

**La convention de Lomé  
entre une escale à Maurice  
et la recherche de nouveaux horizons  
(Fluctuat nec mergitur ?)**

Gérard VERNIER  
Administrateur principal  
à la Commission des communautés européennes  
et enseignant à l'Université de Paris-X



Du côté des praticiens du système de Lomé, la période actuelle est vécue comme une phase de transition et, comme toute phase de transition digne de ce nom, elle constitue en fait pour eux un moment d'intense activité :

- sur le terrain de **l'action**, dans la mesure où il s'agit de préparer la mise en oeuvre effective de la seconde phase de la vie de la convention de Lomé IV, en tenant compte des aménagements juridiques et financiers qui résultent de la révision à mi-parcours de la convention matérialisée par l'Accord signé à Maurice le 4 novembre 1995;
- mais aussi sur le terrain de la **réflexion**, dans la mesure où se profile déjà à l'horizon une nouvelle échéance : celle du régime futur qui gouvernera les relations CE-ACP à compter du 1er mars 2000.

Cette situation a été évoquée en termes imagés par le responsable de ces relations au sein de la Commission, le Pr. Pinheiro, qui déclarait tout récemment devant les membres de l'Assemblée Paritaire ACP-CE réunis à Luxembourg :

*"Je dirais que Lomé IV, tel un grand navire, poursuit un parcours en vue duquel elle a été conçue pour dix ans, tandis que l'on s'apprête à mettre en service une nouvelle alimentation en énergie et de nouveaux instruments de pilotage, nécessaires à la seconde étape de cette course; dans le même temps, les coéquipiers commencent à scruter l'horizon et à se pencher sur les cartes en vue d'un périple ultérieur."*

Si l'on poursuit la comparaison, on peut aussi apprécier la configuration actuelle des relations CE-ACP comme étant celle de la fin d'une escale - pas seulement "technique" au demeurant - et le prélude à la recherche de nouveaux couloirs de navigation, sinon de nouvelles destinations.

En faisant abstraction des questions liées à la mise en place effective du 8ème FED, **trois axes de réflexion** peuvent utilement éclairer l'évaluation (au sens large) de la coopération CE-ACP et l'estimation de ses perspectives :

- le contexte historique,
- les caractéristiques de la coopération,
- l'esquisse de quelques pistes pour l'avenir.

## **I. CONTEXTE HISTORIQUE**

Il ne s'agit pas de retracer l'évolution détaillée des relations CE-ACP. Il s'agit, avec un peu de recul, de mettre en évidence **l'importance d'une corrélation** : celle qui paraît exister entre le profil des relations CE-ACP et les avancées de la construction européenne. On peut illustrer ce propos à travers trois étapes caractéristiques :

- la période allant du traité de Rome au premier élargissement de la Communauté,
- celle qui s'écoule ensuite jusqu'aux prémices du traité sur l'Union européenne,
- celle qui s'ouvre avec le traité de Maastricht, dans le prolongement de la convention de Lomé IV.

### **I.1. Du traité de Rome au premier élargissement de la Communauté (1957-1972)**

Cette période est marquée par une évolution qui va en quelque sorte du cordon ombilical à la fin du contrat d'apprentissage.

1. L'incorporation pour ainsi dire "accidentelle" d'un embryon de politique de développement aux domaines d'activité de la C.E.E. à la veille de sa naissance porte encore l'empreinte de la **colonisation** en raison de la nature des liens de quatre des six Etats membres de l'époque avec de nombreux "territoires d'outre mer". Elle procède en fait d'une philosophie très simple : faire bénéficier ces territoires des progrès escomptés de la réalisation du "marché commun" en les associant par le biais d'une vaste zone de libre échange à l'union douanière projetée; en même temps, cette approche s'accompagne d'une aide financière qui constitue une sorte de "FEDER" avant la lettre dans l'optique du lien de dépendance prévalant encore à cette époque - étant entendu, au demeurant que cette aide est, par définition, supportée par l'ensemble des Etats membres de la C.E.E. et non le fait de la seule métropole. Tel est l'acte de naissance de la politique de développement, concomitant à celui de la Communauté elle-même.

2. Avec la coupure du cordon ombilical que représente l'accession à l'indépendance d'une partie significative de ces territoires d'outre-mer, le lien est appelé à changer de nature : d'unilatéral, il devient **contractuel** avec la première convention de Yaoundé en 1963.

Une telle mutation consacre, certes, le statut d'Etats indépendants qu'ont acquis les ex-colonies sur la scène internationale. Mais elle correspond aussi à la volonté de la Communauté de jeter les bases concrètes d'une véritable **politique extérieure** : d'où la floraison des premiers accords d'association à partir de 1963, non seulement avec les Etats africains et malgache (E.A.M.A.), mais aussi avec des pays plus proches de la Communauté comme la Grèce et la Turquie.

C'est donc dans le cadre de cette relation contractuelle, matérialisée successivement par les Conventions de Yaoundé I et de Yaoundé II que se fera l'**apprentissage du partenariat** appelé à prendre ultérieurement la dimension que l'on sait avec les Conventions de Lomé.

3. **Deux enseignements essentiels** peuvent être tirés de cette phase d'apprentissage :

a) en ce qui concerne les **domaines d'activité** couverts par la coopération, les conventions de Yaoundé ont permis de consolider les deux axes dessinés par le traité de Rome : l'approche commerciale fondée sur une certaine réciprocité des droits et obligations des parties contractantes et l'approche financière et technique orientée vers la réalisation de projets de développement;

b) en ce qui concerne la **philosophie** sous-jacente à ces approches, on a assisté à l'émergence des premiers concepts qui contribueront à forger au fil du temps une sorte d'"acquis" du partenariat : la contractualité et la sécurité de la relation; le rapport de groupe à groupe entre la Communauté d'une part, les Etats associés de l'autre; la mise en oeuvre de la coopération à travers des institutions *sui generis* tant au plan politique qu'à celui de la gestion administrative et financière quotidienne.

