement commercial, tels que l'absence d'une infrastructure permettant un approvisionnement fiable

des exportations, l'incapacité d'attirer des investissements privés, le développement insuffisant du secteur financier et la base trop étroite des ressources humaines. On pourrait évidemment faire valoir que les aspects non commerciaux de la Convention auraient précisément dû remédier à ces carences et compléter ainsi ses dispositions commerciales - mais ce serait beaucoup demander à ce qui n'est, en définitive, qu'un jeu d'instruments relativement modeste.

D'autres entraves aux échanges ACP sont davantage liées à la mise en oeuvre des dispositions commerciales; il s'agit notamment de la connaissance insuffisante de leur existence (qui remonte à plus de vingt ans!), de la complexité des procédures en matière d'accès et du caractère restrictif des règles d'origine. Il n'en reste pas moins que la cause des difficultés éprouvées par les pays ACP cherchant à exploiter les préférences de Lomé est le plus souvent un problème de structure, de capacité et de procédure. Les contraintes de ce type ont effectivement été plus lourdes que n'importe quelle forme de restriction d'accès au marché, hormis peut-être le cas de certaines exportations agricoles soumises à des quotas. Il convient d'ajouter ici que la valeur des préférences de Lomé se déprécie depuis quelques années suite à l'octroi de préférences quasi-équivalentes à d'autres pays en développement, d'une part, et à l'érosion engendrée par la libéralisation des échanges mondiaux, et l'Uruguay Round en particulier, d'autre part.

N'étant déjà plus soumis aux barrières tarifaires les plus élevées, portant sur les exportations de produits agricoles et AMF en particulier, le démantèlement de celles-ci suite à l'Uruguay Round n'apportera pas aux pays ACP d'avantages aussi importants qu'à d'autres pays en développement ou développés. Les pays ACP pourraient, au contraire, souffrir de l'érosion de leur marge préférentielle et perdre une part de leur marché en faveur d'exportateurs plus compétitifs. Cette érosion ne peut toutefois être majeure puisque la plupart de leurs exportations entrent de toutes façons en exemption de droits dans les pays développés. Les pays ACP ne devraient globalement perdre que 1,5 % de leurs recettes d'exportation par suite de l'Uruguay Round mais ce taux variera selon les pays en fonction de la structure et du volume de leurs exportations respectives.

Les pays ACP les plus touchés par l'érosion des préférences octroyées aux produits tropicaux sont le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Malawi et le Zimbabwe. Les pays producteurs de café et de cacao, à savoir le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda, perdent une part relativement importante de leurs recettes d'exportation (5 % environ chacun) en raison de leur forte dépendance à l'égard de l'exportation de ces denrées vers l'UE. Les pays les moins bien placés face à l'érosion des préférences accordées aux produits industriels (à l'exclusion du textile et de l'habillement) sont ceux qui ont fortement progressé en termes de transformation des produits de base ou qui sont parvenus à tirer parti de certains avantages de Lomé. Les plus grands perdants parmi les pays africains sont le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Libéria. Les Etats des Caraïbes sont particulièrement frappés dans ce contexte et les Bahamas, la République dominicaine, la Jamaïque, le Suriname et Trinité & Tobago surtout. En ce qui concerne le Pacifique, seule la Papouasie-Nouvelle Guinée devrait enregistrer des pertes importantes.

L'augmentation probable des prix mondiaux sera l'effet principal de la libéralisation des échanges agricoles sur les exportations des pays ACP dans ce secteur. A l'intérieur de l'UE, par contre, le prix des produits tempérés importés tels que la viande bovine et le sucre, désormais couverts par la Politique agricole commune, devrait diminuer. L'Accord sur l'agriculture aura l'incidence la plus marquée sur les pays ACP qui importent des denrées alimentaires (Angola, Côte d'Ivoire, Sénégal et Nigeria, par exemple) et sur ceux auxquels un protocole de Lomé accorde un accès préférentiel au marché communautaire pour des produits qui font par ailleurs l'objet de restrictions majeures (sucre ou viande bovine), tels que le Botswana, Maurice et le Guyana.

Quelques pays seulement - Maurice, Jamaïque, Lesotho et Zimbabwe - ont tiré parti à ce jour de leur exemption de l'Accord multifibres. Le retrait progressif de l'AMF va donc les affecter dans la mesure où la concurrence (de la part de producteurs asiatiques

principalement) sera plus vive dès la suppression des dérogations. Celle-ci pourrait toutefois ne pas intervenir avant une dizaine d'années. Maurice et la Jamaïque sont les deux pays qui devraient subir l'impact le plus négatif dans ce contexte avec la perte respective de 16,5 % et 7,6 % de leurs recettes d'exportation par rapport à 1992, étant donné qu'ils ne semblent pas offrir d'avantage comparatif au niveau de la production de vêtements et de textiles mais qu'ils se contentent d'exploiter les préférences européennes (et américaines) dans ce secteur.

Au total, l'Uruguay Round aura un impact négatif sur les recettes d'exportation de marchandises des pays ACP mais la perte sera relativement réduite (1,5 % environ) car leur faible participation au système commercial international ne leur permet d'enregistrer ni pertes ni gains importants dans ce contexte. Nous ajoutons néanmoins que l'amélioration de l'accès aux marchés non européens et la hausse attendue des revenus et de la demande au niveau mondial devraient s'avérer bénéfiques pour les pays ACP.

Enfin, les Etats ACP ne sont pas aussi bien placés que d'autres pays pour tirer avantage de l'amélioration du cadre réglementaire, étant donné qu'ils n'ont pas été visés par les actions protectionnistes renforcées des pays développés et qu'ils n'ont pas directement souffert de litiges ou d'actions anti-dumping comme certains "tigres" asiatiques. La plus grande transparence et la meilleure organisation du nouveau régime des échanges élargira toutefois leurs perspectives d'intégration dans le système - et mieux vaut faire partie de l'OMC que d'en être exclu.