On ne doit pas négliger, au demeurant, que ces concepts ont pris racine dans le terreau d'une **stabilité notable** des deux groupes de partenaires au cours de cette période de douze ans : six Etats membres d'un côté, dix-huit Etats africains et malgache associés de l'autre qui ne recevront le renfort de l'Ile Maurice qu'en 1972.

C'est avec la mutation profonde que connaîtra la CEE à la faveur de son premier élargissement que cette stabilité cédera parallèlement la place à une ouverture substantielle du côté des partenaires de la Communauté. Cela étant, sur la toile de fond d'un débat au sein de la CEE entre partisans du "régionalisme" et ceux du "mondialisme", quelques **signes avant-coureurs** d'une tendance à la diversification de la relation de coopération voulue par les Six apparaîtront avant cette évolution décisive : des liens avec quelques pays anglophones à travers

les accords de Lagos et d'Arusha, les premiers pas d'une politique d'aide alimentaire non limitée aux pays associés de Yaoundé, l'apparition du système des préférences généralisées en matière commerciale.

Il n'en demeure pas moins que le ciblage prédominant sur les E.A.M.A. a constitué le trait caractéristique de cette première période.

## **I.2. Du premier élargissement aux prémices du traité sur l'Union européenne (1972-1989)**

1. L'élargissement de la Communauté réalisé en 1972, outre le pas décisif qu'il représentait sur le plan interne, ne pouvait manquer d'influer directement sur le régime d'association avec les pays en développement en raison de la situation particulière du Royaume-Uni vis-à-vis de ses propres "alliés" du Commonwealth. L'extension corrélative de l'association - qui, essentiellement pour des raisons politiques, perd elle-même sa dénomination - est symbolisée par le passage de la dynastie de Yaoundé à celle de Lomé, avec une extension territoriale qui franchit les contours de l'Afrique pour gagner certains pays des Caraïbes et du Pacifique, même si le nombre des partenaires africains s'accroît sensiblement; mais aussi avec un nouveau profil de coopération. Celui-ci se caractérise notamment par :

- la consécration d'un régime préférentiel des échanges;
- le souci d'assurer une plus grande efficacité de l'aide à travers un processus de programmation;
- la prise en compte du problème crucial des produits de base, qui sera à l'origine d'une diversification des thèmes et des instruments de la coopération.

2. C'est ce double mouvement qui ira en s'accroissant tout au long de la période considérée avec les trois premières Conventions de Lomé :

- un élargissement du cercle des partenaires tant du côté de la Communauté, passée progressivement à 9, puis 10 et enfin 12 Etats membres, que du côté des Etats ACP, dont le nombre s'élève successivement à 46, puis 57 et enfin 66 pays; l'approche de la relation de groupe à groupe n'en devient que plus substantielle;
- un développement des secteurs et des moyens de la coopération, qui s'accompagne, à l'instar de la période précédente, de l'émergence de nouvelles orientations caractéristiques d'un "acquis" du partenariat ACP-CEE, telles que la non-réciprocité en matière d'échanges commerciaux, la prévisibilité de l'aide, le *policy dialogue*.

3. Ce mouvement ne reste pas isolé : c'est également au cours de cette période que la coopération au développement pratiquée par la Communauté s'étend d'une manière plus systématique à d'autres zones - pays méditerranéens, Asie et Amérique latine, avec, là aussi, l'instauration d'une continuité dans le temps à travers plusieurs générations d'accords ou des budgets successifs fondés sur des orientations à moyen terme. Divers volets de coopération s'inspirent de l'expérience du partenariat CE-ACP, mais le "modèle" de Lomé ne s'y reproduit pas intégralement, notamment en raison de l'absence d'une relation de groupe à groupe et d'une moindre étendue de la gamme des instruments ou des secteurs de coopération, voire des avantages accordés aux partenaires de la CEE.

Le parallélisme et la complémentarité de ces approches - ACP, Méditerranée, ALA - constituent en outre les bases de ce que, en fait sinon en droit, l'on peut considérer comme une **politique communautaire de développement**, distincte des politiques bilatérales des Etats membres. Par rapport à l'ensemble de ces dernières, le volume total des interventions financées par la Communauté ne dépasse pas une proportion de 12 %. Mais cette relative "maigreur" en termes strictement comptables ne reflète pas certaines avancées qualitatives que l'on peut attribuer à l'action communautaire en tant que telle :

- d'une manière générale, celles qui résultent des compétences autonomes dont elle dispose en matière commerciale et qui lui permettent de moduler une politique de préférences en faveur des pays en développement;
- d'une manière plus particulière, celles qui se rattachent à des pratiques témoignant d'une "communitarisation" des procédures - par exemple, les appels à la concurrence à l'échelle communautaire pour l'exécution des projets de développement - ou à des expériences originales d'intervention, par exemple la stabilisation des recettes d'exportation des produits de base des PVD, en dépit de la faiblesse des ressources mises à la disposition du système par rapport à l'étendue des besoins.

C'est l'affirmation progressive et la consolidation de ces éléments qui serviront de prélude à la consécration d'une politique communautaire dans le prolongement d'une amorce de coopération politique instaurée par l'Acte unique européen de 1987.

### **I.3. La convention de Lomé IV et le traité de Maastricht**

1. La convention de Lomé IV a été signée un peu plus de deux ans avant le traité de Maastricht. Mais elle s'inscrit dans une nouvelle phase à plusieurs titres.

En premier lieu, on ne doit pas négliger une donnée significative de la nouvelle convention : à savoir que, pour la première fois dans l'histoire des relations CE-ACP, le contrat qui unit les deux groupes de partenaires est conclu pour une **durée globale de dix ans**. Même si les ressources financières doivent faire l'objet d'un second protocole à l'issue d'une première phase de cinq ans, même si la convention est susceptible de révision partielle à mi-parcours à la même échéance, cet ancrage dans la durée constitue une donnée fondamentalement nouvelle.

En deuxième lieu, même si, depuis 1985, le "nouveau souffle" que cherche à se donner la Communauté est essentiellement orienté vers **l'achèvement de son marché intérieur**, le rejet de la tentation de l'"Europe forteresse" conseille aux promoteurs de l'"Objectif 1992" d'assortir leur initiative d'un volet externe qui préserve une ouverture en direction des pays tiers. Certes, la négociation de la convention de Lomé IV en 1988-1989 a été conduite sans préjudice du processus en cours de réalisation dans ce domaine; mais il est intéressant d'observer que plusieurs dispositions commerciales de la convention invitent à sauvegarder de manière spécifique les intérêts des partenaires ACP lorsque ceux-ci risquent d'être affectés par l'évolution de la législation communautaire.

En troisième lieu, les timides avancées réalisées antérieurement dans le domaine politique cèdent la place à un pas déterminant que franchit la convention de Lomé IV avec une disposition fondamentale consacrée pour la première fois dans le corps même de l'accord CE-ACP à la nécessité de veiller au **respect des Droits de l'homme**. Cet élément revêt d'autant plus d'importance qu'il se situe, au moment de sa consécration, dans le contexte des premiers bouleversements à l'Est de l'Europe; il préfigure en outre l'affirmation plus systématique de la doctrine communautaire en matière de Droits de l'homme et de démocratie telle qu'elle apparaîtra dans une résolution du Conseil chronologiquement concomitante (fin novembre 1991) à la fin de la Conférence intergouvernementale dont sera issu le traité de Maastricht, vecteur d'une dimension politique de la coopération au développement.

2. Parmi les divers apports du traité sur l'Union européenne, le thème des **relations extérieures** constitue, comme on le sait, un élément important et novateur. Ce volet se traduit de manière particulièrement visible dans les dispositions relatives à la politique extérieure et de sécurité commune; il trouve aussi une illustration, sans doute plus discrète pour l'opinion mais non moins digne d'intérêt, dans le nouveau titre "coopération au développement" destiné à compléter la panoplie des politiques communautaires et que les tribulations de la Conférence inter-gouvernementale de 1991 ont conduit à distinguer de la PESC proprement dite.

Historiquement, cette novation signifie que l'existence d'une politique communautaire de coopération au développement se trouve solennellement consacrée trente-quatre ans après une apparition tout à fait embryonnaire dans le traité de Rome. En quelque sorte, l'enfant est enfin légitimé après avoir atteint une incontestable maturité sous le regard attentif et bienveillant de parents nourriciers.

Comme l'écrivait dans un article récent M. Dieter Frisch, ancien Directeur général du développement à la Commission, *"le fait que la politique de développement soit devenue, même avant Maastricht, un pilier des relations extérieures de la CE témoigne de la créativité politique de la Communauté, par-delà les textes juridiques, lorsque les institutions perçoivent leur rôle de façon constructive, lorsque la Commission prend des initiatives fondées au bon moment en reléguant au second plan les questions de compétence, lorsque le Conseil des ministres - poussé en l'occurrence par les attentes des pays en développement - discerne l'intérêt politique commun que présente l'édification d'une politique, lorsque le Parlement européen, enfin, encourage activement un tel processus par des initiatives politiques et des décisions budgétaires appropriées."*<sup>8</sup>

Le nouveau Titre XVII ainsi ajouté au dispositif initial du traité de Rome comporte cinq articles (art. 130 U à 130 Y), dont on retiendra essentiellement deux traits dominants :

- la formulation **d'objectifs** précis pour la conduite de cette politique, appelée à favoriser ainsi le développement économique et social durable des PVD, leur insertion progressive et harmonieuse dans l'économie mondiale, la lutte contre la pauvreté, la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des Droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- l'invitation adressée à la Communauté de mener cette politique dans un esprit de **coordination** avec les Etats membres, y compris dans les enceintes internationales, et de **cohérence** entre les différentes politiques communautaires - au premier rang desquelles se profilent assurément la PAC et la PESC.

3. C'est dans ce contexte qu'il convient de situer les modifications résultant du processus de révision à mi-parcours de la convention de Lomé IV achevée en novembre 1995 et tout en observant incidemment qu'entre la signature de la convention et sa révision, l'UE s'est enrichie d'une Allemagne "élargie" et de trois nouveaux Etats membres.

a) Avec les nouvelles perspectives ouvertes par le traité de Maastricht et les bouleversements accélérés de la situation mondiale depuis le début de la décennie en cours, une mutation fondamentale s'est produite dans l'approche des relations CE-ACP : la fin de la neutralité politique. Comme l'écrit encore D. Frisch dans son article précité :

*"Avant Maastricht, la politique étrangère ne faisait notoirement pas partie des objets du traité. C'est d'ailleurs pourquoi, jusque dans les années 1980, la politique de coopération au développement de la Communauté s'est caractérisée par sa neutralité politique. Cette attitude était perçue comme un atout pendant la guerre froide. La Communauté a en effet été en mesure d'entretenir des relations contractuelles et un dialogue en matière de développement avec des régimes qui, pour des raisons politiques, n'entraient pas en ligne de compte sur le plan bilatéral pour les Etats membres. A cet égard, on citera à titre d'exemple l'adhésion à la convention de Lomé : si la Communauté avait posé des conditions préalables d'ordre politique ou idéologique à l'adhésion, des pays tels que l'Ethiopie, le Mozambique et l'Angola n'auraient jamais pu être admis à l'époque."*

*Les Etats membres ont d'ailleurs souvent utilisé la filière neutre de la Communauté lorsqu'il y avait lieu de lever des tensions bilatérales avec tel ou tel pays. C'est ainsi qu'en Ethiopie, en plein milieu de la rhétorique marxiste, une réforme de la politique agricole dans le*

---

<sup>8</sup> D. Frisch, contribution au commentaire du traité de Maastricht, in 343ème supplément à Handbuch des Europäischen Rechts, Nomos Verlagsgesellschaft Baden Baden, mai 1996.