Nous avons évoqué au chapitre 5 les répercussions que les amendements apportés aux clauses commerciales de la convention de Lomé à la suite de sa révision à mi-parcours pourraient avoir sur l'avenir des exportations ACP. L'entrée plus facile des produits agricoles ne fera pas de différence fondamentale pour la majorité des pays ACP : les possibilités ont été limitées et la plupart des produits présentant un réel potentiel pour les exportateurs ACP ont été exclus. L'assouplissement des règles d'origine, et les possibilités de cumul en particulier, pourraient par contre ouvrir de nouvelles perspectives d'exploitation des préférences par les pays d'Afrique et des Caraïbes.

Selon l'issue des négociations en cours entre l'UE et la République sud-africaine, la position des pays ACP d'Afrique australe pourrait connaître une amélioration supplémentaire. Plusieurs études ont souligné que l'élargissement de la convention de Lomé ne portera aucun préjudice aux pays ACP, au contraire. Etant donné que les mêmes études précisent que les producteurs de l'UE ne subiront aucun préjudice si l'Afrique du Sud devient membre à statut restreint de la Convention, un processus d'élargissement de Lomé dans cette direction semble avoir de bonnes chances d'aboutir.

En ce qui concerne les pays ACP des Caraïbes, la région a connu des développements majeurs depuis la création de l'ALENA en 1993. Nous pensons qu'il est de l'intérêt fondamental des Etats des Caraïbes, qui sont les pays ACP les mieux organisés au plan régional, d'envisager sérieusement leur adhésion à l'ALENA. Même si certains pays sont mieux préparés que d'autres à cette démarche, tous auraient avantage à se trouver à l'intérieur plutôt qu'à l'extérieur de ce grand bloc économique appelé à s'étendre vers l'Amérique du Sud au cours des prochaines décennies. Une adaptation de leur adhésion à Lomé serait nécessaire mais l'avenir de la Convention elle-même n'est-il pas incertain ?

Bien qu'une dérogation au principe de la clause de la nation la plus favorisée lui ait été accordée jusqu'en l'an 2000 (avec révision tous les deux ans entre-temps), l'UE fait l'objet de multiples pressions internes et externes qui la poussent à repenser sa stratégie vis-à-vis de ses partenaires commerciaux privilégiés. Si l'éventualité d'une relance du débat relatif au système des bananes et les négociations relatives à l'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention ne constituent que des pressions mineures, l'orientation générale vers une libéralisation et une réciprocité progressives des échanges pourrait bien, quant à elle, obliger l'Union à procéder à la restructuration des préférences de Lomé. On pourrait faire valoir qu'à partir du moment où les préférences tarifaires restent significatives et offrent un réel potentiel, leurs avantages

devraient être axés, parallèlement à d'autres actions de coopération au développement, sur les plus démunis des pays ACP et autres. Certains observateurs font toutefois remarquer que les préférences n'ont pas eu l'effet escompté mais qu'à l'inverse, elles ont créé chez les Etats ACP une dépendance psychologique à l'égard de l'UE qui amoindrit leur capacité d'autonomie. Ces mêmes personnes considèrent que la limitation des préférences et la libéralisation des échanges globaux va renforcer la volonté des Etats ACP de trouver de nouveaux marchés pour leurs produits actuels et de développer de nouveaux produits d'exportation. Le cas des producteurs surprotégés de bananes aux Caraïbes en fournit le parfait exemple.

La convention de Lomé n'a pas entraîné d'amélioration significative de la performance des pays ACP au niveau du commerce mondial. Quelles sont donc les mesures qui permettraient à ceux qui furent "les partenaires privilégiés de l'Europe" de se montrer compétitifs dans un monde où la concurrence commerciale est de plus en plus vive ? Deux types d'actions semblent s'imposer : premièrement des mesures à court terme, portant sur la période pendant laquelle les préférences de Lomé et autres offrent encore certaines opportunités; deuxièmement des mesures plus générales, axées sur la restructuration des exportations ACP et la diversification de leurs destinations.

9.2 Les implications pour la politique des pays ACP.

9.2.1 L'exploitation des préférences actuelles.

Même si les clauses commerciales de Lomé n'ont apparemment pas été utilisées de manière très efficace jusqu'ici, il semble que ce soit plus que jamais le moment pour les exportateurs ACP d'en tirer parti. En effet, des programmes d'ajustement structurel aboutissent, et l'infrastructure et le climat économique de certains pays ACP s'améliorent, de sorte que de nouvelles perspectives s'ouvrent aux exportateurs. Il est important de rappeler qu'en dépit de l'érosion causée par l'Uruguay Round (UR), ces pays restent privilégiés. Les produits sensibles, longtemps protégés par des barrières non tarifaires (produits agricoles tempérés, textiles et vêtements, par exemple), tireront un avantage incontestable de leurs préférences en dépit de la globalisation des échanges. Ce n'est qu'à l'issue de la période de mise en oeuvre de dix ans de l'accord de l'UR que les principaux quotas seront abolis. Des tarifs élevés seront ensuite maintenus sur ces produits, conférant ainsi aux exportateurs ACP un avantage considérable en termes de prix sur le marché de l'UE.

L'assouplissement marginal des règles d'origine pourrait favoriser une utilisation plus intensive des préférences, même s'il apparaît déjà que la révision à mi-parcours ne changera rien pour les produits qui en auraient eu le plus besoin. Les nouvelles possibilités de cumul doivent être étudiées; utiles pour certains pays, elles requièrent peut-être un élargissement supplémentaire. ODI a proposé dans ses conseils stratégiques au Secrétariat ACP [ODI, 1994] qu'il tente d'obtenir l'insertion de deux types de cas : ceux dans lesquels les exportations vers l'UE du produit final en provenance du pays fournissant les intrants sont exemptes de droits et non soumises à des restrictions quantitatives afin d'éviter tout détournement ou recherche de préférences; ceux dans lesquels les intrants eux-mêmes peuvent pénétrer en exemption de droits et de quotas sur le marché de l'UE.