*sens de l'économie de marché a pu être engagée par le biais du dialogue avec la Communauté.*  
(...)

*Lors de la révision à mi-parcours de la convention de Lomé IV, le texte a été enrichi de termes tels que les "principes démocratiques", l'"Etat de droit" et la "bonne gestion des affaires publiques" et a ainsi été rapproché de la terminologie de Maastricht. Les accords cadres de la troisième génération avec les pays ALA ainsi que les accords méditerranéens contiennent des formulations analogues.*

*L'époque de la neutralité dans la politique européenne de développement appartient ainsi définitivement au passé."*<sup>9</sup>

b) La traduction de la philosophie de Maastricht se marque par ailleurs à d'autres signes.

Ainsi, à l'article 4 de la convention révisée, le texte précise désormais que, dans l'appui aux stratégies de développement des Etats ACP, il sera tenu compte **à la fois** des objectifs et priorités de la politique de coopération de la Communauté et des politiques et priorités de développement des Etats ACP.

L'énoncé des priorités de la Communauté, directement inspiré des objectifs mentionnés dans le traité de Maastricht, figure dans une déclaration de la Communauté annexée à la convention.

De même, l'importance accordée au développement durable et à l'insertion harmonieuse et progressive des Etats ACP dans l'économie mondiale rencontre plusieurs échos dans le texte de la convention révisée.

Par ailleurs, la considération accordée au renforcement des principes démocratiques, outre la disposition solennelle de l'article 5, déjà citée, se reflète sur le terrain institutionnel interne à la convention : l'article 31 remanié met l'accent sur le caractère prioritairement parlementaire de la représentation des Etats ACP à l'Assemblée paritaire conjointe.

Enfin, la nécessité d'une approche mieux coordonnée transparaît également à divers égards - par exemple dans la détermination proclamée par la Communauté de poursuivre les discussions sur l'allègement de la dette des ACP dans le cadre des instances internationales appropriées. Sur le plan de la cohérence, un autre aspect mérite d'être souligné dans la mesure où il témoigne d'un nouvel état d'esprit de la démarche communautaire, qui a présidé à la détermination du volume des ressources financières mises à la disposition des Etats ACP pour la seconde période quinquennale d'application de la convention de Lomé IV. Cela concerne l'étape déterminante qu'a représentée le Conseil européen de Cannes de juin 1995 : cette rencontre au sommet a mis fin au blocage consécutif à l'impossibilité pour les Quinze, quelques mois plus tôt, de présenter à leurs partenaires ACP une offre financière politiquement acceptable; en fait, il est significatif de constater que ce consensus entre les Etats membres n'a été acquis qu'au prix d'une liaison entre **plusieurs** composantes de l'aide extérieure de la Communauté (ACP, Méditerranée, pays de l'ex-Europe de l'Est) : ainsi, l'appui spécifique au développement des ACP s'est-il trouvé inséré dans une perspective plus large visant un ensemble d'engagements d'aide communautaire à moyen terme.

Si une politique communautaire de développement *sui generis* a pu ainsi prendre corps dans **des textes de droit positif de nature variée** - convention globale de type "Lomé", accords individuels de type "Méditerranée", accords-cadre et programmes annuels de type "Amérique latine-Asie" - on ne doit pas négliger par ailleurs le fait que, parallèlement à ce mouvement, **une telle politique s'est également construite selon une méthode interne à la Communauté**. Cette méthode est celle de l'adoption d'une **résolution par le Conseil "Développement"** de l'UE consécutivement à une **communication de la Commission** dans un domaine précis intéressant en général l'ensemble des PVD.

C'est ainsi que, depuis le début des années 1980, on a pu assister à une éclosion de résolutions portant sur la sécurité alimentaire, le lien entre environnement et développement,

---

9 D. Frisch, op. cit.

l'ajustement structurel, le rôle de la femme dans le développement, la population, la santé, les Droits de l'homme, etc. Ces initiatives ont contribué à l'élaboration progressive d'une certaine "doctrine" communautaire reflétant un consensus entre les Etats membres et la Commission sur les sujets abordés. Elles n'ont pas été sans influence sur les mandats confiés à la Commission en vue de négocier les accords proprement dits avec les pays en développement concernés.

Le terme actuel de l'évolution du partenariat avec les ACP est ainsi caractérisé par cette **dimension globale** qu'a revêtu progressivement le contexte historique de la relation CE-PVD. Ce partenariat est aujourd'hui inhérent à la politique de coopération au développement affichée en tant que telle. Mais le modèle de Lomé conserve cependant une spécificité que permet de mettre en évidence le contenu de la relation CE-ACP.

## II. CARACTERISTIQUES DE LA COOPERATION CE-ACP

Notre propos n'est pas de nous livrer à une analyse exhaustive du contenu de la convention de Lomé. Il est, sur la toile de fond historique que nous avons esquissée et à partir d'une description de l'instrument, de mettre en évidence quelques traits qui caractérisent le profil de la coopération CE-ACP. A cet effet, deux champs d'observation peuvent utilement être mis à profit : l'agencement des divers volets de coopération, d'une part; la conception inhérente aux différentes approches qui les sous-tendent, d'autre part.

### II.1. Les volets de la coopération

L'agencement des volets de la coopération CE-ACP est, d'une certaine façon, assimilable à des processus géologiques : on y décèle en effet à la fois un phénomène de "sédimentation" consistant en apports des Conventions successives, et un phénomène de "perméabilité" lié à l'interaction entre différents volets.

1. Globalement, le système de coopération CE-ACP s'est édifié autour de trois volets : volet commercial, volet financier, volet sectoriel et thématique - le tout coiffé par un volet institutionnel qui présente une certaine spécificité.

a) Le **volet commercial** a pris d'autant plus d'importance qu'il correspond, rappelons-le, à une compétence autonome de la Communauté en tant que telle.

L'objectif poursuivi par les conventions de Yaoundé était avant tout **d'encourager les échanges** entre les deux groupes de partenaires. A partir de la première convention de Lomé, sans que cet objectif initial soit perdu de vue, l'accent s'est déplacé vers la mise en place d'un dispositif de nature à **garantir un accès plus large et plus concret** des produits ACP aux marchés de la Communauté, en particulier à travers un système de préférences tarifaires assorti d'un principe de non-réciprocité des engagements au nom de considérations de développement. Cette optique a prévalu avec des aménagements ponctuels jusqu'aux premières années d'application de la convention de Lomé IV.

L'érosion progressive des préférences accordées aux Etats ACP, conjuguée avec les faibles résultats enregistrés par leurs exportations, de même que le tournant amorcé par le commerce international à la suite des négociations du cycle d'Uruguay ont conduit à une nouvelle réorientation entérinée par les partenaires de la convention à la faveur de sa révision à mi-parcours.

Cette dernière approche, fondée notamment sur des considérations relatives à la compétitivité indispensable au progrès économique des Etats ACP, vise à **accorder une place centrale au développement du commerce** de ces Etats - qu'il s'agisse de l'échelon national ou de divers échelons internationaux : intra-ACP, régional, européen ou mondial. Une déclaration commune sur le développement du commerce, directement annexée à l'acte final de l'accord de Maurice, souligne l'importance de cette nouvelle optique. Ces orientations successives expliquent

la consistance et la diversité des dispositions appelées à régir le volet commercial de la convention ACP-CE : mesures destinées à encourager la promotion du commerce, règles générales applicables aux échanges, clauses particulières à des produits extrêmement sensibles pour certains pays ACP (bananes, rhum, sucre), protocole détaillé en matière de normes d'origine, déclarations interprétatives.

b) Dans le domaine **financier**, le système s'est bâti à partir d'un noyau dur - le financement de projets d'investissements publics et d'actions d'assistance technique - et d'un instrument essentiel - **le Fonds européen de développement (FED)**.

Avec le temps, même si les projets proprement dits occupent toujours une place importante en termes de volume global, on a assisté à une diversification de la coopération financière qui s'est orientée de plus en plus vers des formes d'intervention relevant du concept d'"assurance" (Stabex, Sysmin), de "secours" (aide alimentaire, aide humanitaire) ou de "développement durable" (appui aux réformes économiques, environnement, etc.). L'optique "projets" a par ailleurs été complétée par l'optique "programmes" qui fait appel à des perspectives plus globales.

Le FED a vu quant à lui croître le volume de sa dotation au fil des Conventions successives pour atteindre près de 13 milliards d'écus au titre du second protocole financier de Lomé IV, avec un effort de la Communauté pour essayer de maintenir la valeur réelle de son aide<sup>10</sup>. Cette tendance à l'accroissement s'est accompagnée d'une accentuation du degré de concessionnalité de l'aide communautaire; depuis la convention de Lomé IV, la quasi-totalité des interventions financées par le FED correspond à des dons : cette tendance n'est pas neutre dans la mesure où elle conduit à atténuer, même dans des proportions modestes, le poids de l'endettement des Etats ACP vis-à-vis de la Communauté.

Si le FED reste - et de loin - l'instrument principal de la coopération financière avec les Etats ACP, il n'est pas le seul outil de cette coopération : la BEI y joue également un rôle avec ses ressources propres et la gestion des capitaux à risques, même si ceux-ci sont imputés sur le FED au plan de la comptabilité; ces interventions sont par ailleurs complétées par des crédits provenant du budget général de la Communauté<sup>11</sup> - donc, hors convention de Lomé - pour financer par exemple l'aide alimentaire ou des actions spécifiques telles que celles développées dans le domaine de la protection des forêts tropicales, la lutte contre le SIDA, la coopération avec les ONG, etc.

c) Un autre phénomène de diversification de la coopération CE-ACP s'est opéré au fil des Conventions successives, et notamment depuis la convention de Lomé III, avec l'émergence de **volets sectoriels et thématiques**.

Le contenu sectoriel et thématique du système de coopération CE-ACP recouvre un certain nombre de domaines et d'instruments répartis sur l'ensemble des dispositions de la convention de Lomé. Si l'on met à part les volets spécifiquement orientés vers les aspects commerciaux et financiers, qui obéissent à une logique propre de développement déjà évoquée, cette dimension peut être regroupée autour de deux axes principaux :

- d'une part, une **coopération de type économique** englobant une gamme d'activités correspondant respectivement aux secteurs primaire, secondaire et tertiaire : il en va ainsi de la coopération agricole, de la sécurité alimentaire et de la pêche; de la coopération en matière de produits de base; du développement industriel, minier et énergétique, ainsi que des services;
- d'autre part, une série de thèmes ayant pour dénominateur commun le **développement durable** (environnement, lutte contre la sécheresse et la désertification, démographie, santé, coopération

---

<sup>10</sup> En passant de 12 à 14,6 milliards d'écus au terme de la négociation du nouveau protocole financier de Lomé IV, le volume total des ressources ainsi mises à la disposition de la coopération CE-ACP pour la seconde phase de l'application de la convention s'est accru de 22 %; cet accroissement est, bien entendu, plus substantiel (49 %) si on évalue en dollars les deux montants respectifs.

<sup>11</sup> On rappellera que le FED constitue encore la seule survivance du système budgétaire originaire de la Communauté, en ce sens qu'il est alimenté par des contributions versées directement par les Etats membres en fonction d'une clé de répartition spécifique. Une "normalisation" consistant à l'intégrer dans le budget général pourrait intervenir après l'expiration du 8ème FED, comme le réclame avec insistance le Parlement européen.

culturelle et sociale) ou visant des **objectifs particuliers** tels que la problématique de la dette ou le développement du secteur privé.

Toutes ces approches qui autrefois relevaient d'interventions ponctuelles au titre de la coopération financière en général bénéficient aujourd'hui d'un ciblage qui permet d'utiliser d'une manière appropriée différents instruments de la convention ou de leur donner une certaine priorité dans la mise en oeuvre de la coopération.

d) Le **volet institutionnel** a toujours encadré la substance de la relation CE-ACP et constitue, du reste, un héritage de l'ère des conventions de Yaoundé. Il est caractérisé par l'existence d'organes politiques conjoints chargés de la gestion du système global de coopération.