Il convient de favoriser l'utilisation positive des préférences de Lomé en veillant notamment à faire connaître leur potentiel auprès de l'opinion publique, et du secteur privé en particulier. Les petites et moyennes entreprises devraient être mieux informées des possibilités offertes par la Convention sous la forme d'un accès préférentiel au marché de l'Union européenne ou d'autres formes d'aide.

Il est important également que les responsables officiels (et l'ordonnateur national en particulier) soient attentifs à la synergie possible entre l'aide et les clauses commerciales de Lomé. Cette approche pourrait se concrétiser par l'exploitation de certaines possibilités d'aide à des fins commerciales, telle l'affectation de fonds d'assistance à l'intégration et au soutien du développement des échanges par le biais d'investissements dans des structures de

commercialisation et de distribution. Cette démarche s'applique également aux programmes indicatifs régionaux qui devraient être davantage axés sur la promotion du commerce régional au travers de la mise en place de liaisons de transport mais surtout d'un engagement à l'égard de la libéralisation des contrôles frontaliers.

Enfin, la mise en oeuvre efficace du Projet de développement du commerce pourrait stimuler l'expansion commerciale dans les pays ACP (ACP et CCE, 1993). Ce projet, qui figure à l'annexe XX de la convention de Lomé IV et qui a été soumis au comité du Fonds européen de développement, vise à déterminer les facteurs qui entravent la bonne utilisation des dispositions, à soutenir les actions portant sur la politique commerciale, et à fournir une assistance en cas de difficultés de production, de distribution et de commercialisation. Il transmettra également, au départ de Bruxelles, des informations commerciales aux exportateurs ACP.

Vingt pays ont été ciblés pour la phase pilote de deux ans de ce projet : ils bénéficieront d'un soutien en vue du développement de leurs exportations sous la forme d'une assistance technique, d'un renforcement institutionnel et d'une formation. Un engagement rapide est attendu de la part de l'UE et des ACP pour que cette phase puisse être étendue aux cinquante autres pays. Le projet doit démarrer en automne 1995 au départ de Bruxelles. Son succès susciterait certainement une utilisation plus intensive des clauses commerciales de Lomé mais certains craignent qu'étant basé à Bruxelles, il soit trop éloigné des exportateurs ACP auxquels il est destiné. Parallèlement à ces efforts récents, il conviendrait de recourir davantage au Centre pour le développement industriel, institution fondée en 1977 pour venir en aide aux entreprises industrielles des Etats ACP. Le centre encourage tout spécialement les initiatives communes entre des opérateurs économiques ACP et UE, au niveau des petites et moyennes entreprises en particulier.

9.2.2 La diversification des exportations : une démarche indispensable au renforcement de la compétitivité des pays ACP.

Même si les préférences, soutenues par une exemption (fût-elle limitée) de l'escalade tarifaire et des possibilités plus larges en matière de cumul, peuvent donner l'impulsion voulue aux tentatives de diversification des économies ACP vers l'exportation de produits davantage transformés et manufacturés, l'expérience montre que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour inciter le secteur public et le secteur privé à abandonner progressivement les exportations traditionnelles de matières premières. Si les actions à court terme parviennent à susciter l'utilisation plus intensive des dispositions commerciales existantes, les stratégies à moyen et long terme des pays ACP devraient viser à assurer leur place dans le commerce mondial - la priorité étant le rendement des exportations, la compétitivité des produits ACP et la diversification des exportations ACP vers de nouveaux produits et de nouveaux marchés.

La diversification orientée vers des produits non traditionnels est indispensable pour deux raisons : premièrement, les exportations non traditionnelles connaissent une plus grande élasticité de la demande par rapport au revenu; et, deuxièmement, elles sont généralement l'objet de tarifs NPF supérieurs de sorte que les préférences ACP restent relativement importantes par rapport à celles qui sont accordées aux produits de base. Il est également important de veiller à ce que la performance commerciale ne soit pas trop dépendante du marché européen, comme c'est encore le cas pour de nombreux pays africains et de petits Etats ACP des Caraïbes, mais qu'elle porte sur différents marchés. Il faut, de manière générale, que les pays ACP comptent moins sur les préférences car celles-ci vont continuer de s'éroder. Une approche davantage axée sur le marché leur permettrait en outre de renforcer leur compétitivité.

9.3 *L'amélioration de la compétitivité ACP dans un certain nombre de secteurs.*

En ce qui concerne les exportations de fèves de **cacao** et de **café**, il est indispensable que les Etats ACP qui dépendent fortement de ces **denrées** investissent dans la transformation, la commercialisation, la distribution et le transport (TCDT) afin de faire progresser l'industrie vers la fabrication de produits à plus grande valeur ajoutée tels que café torréfié ou produits à base de café, beurre et poudre de cacao, voire produits à base de chocolat. Les initiatives déjà lancées pour la commercialisation "alternative" de ce type de produits pourraient être mieux exploitées. De manière générale, les Etats membres de l'UE pourraient promouvoir les exportations ACP de produits tropicaux en supprimant ou en "nivelant à la baisse" les taxes à la consommation sur certains de ces produits (café et cacao, par exemple). Ce type de mesure offrirait des perspectives d'expansion commerciale au Danemark, en Italie et, pour certains produits, au Royaume-Uni, étant donné le niveau relativement élevé des taux d'imposition indirecte dans ces pays.

Les ACP devraient tirer parti de la suite positive partiellement donnée par l'UE aux demandes d'élargissement de l'accès du **rhum** et du **sucre** à son marché. En ce qui concerne les exportations de **bananes**, les fournisseurs doivent s'attendre à une érosion supplémentaire de leurs préférences en raison des pressions internes et externes exercées sur la Commission. Il convient de suivre de près les promesses d'aide financière (sous la forme d'une allocation plus importante aux pays producteurs de bananes concernés dans le cadre du FED et non d'un accroissement du budget global), et d'en faire bénéficier ceux qui en ont le plus besoin.