Si la nature intergouvernementale du Conseil des ministres, secondé par le Comité des ambassadeurs, correspond à une approche classique en droit international, il faut cependant remarquer qu'il est investi d'un pouvoir décisionnel assez étendu, y compris pour modifier ou compléter diverses dispositions de la convention et qu'il dispose même d'un certain pouvoir réglementaire (par exemple pour arrêter les règles applicables à la passation et à l'exécution des marchés et contrats financés par le FED).

Mais c'est surtout l'Assemblée paritaire, d'essence parlementaire, qui confère une touche très spécifique au système de Lomé en le dotant d'une enceinte de dialogue et de débat dont l'influence s'est certainement accrue au cours des dernières années et qui a accompagné, sinon précédé, d'intéressantes avancées sur le plan de la démocratisation de nombre d'Etats ACP.

2. Avec un aussi large éventail d'activités de coopération, le risque était grand de provoquer une certaine déperdition de l'efficacité du système. C'est la raison pour laquelle des éléments de **cohésion** ont été introduits dans ce système.

La **programmation** de l'aide financière a certainement parmi ses fonctions d'assurer une telle cohésion en permettant une concentration négociée et prévisible des interventions sur des secteurs déterminés au lieu d'agir au coup par coup.

Mais la convention recèle par ailleurs dans son dispositif une série de "soupapes" destinées à assurer une certaine **perméabilité** entre les approches. Cet agencement, qui n'apparaît parfois qu'en filigrane, se vérifie sur le plan des thèmes et sur le plan des instruments.

a) Il est tout d'abord intéressant d'observer que certains **thèmes** ont une vocation à imprégner la coopération CE-ACP au-delà de leur application directe. Il en va ainsi par exemple de la dimension "environnement" que l'article 35 de la convention invite les parties contractantes à prendre en compte dans les projets de développement à la fois par une approche systématique garantissant leur validité écologique à tous les stades, de l'identification à la réalisation, et par une approche transsectorielle s'intéressant aux conséquences tant directes qu'indirectes des actions entreprises. Une observation similaire vaut pour la prise en compte de la dimension culturelle ou de la dimension régionale des projets.

b) Ce souci de cohésion est également perceptible sur le plan des **instruments**. Il en est par exemple ainsi de l'objectif de développement du commerce : le nouvel article 15bis issu de la révision de la convention souligne expressément l'engagement des parties contractantes à utiliser tous les moyens que la convention met à leur disposition, notamment ceux de la coopération commerciale et ceux de la coopération financière et technique, pour réaliser cet objectif.

Il en va de même en matière de développement industriel : aux termes de l'article 77, les parties contractantes sont invitées à mettre en oeuvre, outre les dispositions spécifiques concernant la coopération industrielle, celles relatives au régime des échanges, à la promotion commerciale des produits ACP et aux investissements privés. Ces exemples, pris parmi d'autres, montrent qu'au-delà de ce qui n'aurait pu être qu'une juxtaposition de secteurs, de thèmes ou d'instruments de coopération la dynamique escomptée du système de Lomé réside en grande

partie dans l'interaction de ces éléments. Cette dynamique peut également s'apprécier à la lumière des différentes approches d'ordre conceptuel sur lesquelles repose la coopération CE-ACP.

## II.2. Les approches de la coopération

La diversification et l'élargissement progressifs du champ de la coopération CE-ACP ont contribué à façonner un **acquis** du système de Lomé, consolidé par un ancrage de la dernière convention dans la durée. Mais cet acquis repose aussi sur un certain nombre d'orientations qui correspondent à autant d'approches caractéristiques d'un **équilibre** entre les préoccupations des diverses parties prenantes à la conception et à la mise en oeuvre de la coopération.

### II.2.1. Contractualité et partenariat

a) Le système de coopération instauré par la convention de Lomé repose sur une **base contractuelle** garantissant à la fois la sécurité et la solidarité de la relation ACP-CE.

L'illustration la plus éloquente de la **sécurité** de la relation est constituée par le **caractère prévisible** des engagements financiers : il en va ainsi du volume global des ressources mises à la disposition de la coopération CE-ACP, montant qui est acquis à l'ensemble des Etats ACP - et eux seuls - sur une période de cinq ans. Il en va de même de la programmation de ces ressources au niveau de chaque pays ou région bénéficiaire : le ressort fondamental de ce processus réside dans le *policy dialogue*, à l'issue duquel la Communauté et chacun des bénéficiaires s'engagent à mettre en oeuvre la coopération financière dans la perspective d'objectifs et de secteurs clairement identifiés. La **solidarité** de la relation ACP-CE constitue l'autre face de la contractualité. Cette dimension d'interdépendance prévaut sur la réciprocité pure et simple, comme en témoigne le régime gouvernant les échanges commerciaux depuis la première convention de Lomé : l'asymétrie volontaire qui sous-tend ce régime est destinée à stimuler le développement de co-contractants que la Communauté considère comme privilégiés.

b) Le corollaire de la contractualité ainsi conçue est le **partenariat**, qui recouvre différents niveaux de coopération impliquant l'Etat ACP en tant que tel mais aussi d'autres acteurs du développement, qu'il s'agisse de l'échelon infra-étatique (coopération décentralisée avec des acteurs non-gouvernementaux) ou de l'échelon supra-étatique (coopération régionale entre plusieurs pays).