Quant au développement de la **pêche** dans les Etats ACP, la priorité doit aller, dans ce secteur également, aux structures de TCDT. Etant donné la faible réduction des droits tarifaires sur le marché de l'UE par rapport à d'autres pays de l'OCDE, les préférences ACP restent très significatives. Les exportateurs ACP devraient chercher à exploiter certaines économies d'échelle pour devenir plus compétitifs et accroître leur part de marché, à la fois sur le marché communautaire et sur d'autres marchés devenant accessibles au fur et à mesure de la mise en oeuvre des décisions de l'Uruguay Round. La croissance rapide de l'industrie de la pêche dans les pays ACP est encourageante. Le Comité de coopération douanière ACP-UE, chargé de l'aménagement des règles d'origine particulièrement rigoureuses appliquées aux exportations de produits de la pêche (définition de la propriété du bateau et possibilité d'affréter et de prendre à bail des bateaux tiers), pourrait avoir une influence favorable sur la compétitivité ACP s'il décide d'assouplir les règles en question.

Tout au long des dix années de transition vers la suppression de l'Accord Multifibres, les Etats ACP devraient veiller à une utilisation plus intensive des préférences UE encore en vigueur afin de mieux se positionner dans le domaine du **textile** et de **l'habillement**. Il conviendrait de favoriser l'investissement dans ce secteur afin de le rendre plus compétitif à long terme face à d'autres exportateurs dans l'UE et sur d'autres marchés. L'accroissement de la concurrence doit pousser les Etats ACP à acquérir davantage de savoir-faire dans la commercialisation de leurs textiles, notamment dans le domaine des exportations de vêtements et à mieux connaître les goûts des consommateurs européens. Ces pays doivent chercher à créer leur propre créneau dans le secteur du textile et de l'habillement.

Pour aider les ACP dans ce sens, l'UE devrait modifier et assouplir les règles d'origine relatives aux exportations d'articles textiles et de vêtements, ce que la révision à mi-parcours n'a pas réellement fait. Certains exportateurs ACP se trouvent actuellement dans l'impossibilité de bénéficier des préférences de Lomé parce qu'ils ne peuvent fournir les matières premières nécessaires à leur industrie. L'achat de matières premières sur le marché européen étant onéreux, les Etats ACP préfèrent les importer d'Asie à des prix compétitifs. L'UE pourrait, aux fins de soutenir la mise en place de capacités dans ce secteur, assouplir la définition des produits textiles et de l'habillement "suffisamment transformés" en autorisant l'importation de matières premières de base ou en octroyant un droit de cumul à des bénéficiaires du SPG.

S'ils parviennent, au cours des dix prochaines années, à attirer de nouveaux

investissements dans l'industrie du textile et de l'habillement et à améliorer la transformation, la commercialisation et la distribution avec l'aide de l'UE, les exportateurs ACP devraient pouvoir tirer parti de l'ouverture des marchés d'autres pays développés - ceux où ils détiennent une part de marché en particulier - lorsque l'AMF viendra à échéance. Les Etats ACP devraient plus spécifiquement chercher à encourager des entreprises de vêtements basées dans le sud-est asiatique à investir chez eux : certaines d'entre elles y ont d'ailleurs créé des usines en raison de l'exemption des quotas AMF (un atout qui subsistera pendant quelques années encore) et du niveau relativement faible des salaires. Une assistance technique de l'UE en matière d'investissements directs étrangers (IDE) -voir plus loin- serait la bienvenue.

9.4 Les avantages de la libéralisation des services.

La perspective d'une libéralisation progressive des services pousse les Etats ACP à développer leur secteur tertiaire. Il convient en effet d'exploiter davantage les possibilités dans ce domaine, telles que le tourisme et l'informatique, pour tirer parti du libre accès au marché. Etant donné toutefois que les services ACP existants ne peuvent bénéficier d'aucune libéralisation supplémentaire sur leurs marchés d'exportation, les pays ACP doivent parallèlement tenter de développer leurs échanges d'autres services à forte densité de main-d'oeuvre, tel le transport (maritime et terrestre).

Le régime préférentiel des exportations de services ACP devrait, dans une certaine mesure, prendre la forme d'un allègement fiscal pour les prestataires ACP. L'UE devrait étudier la possibilité d'un allègement fiscal sur un certain nombre d'intrants utilisés par les filiales et succursales de prestataires ACP dans l'UE (agences de voyages ou compagnies aériennes, par exemple) ainsi que sur le rapatriement des gains des travailleurs ACP. Elle pourrait également apporter aux Etats ACP une assistance technique dans le cadre du développement de nouveaux services à forte densité de main-d'oeuvre, et instaurer des mesures sectorielles spécifiquement destinées à promouvoir les services actuels et futurs des ACP sur le marché de l'Union.

Enfin, l'UE pourrait libéraliser ses marchés publics afin que les entreprises ACP puissent soumissionner dans le cadre de projets à exécuter à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières communautaires. Les Etats ACP sont d'ores et déjà autorisés à faire offre dans le cadre des contrats d'assistance du FED dans leur propre pays ainsi que dans d'autres pays ACP mais l'ouverture des appels d'offres sur le marché européen élargirait considérablement les débouchés commerciaux des prestataires de services ACP. L'approche adoptée devrait aller au-delà des dispositions du nouvel accord sur les marchés publics de l'Uruguay Round.

9.5 La mise en place d'un climat favorable aux échanges.

Il est impératif que les pays ACP axent davantage leurs priorités sur le développement de leur commerce, et qu'ils instaurent à cette fin un climat plus favorable aux échanges. Toute action dans ce sens exige des aménagements physiques (amélioration de l'infrastructure et mise en place d'une organisation efficace de promotion commerciale) et certaines réorientations au plan de la politique économique.

Les gouvernements ACP doivent manifester leur volonté d'adopter des politiques commerciales plus libérales à l'heure où leurs pays appliquent encore souvent une protection des produits manufacturés, une taxation des produits alimentaires et des taux de change surévalués. Il se pourrait d'ailleurs que les pays qui ont favorisé l'intérêt du consommateur plutôt que celui de l'agriculteur cherchent, en réaction à l'augmentation des prix alimentaires, à se garder - fût-ce temporairement - de la hausse des prix mondiaux par le biais d'une taxation à l'exportation et d'une subvention à la consommation. Cette évolution pourrait engendrer des distorsions dans l'affectation des facteurs et entraver l'exploitation de l'avantage comparatif.

Une autre solution réside dans une plus grande ouverture. Les simulations Zietz/Valdés et Anderson/Tyers dans Goldin & Knudsen (1990) prévoient le démantèlement de certains

instruments de protection indirecte de l'agriculture (tels que le contrôle des devises et la surévaluation des taux de change). L'évolution des prix mondiaux se traduit alors davantage dans la fluctuation des prix nationaux des produits agricoles. Le niveau plus élevé des prix doit inciter les facteurs à s'orienter vers l'agriculture puisque ce secteur offre un avantage comparatif. Une meilleure affectation des ressources est plus importante, à long terme, que les variations à court terme de la balance commerciale. L'évolution des prix mondiaux peut effectivement provoquer des inversions d'échanges, certains pays découvrant qu'ils sont des producteurs compétitifs de produits qu'ils ont traditionnellement importés. La participation des pays en développement au processus de libéralisation, par le biais de l'allègement de mesures fiscales et autres qui pèsent sur le secteur agricole, atténuera les effets de la hausse des prix mondiaux par la relance de la production nationale en vue de la consommation locale et de l'exportation.

9.6 *La participation du secteur privé.*

Cette approche implique également des stratégies davantage tournées vers l'extérieur ainsi qu'une participation accrue du secteur privé dans l'élaboration des politiques commerciales. Ce dernier entretient déjà, dans certains pays tels que la Jamaïque, des liens étroits avec les pouvoirs publics et joue un rôle majeur dans l'identification des besoins liés à l'amélioration du climat commercial. Les Etats ACP peuvent, à cet égard, tirer certains enseignements des pays miracles d'Asie orientale en ce qui concerne l'intégration des préoccupations du secteur privé dans les actions du secteur public.

La participation des milieux d'affaires aux décisions en matière de politique commerciale aurait assurément un impact positif sur l'investissement privé dans les pays ACP; mais il y a moyen de faire davantage pour attirer les investisseurs locaux et étrangers. Il convient d'adopter des mesures adéquates d'incitation fiscale et d'instaurer un cadre institutionnel adapté à l'IDE. Maurice fournit un bon exemple de la manière d'attirer des investisseurs asiatiques.

Il ne faut pas négliger pour autant le rôle déterminant que joue la stabilité politique et économique dans ce domaine. Dans les pays où règne un climat favorable à l'investissement, des avantages fiscaux adéquats peuvent favoriser l'investissement étranger direct de la part d'entreprises occidentales tandis que des projets spéciaux peuvent stimuler la création de co-entreprises entre investisseurs ACP et européens, telles que celles nées de l'initiative ECIP (Partenaires communautaires internationaux en matière d'investissement) en faveur des pays d'Asie, d'Amérique latine et de la Méditerranée, développer la participation d'entreprises privées de pays en développement et faciliter le transfert des technologies de production et du savoir-faire commercial.

L'UE peut très largement contribuer aux efforts déployés par les Etats ACP pour diversifier leurs exportations, accroître leurs capacités et améliorer leur commercialisation, leur distribution et leur transport dans la perspective d'une compétitivité accrue de leur production. Les Etats ACP doivent, pour leur part, insister davantage sur l'assistance technique à l'appui de leur processus de diversification ainsi que sur l'information commerciale et la promotion d'une production axée sur l'exportation s'ils veulent mieux cerner les nouveaux débouchés européens offerts à leurs produits transformés, et les exploiter. Une aide à l'investissement s'avère également indispensable au niveau de l'infrastructure (liaisons aériennes, par exemple) afin de faciliter l'acheminement des exportations ACP vers les marchés européens.

La contribution de l'UE peut aller au-delà de l'information commerciale et porter sur les exigences respectives des différents marchés en termes de normes phytosanitaires et autres. Le groupe ACP devrait demander à des experts de l'UE d'aider ses exportateurs à respecter ces normes en leur offrant une meilleure information et une assistance technique.

9.7 *L'adhésion à l'OMC.*

Il est très important, enfin, que le groupe ACP s'inscrive dans une réflexion globale sur le commerce international. Mais s'il veut bénéficier de l'amélioration des structures de l'OMC et du resserrement des règles de cette organisation en faveur des pays qu'il rassemble, il faudra qu'il apprenne à mieux présenter l'opinion collective de ses membres sur les grandes questions qui les préoccupent. A l'inverse des pays en développement d'Amérique latine et d'Asie, les Etats ACP n'ont pas joué de rôle majeur dans les négociations de l'Uruguay Round; 50 seulement d'entre eux - sur 70 - sont parties contractantes au GATT et 12 seulement étaient représentés à Genève à l'époque. La coordination des intérêts ACP a donc été une tâche délicate et les pays concernés devraient s'apprêter à mieux défendre leurs intérêts de groupe lors de futures discussions (relatives au dumping social et aux entraves environnementales aux échanges, par exemple) ainsi que lors de nouvelles négociations portant notamment sur la libéralisation des échanges de services.

Pour atteindre cet objectif, le Secrétariat ACP ou une unité spéciale au sein du groupe devrait assurer la coordination des opinions et améliorer la concertation entre les pays ACP lors des négociations. Il serait également souhaitable que tous les pays ACP deviennent membres de l'OMC : outre l'influence plus grande que leur groupe pourrait ainsi exercer sur l'organisation, il va de soi qu'ils auraient tout à gagner en participant au seul système régissant l'ensemble des échanges internationaux.