En fait, l'expression la plus caractéristique de la dynamique du partenariat réside dans ce que l'on peut appeler la **co-gestion** du système de Lomé. Celle-ci s'apprécie tout d'abord au niveau politique, à travers les institutions conjointes de la convention que nous avons déjà évoquées. Mais elle se manifeste également à travers les organes chargés de l'application quotidienne de la convention au plan administratif et au plan financier; ils constituent des rouages bien rodés, axés sur une large part de décentralisation et répondant à une terminologie spécifique dans le cadre de la convention de Lomé : ordonnateur principal, ordonnateur national, chef de délégation de la Commission. La poursuite du dialogue au sein des institutions conjointes et dans la mise en oeuvre des instruments de coopération répond, au demeurant, à une préoccupation d'efficacité, soulignée par l'article 9 de la Convention.

C'est aussi dans le contexte de cette spécificité du partenariat CE-ACP qu'il convient de replacer l'importance, déjà évoquée, de la relation de groupe à groupe qui caractérise le système de Lomé.

### II.2.2. Souveraineté des bénéficiaires et priorités du donateur

a) La nature-même de la relation contractuelle qui s'est bâtie avec des Etats indépendants depuis la première convention de Yaoundé fait de la **souveraineté des Etats ACP** un élément-

clé du système de coopération ACP-CE. Ce postulat a été inscrit dans toutes les Conventions qui se sont succédé et est formulé dans la convention de Lomé IV :

- à l'article 2, qui mentionne l'égalité des partenaires et le respect de leur souveraineté ainsi que le droit de chaque Etat à déterminer ses choix politiques, sociaux, culturels et économiques,
- à l'article 3, qui affirme que les Etats ACP déterminent souverainement les principes, stratégies et modèles de développement de leurs économies et de leurs sociétés.

D'autres dispositions de la convention rappellent cet élément à l'occasion de points spécifiques fixant les modalités de coopération - par exemple l'article 221 a) au titre des principes régissant la coopération pour le financement du développement ou l'article 244 d) et e) à propos des principes sur lesquels repose l'appui à l'ajustement structurel.

Ces différents éléments constituent le fondement d'un nouveau concept qui émerge peu à peu dans la terminologie des praticiens du système de Lomé : celui d'*ownership* qui traduit en quelque sorte l'**appropriation** de la politique de développement par les pays bénéficiaires. Loin de répondre à des considérations purement théoriques, ce concept a des implications pratiques, telles que l'appréciation de la capacité d'absorption de l'aide par ces pays.

b) Mais l'égalité proclamée des partenaires implique aussi qu'il soit tenu compte de **préoccupations propres au donateur**, en l'occurrence une Communauté européenne comptable de ressources financières provenant de contributions des Quinze et responsable de la crédibilité de son aide au développement aux yeux de l'opinion publique.

Cet aspect a revêtu une dimension nouvelle depuis 1992 avec la consécration par le traité sur l'Union européenne d'une politique de coopération au développement propre à la Communauté.

Comme on l'a déjà souligné, la révision de la convention de Lomé IV a pris en considération cet élément nouveau en ajoutant au texte initial de l'article 4 un paragraphe selon lequel, dans l'appui aux stratégies de développement des Etats ACP, il sera tenu compte **à la fois** des objectifs et priorités de la politique de coopération de la Communauté et des politiques et priorités de développement des Etats ACP.

C'est à cette approche que se rattache, d'une manière plus générale, la problématique de la **conditionnalité** de l'aide, avec ses aspects économiques et politiques : il s'y ajoute une dimension nouvelle avec la possibilité désormais introduite dans la convention de Lomé IV de suspendre la coopération en cas de violation grave des Droits de l'homme, des principes démocratiques ou de l'Etat de droit.

### ***II.2.3. Etat et société civile***

a) Historiquement, avec l'ère des indépendances née au début de la décennie 1960, les ACP ont, comme tous les pays en développement, bâti leurs structures sur une base étatique fortement présente dans l'organisation de l'économie, voire de la société - même si les frontières héritées de la colonisation n'ont pas été sans poser quelques problèmes de cohérence. D'où le rôle central revenant à l'Etat parmi les acteurs de la coopération, comme l'ont mis en évidence les approches évoquées ci-dessus à propos de la souveraineté et du partenariat et comme l'atteste le dispositif des conventions de Yaoundé et de Lomé qui se sont succédé depuis cette époque.

b) Au cours des dernières années, avec les profondes mutations qui ont affecté la configuration idéologique du monde, un mouvement s'est dessiné dans le sens de ce que le Pr. Pinheiro a appelé "une volonté de mettre dans une nouvelle équation les rôles respectifs de l'Etat et de la société civile". Le premier apparaît de plus en plus comme tributaire de certaines conditions (Etat de droit, démocratie, bonne gestion des affaires publiques) et comme un catalyseur de la coopération davantage que son seul point d'ancrage, tandis que l'émergence de la seconde se trouve sérieusement encouragée. C'est ainsi que la convention de Lomé, tout en

continuant de ménager la souveraineté de l'Etat ACP sur la détermination de ses priorités de développement et de ses choix économiques, tend à promouvoir par ailleurs l'implication des forces vives de la société civile dans la mise en oeuvre de ces priorités et de ces choix. La coopération avec les ONG, déjà relativement ancienne, a permis d'amorcer cette tendance, qui s'élargit aujourd'hui, avec la convention de Lomé IV révisée, à l'ensemble de la coopération décentralisée, appelée à favoriser un accès plus direct d'acteurs tels que les associations ou les syndicats aux ressources de la convention; il en va de même de l'encouragement prodigué au développement du secteur privé dans les Etats ACP.

#### ***II.2.4. Macro-économie et micro-économie***

La diversité des objectifs et des instruments de la coopération CE-ACP a pour conséquence que l'éventail des actions financées dans ce cadre est largement ouvert et englobe tous les degrés de l'échelle économique. Le noyau classique des interventions reste constitué par les projets et programmes de développement qui concernent aussi bien les infrastructures (routes, barrages, hôpitaux, etc.) que la production proprement dite (agriculture, industrie), ainsi que les études, l'assistance technique, la formation ou l'appui aux investissements. En termes financiers, les actions correspondantes, qu'elles se situent au plan national d'un Etat ACP ou au plan régional impliquant plusieurs Etats ACP, peuvent représenter plusieurs millions ou seulement quelques milliers d'écus.