9.8 *L'avenir des préférences de Lomé.*

Le processus actuel de libéralisation mondiale des échanges rend l'avenir des préférences incertain à long terme. En admettant même que l'indemnisation soit la meilleure manière de gérer l'action internationale visant à réduire les distorsions commerciales, la discrimination et les préférences sélectives (et généralisées) entre deux groupes de partenaires commerciaux, les choses se passent tout autrement dans le monde extérieur aux relations UE-ACP. On y observe un double phénomène : la formation rapide d'entités commerciales régionales (et sous-régionales), d'une part, et le maintien d'une tendance dominante au multilatéralisme, à la libéralisation et à la quête ultime d'un libre-échange - ou d'un échange plus libre.

Certains affirment que l'efficacité discutable des préférences de Lomé et le maintien de la dépendance des Etats ACP à l'égard du marché européen qui les leur accorde suffisent à démontrer que le système va à l'encontre de la loi naturelle de l'avantage comparatif. Ces détracteurs ajoutent que les clauses relatives au commerce, y compris les protocoles, découragent la diversification et que, lorsqu'elles s'avèrent efficaces, les préférences tendent à emprisonner le pays dans une structure d'exportation qui ne se justifie peut-être pas en termes de rationalité économique. Les préférences ne favorisent donc pas la meilleure affectation des ressources à long terme - et ne doivent donc pas être maintenues.

Outre ce scepticisme, des contraintes d'ordre budgétaire et des pressions récessionnistes militent, au sein de l'UE, à l'encontre des préférences de Lomé. L'argument des liens historiques justifiant la protection des anciennes colonies est en perte de vitesse et des voix se font entendre en faveur de préférences européennes à caractère plus global qui tiendraient compte du niveau réel de développement plutôt que de relations jadis entretenues avec les Etats membres de l'Union.

L'opinion inverse est défendue par les négociateurs ACP, à savoir que les préférences de Lomé ne causent de préjudice grave à aucun autre pays mais que leur suppression serait préjudiciable au groupe ACP et, dans une certaine mesure, à l'UE elle-même. Il convient également d'attirer l'attention sur le déroulement, en ce milieu des années 1990, d'un phénomène de renforcement du commerce régional et des groupements économiques (ALENA, MERCOSUR, voire APEC) parallèlement - et de manière compensatoire - au processus de libéralisation des échanges multilatéraux. Bien qu'ils aient un caractère davantage réciproque que les arrangements UE-ACP, ces accords n'en rappellent pas moins la

nature exclusive et, partant, discriminatoire de la convention de Lomé dont l'origine remonte pourtant aux années 1970 (voire à l'époque coloniale des années 50 et post-coloniale des années 60). On observe, en d'autres termes, une nouvelle tendance en faveur de zones de libre-échange qui s'inspire peu des accords ACP sans être absolument compatible avec le principe de la NPF.

Des sources autorisées au sein de la Commission européenne ont déjà laissé entendre que l'UE ne serait plus jamais en mesure de proposer après Lomé IV un "successeur" offrant aux Etats ACP la même exclusivité et le même régime discriminatoire. Les débats relatifs à l'après-Lomé IV (2000) ont d'ailleurs commencé - alors que la révision à mi-parcours vient à peine de s'achever. Sans doute les difficultés rencontrées par cette dernière, à propos de l'ampleur du Fonds européen de développement pour les cinq prochaines années et des concessions supplémentaires en matière commerciale en particulier, ont-elles fait comprendre aux pays ACP que les négociations suivantes pourraient prendre un tour quelque peu différent.

Trois scénarios peuvent être envisagés pour l'après-Lomé IV :

Le premier maintient la convention de Lomé mais supprime le régime préférentiel non réciproque pour les pays ACP les plus avancés (les Bahamas, par exemple) : ceux-ci doivent être capables de se débrouiller seuls et il ne serait ni réaliste ni équitable qu'ils bénéficient d'un régime préférentiel identique à celui des pays les moins développés d'Afrique. Cette démarche pourrait aller jusqu'à limiter les préférences non réciproques aux pays africains, qui sont généralement les plus vulnérables et les plus dépendants de l'UE en termes de recettes d'exportation.

Le second scénario mondialise la convention de Lomé, qui changerait de nom, et la destine aux pays les plus pauvres ou les moins développés du monde, y compris ceux qui sont situés hors d'Afrique tels que le Bangladesh, le Laos, etc. La Convention ne viserait donc pas tous les pays ACP mais uniquement les moins développés.

Le troisième scénario propose la création par l'UE de zones de libre-échange (ZLE) avec les pays ACP sur une base régionale. Il s'inscrit dans l'approche européenne de l'intégration régionale et il a déjà été suggéré pour d'autres régions en développement. Il pourrait néanmoins s'avérer problématique pour la plupart des régions du groupe ACP dans la mesure où, hormis dans les Caraïbes et en Afrique australe, aucun véritable processus d'intégration régionale n'a encore été entrepris. Les autres régions ACP risquent donc de mettre en place des ZLE qui ne soient rien d'autre, en définitive, que des accords bilatéraux entre chacun des pays ACP et l'UE - ce qui irait à l'encontre de l'objectif de partenariat, fondement même de la Convention, et mettrait en péril le poids acquis par les pays ACP dans les négociations.

9.9 Partenaires privilégiés de l'Europe ?

Certains éléments de la géométrie variable que sont les relations de l'Europe avec le reste du monde ont été fixés en cette année 1995 : les pays ACP savent à quoi s'en tenir jusqu'en l'an 2000. La révision à mi-parcours de la convention de Lomé s'est achevée, le réapprovisionnement du Fonds européen de développement a été approuvé et la Convention a été solennellement signée à Maurice. Mais les ACP sont-ils encore les partenaires privilégiés de l'Europe? Et, dans l'affirmative, peuvent-ils le rester ?

Le sens de l'histoire joue contre eux, c'est le moins que l'on puisse dire. L'Europe éprouve encore de vives difficultés à formuler sa politique étrangère commune mais les éléments issus des politiques extérieures, essentiellement commerciales, antérieurement adoptées par la CEE, conjugués à certaines initiatives nouvelles, font penser que l'UE accordera la priorité à l'Europe orientale, d'une part, et à ses frontières méridionales (pays méditerranéens d'Afrique du Nord et Moyen-Orient), d'autre part - l'objectif étant, dans certains cas, une véritable intégration économique plutôt que de simples accords

commerciaux préférentiels. On constate par ailleurs le resserrement des relations économiques avec l'Asie, région du monde en développement où la croissance est la plus rapide : la publication en 1994 du document communautaire "Towards a New Asia Strategy" devrait être suivie, en 1996, du premier sommet UE-Asie. Les relations avec l'Amérique du Nord figurent également parmi les priorités, ainsi qu'avec le Mexique et l'Afrique du Sud auxquels l'UE a proposé des accords de libre-échange plutôt que des régimes préférentiels.

Ces évolutions conduisent à penser que l'on cherche désormais à jouer sur les atouts de ses partenaires et, en ce qui concerne plus spécifiquement l'UE, à cibler davantage ses actions. Conjuguée à l'évolution du système commercial mondial vers la libéralisation et l'abandon progressif des préférences, qu'elles soient sélectives ou généralisées, cette approche ne laisse que peu de possibilités et d'instruments permettant le maintien de préférences en faveur du groupe ACP traditionnellement privilégié ou des pays pauvres ou "les moins développés" en général. Dans l'hypothèse la plus défavorable, les ACP se retrouveraient avec des préférences tarifaires fortement érodées, des règles d'origine particulièrement rigoureuses, une interprétation de leur "poussée soudaine" ne les incitant pas à orienter leur production et leur commerce vers l'UE - et des accords ne portant plus que sur l'achat de leur sucre (le protocole relatif aux bananes étant abandonné dans ce contexte).

Nous ne pouvons recommander de nouvelle stratégie aux pays ACP. S'ils souhaitent poursuivre leur action en tant que groupe, ils doivent apprendre à formuler leurs propres exigences et adresser leurs propres requêtes à l'UE, comme ils ont commencé à le faire en matière commerciale lors de la révision à mi-parcours de Lomé. Ils seraient en droit de réclamer un accès totalement libre au marché communautaire pour leurs exportations de textiles, de vêtements, de produits fabriqués, de produits agricoles transformés, de fruits et de céréales au cours de la période (dix ans au plus) conduisant à la libéralisation des échanges mondiaux (et de l'accès à l'UE) aux termes de l'Accord de l'Uruguay Round. Le commerce pourrait alors devenir le moteur de croissance et de l'investissement dans la production qui leur a manqué tout au long des conventions de Lomé. Cependant, même si tel était le cas, ces pays auraient besoin d'un certain nombre de garanties fermes de la part de l'UE : celle-ci devrait s'engager à ne pas adopter de mesures susceptibles d'engendrer la distorsion des échanges et la négation de la valeur des préférences; à simplifier les règles d'origine et à ne les utiliser que pour assurer un niveau raisonnable de contenu local (elles ne serviraient pas de mécanisme protectionniste); à ne pas se servir des subventions agricoles, soumises à des limitations tarifaires, pour supprimer les incitations à la production et à l'exportation auprès d'agriculteurs défavorisés; et à définir précisément la "poussée soudaine" des importations avant même qu'une menace d'action protectionniste soit proférée à l'encontre du moindre Etat ACP.

Le meilleur conseil que nous puissions ajouter à l'intention des pays ACP est de ne plus compter exclusivement sur des préférences en phase d'érosion et de dévaluation, que l'Europe leur a octroyées pour des raisons historiques parfois floues, et de ne pas conclure d'accord exclusif avec l'UE dans le contexte de l'aide. Qu'ils n'hésitent pas à se tourner désormais vers des marchés en plein essor ailleurs dans le monde, et plus particulièrement vers l'Asie et d'autres groupements régionaux qui, plutôt que de leur offrir des grands mots dans des traités prestigieux, leur proposent une action pragmatique se concrétisant par un dynamisme commercial. Les sages parmi les pays ACP l'ont déjà compris.

Bibliographie

- African, Caribbean and Pacific Group of States & Commission of the European Communities, *ACP-EEC Trade Development Project: Including Financial Proposals*, Brussels: ACP, 1993.
- ACP-EEC Council of Ministers, *Fourth Lomé Convention*, Brussels, 15 December, 1989.
- AGARWAL J., DIPPL M., LANGHAMMER, R., « EC Trade Policies towards Associated Developing Countries, Barriers to Success », *Kiel Study No 193*. Kiel: Kiel Institute, 1985.
- ALVAREZ-COQUE J.M., BAUTISTA, R.M., « Sources of EC Horticultural Import Growth from Developing Countries », *Agricultural Economics*, pp.125-41, 1994.
- ANDERSON K., TYERS R., « Effects of Gradual Food Policy Reforms Following the Uruguay Round », *European Review of Agricultural Economics*, 18(4), October, 1991.
- BOND M.E., « An Econometric Study of Primary Commodity Exports from the Developing Country Regions to the World », *IMF Staff Papers*, Washington D.C.: International Monetary Fund, pp. 191-227, 1983.
- BORRELL B., *EU Bananarama III*, Policy Research Working Paper No 1386, Washington. D.C.: World Bank, 1994.
- BOSSUYT J., LAPORTE G., BRIGALDINO G., *European Development Policy After the Treaty of Maastricht*, Maastricht: European Centre for Development Policy Management, 1993.
- COSGROVE C., « Has the Lomé Convention Failed ACP Trade? », *Journal of International Affairs*, Summer, 48 (1) 223-50. *The Courier*, Various Issues, 1994.
- COX A. and al., *Inventory of European Community Aid*, London: ODI, 1996.
- DAVENPORT M., « Africa and the Unimportance of being Preferred », *Journal of Common Market Studies*, 2: 233-51, 1992.
- DAVENPORT M., *European Community Barriers to Tropical Agricultural Products*, Working Paper 27, London: Overseas Development Institute, 1988.
- Eurostat, *External Trade of the EC with the ACP Countries and the OCTs 1988-1992*, Luxembourg: Eurostat, 1993.
- Eurostat, *EEC External Trade Data on cd-rom, 1976-1992*, Luxembourg, 1992.
- Food and Agriculture Organisation of the United Nations, *Trade Yearbook*, Vol. 46, Rome: FAO, 1993.
- FRANCOIS J.F., MCDONALD B., NORDSTROM H., *Assessing the Uruguay Round*, Washington. D.C.: World Bank, 1995.
- GATT Secretariat, *Estimates of Effects of Uruguay Round on LDCs*, Geneva: GATT, 1993.
- General Agreement on Tariffs and Trade, *The Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Geneva: GATT, 1994 (b).
- General Agreement on Tariffs and Trade, *Trade Policy Review: European Communities*, Geneva: GATT, 1993 (c).
- GOLDIN I., KNUDSEN O., Van Der MENSBRUGGHE D., *Trade, Liberalisation: Global Economic Implications*, Paris: OECD, 1993.
- GOLDIN I., KNUDSEN O. (Eds), *Agricultural Liberalization: Implications for the Developing Countries*, Paris, OECD, 1990.
- HARROLD P., « The Impact of the Uruguay Round on Africa: Much Ado About Nothing? », Paper Presented at World Bank Conference on the Uruguay Round and Developing Economies, 26-27, January, 1995.
- HEWITT A. (ed), *Crisis or Transition on Foreign Aid*, London: ODI, 1994.
- House of Lords European Communities Committee, *EC Aid and Trade Policy*, 27th Report, Session 1992-93, 1993.
- IMF, *Directory of Trade Statistics Yearbook*, Washington.D.C.: IMF, 1993.
- KOCH T., « Lomé IV: The Sugar Protocol: An Appraisal », *Intereconomics*, 24(6): 293-7, 1989.

- KONING A., « The Impact of EU Policies on SSA Fruit and Vegetable Exports », Paper Presented at OSU Conference, Harare, August, 1994 (a).
- KONING A., « Challenges to ACP Trade with Europe after the Uruguay Round », Policy Management Brief, No.1, Maastricht: European Centre for Development Policy Management, 1994 (b).
- MCQUEEN M., *ACP Export Diversification: The Case of Mauritius*, ODI Working Paper, No 41, August, London: Overseas Development Institute, 1990.
- MCQUEEN M., STEVENS C., « Trade Preferences and Lomé IV. Non-traditional ACP Exports to the EC », *Development Policy Review*, 7 (3): 239-60, Oxford Blackwell, 1989.
- MOSS J., RAVENHILL J., « The Evolution of Trade under the Lomé Convention: The First Ten Years' *EEC and the Third World: A Survey 6* », London: Hodder & Stoughton in Association with the ODI and the IDS, 1987.
- Overseas Development Institute, « Developing Countries in the WTO », *ODI Briefing Paper* (3), London: Overseas Development Institute, 1995 (b).
- Overseas Development Institute, « The Impact of the Uruguay Round on ACP Manufactured Products », Final Report for UNIDO, July, London: Overseas Development Institute (mimeo), 1995 (a).
- Overseas Development Institute, « The Impact of the GATT-Uruguay Round on ACP States », Final Report for the ACP Secretariat in Brussels, London: Overseas Development Institute, August, 1994.
- Overseas Development Institute, « Trade Policy Options for the ACP », Report for the Overseas Development Administration, December, London: Overseas Development Institute (mimeo), 1993.
- PAGE S., *How Developing Countries Trade: the Institutional Constraints*, London: Routledge, 1994.
- PAGE S., DAVENPORT M., *World Trade Reform, Do Developing Countries Gain or Lose?*, ODI Special Report, London: Overseas Development Institute, 1994.
- PAGE S., STEVENS C., *Trading with South Africa: The Policy Options for the EC*, ODI Special Report, London: Overseas Development Institute, 1992.
- PAGE S., DAVENPORT M., HEWITT, A., *The GATT Uruguay Round: Effects on Developing Countries*, London: Overseas Development Institute, 1991.
- PARK, SE-HARK., « Major Issues in the Design of Trade and Industrial Policies in Sub-Saharan Africa », Paper Presented at ODI Conference on « Prospects for Trade and Capital Flows in the Developing Countries: The International Economic System after the Uruguay Round », 15 February, 1993.
- RAVENHILL J., *Collective Clientelism: The Lomé Convention and N-S Relations*, New York: Columbia University Press, 1985.
- RIDDELL R., *ACP Export Diversification: The Case of Zimbabwe*, ODI Working Paper No. 38, June, London: Overseas Development Institute, 1990.
- STEVENS C., *ACP Export Diversification: Jamaica, Kenya and Ethiopia*, ODI Working Paper No.40, September, London: Overseas Development Institute, 1990.
- UNCTAD, *Handbook of Trade and Development Statistics*, Geneva: UNCTAD, 1992.
- VALDES A., ZIETZ, J., *Agricultural Protection in OECD Countries: Its Cost to Less Developed Countries*, Research Report No. 21, Washington. D.C.: International Food Policy Research Institute, 1980.
- World Bank, *Coping with Changes in the External Environment*, Washington. D.C.: World Bank, Caribbean Division, 1994 (a).
- World Bank, *Africa Can Compete !, Export Opportunities and Challenges for Garments and Home Products in the US Market*, Washington. D.C.: World Bank, 1994 (b).
- World Trade Organisation, *Trade Policy Review of the European Union*, Geneva, 1995.