Mais, de part et d'autre de ce noyau substantiel, sont apparues d'autres formes d'interventions qui relèvent d'approches opposées :

- les microréalisations qui portent sur des projets de petite dimension (puits villageois, antenne sanitaire, etc.) qui intéressent avant tout les besoins des collectivités locales;
- l'ajustement structurel qui vise à agir sur le cadre économique et social global des Etats ACP concernés : dans ce contexte, l'appui apporté par la Communauté à ce processus peut toucher les réformes entreprises au niveau macroéconomique, la réalisation de programmes généraux ou sectoriels d'importations, l'équilibre de la balance des paiements, la gestion du secteur public, etc.

L'approche globale dépasse, du reste, le domaine proprement dit de l'ajustement structurel dans la mesure où certaines dispositions de la convention invitent à agir sur l'"environnement" des actions considérées. Ainsi, dans le domaine du développement du commerce, l'article 136 préconise-t-il le soutien à la mise en place ou à la réforme de cadres législatifs et réglementaires appropriés ainsi qu'à la réforme des procédures administratives.

La révision de la convention de Lomé IV a également introduit la possibilité pour la Communauté d'apporter un appui "incitatif" aux réformes institutionnelles dans les Etats ACP, avec une enveloppe financière spécialement réservée.

#### ***II.2.5. Aide programmable et aide non-programmable***

La plus grande partie des actions financées dans le cadre de la coopération CE-ACP le sont au titre de l'aide programmable, c'est-à-dire l'ensemble des interventions faisant l'objet d'une prévision sectorielle au début de la période couverte par chaque protocole financier. Les projets classiques et les programmes de développement constituent le noyau de cette catégorie.

Celle-ci coexiste avec l'aide non-programmable, qui est consentie aux Etats ACP au cas par cas et au vu de besoins ou d'impératifs ciblés tributaires de la conjoncture. Cela concerne les aides humanitaires destinées à faire face à certaines situations d'urgence; cela concerne aussi les mécanismes très particuliers que représentent Stabex et Sysmin.

En fait, il est intéressant de constater que, même pour les éléments liés spécifiquement à des facteurs conjoncturels, un effort d'articulation avec une approche globale tend à se faire jour. Ainsi, les actions d'« aide alimentaire » *stricto sensu* s'inscrivent-elles de plus en plus dans le cadre de "stratégies alimentaires"; de même, le souci de relayer les aides d'urgence par des actions de réhabilitation prenant elles-mêmes place dans une perspective de développement

durable fait-il aujourd'hui l'objet d'une attention particulière de la part des instances communautaires.

Tels sont les traits dominants qui dessinent, selon nous, le profil de la coopération CE-ACP au stade actuel de son évolution. Nous avons à plusieurs reprises utilisé le terme d'"acquis" pour souligner l'importance de tel ou tel élément. La question qui se pose aujourd'hui dans la perspective de l'échéance du 29 février 2000, qui correspond à l'expiration juridique de la convention en cours, est celle de la pérennité de ces "acquis" et de l'éventualité d'approches nouvelles dans le cadre d'un régime ultérieur.

Il serait sans doute prématuré à ce stade de tracer des contours précis. A tout le moins, est-il possible d'esquisser quelques pistes de réflexion, comme la Commission a elle-même souhaité le faire dans cette phase de transition qui précède le prochain rendez-vous de négociation avec les Etats ACP à partir de septembre 1998.

### III. QUELQUES POINTS DE REPERE POUR L'AVENIR

L'image, chère au Pr. Pinheiro, de ces navigateurs qui "commencent à scruter l'horizon et à se pencher sur les cartes en vue d'un périple ultérieur" a conduit la Commission à s'atteler il y a quelques mois à un **travail de réflexion** sur l'avenir de la convention, auquel elle a souhaité associer des représentants de divers milieux politiques, économiques et sociaux, y compris dans les Etats ACP. Le produit de ce travail devrait être publié avant la fin de l'année sous la forme d'un "**Livre vert**" identifiant dans un premier temps un certain nombre de **questions** que peut susciter l'interrogation sur l'avenir de la relation CE-ACP et sur son contenu.

Comme le soulignait encore le Pr. Pinheiro, se faisant l'écho de cette initiative au cours d'une conférence organisée par l'Université de Lisbonne en mai dernier : "*La Commission entend ainsi contribuer à **anticiper** des situations susceptibles d'influer sur le futur de cette relation plutôt qu'à **réagir** à ces situations en adaptant Lomé avec plus ou moins de pertinence par rapport à un monde qui change, à une Europe qui change et à une Afrique qui change*".

Une précision s'impose : cet exercice de prospective se situe à un autre stade que celui entrepris en 1992 sous le titre de "**politique de coopération au développement à l'horizon 2000**" et que formalisait une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen; il s'agissait alors d'amorcer une réflexion au sein de la Communauté pour tirer les conséquences immédiates et à plus long terme du traité de Maastricht en matière de politique de développement. Les travaux menés à cette fin ont notamment permis de mettre en évidence les impératifs de cohérence, de coordination et de complémentarité qui devraient désormais prévaloir entre les politiques bilatérales de coopération au développement des Etats membres et celle de la Communauté en tant que telle. Cette démarche a contribué à développer la méthode du diptyque "communication de la Commission/résolution du Conseil", évoquée précédemment, en vue d'établir un certain nombre d'orientations de nature à renforcer la convergence des approches sur le plan intra-communautaire.

La communication "Horizon 2000" se concluait en outre par ces termes : "*Les modifications profondes sur la scène politique internationale, ainsi que la situation des PVD dans l'économie mondiale, la nécessité de gérer les nouvelles interdépendances d'une façon globale et efficace, l'intégration européenne croissante et les échéances auxquelles la Communauté devra faire face au cours des prochaines années invitent à revoir les relations que la CE entretient avec les PVD, et dont la politique de développement est un des éléments majeurs*".

Pour ce qui est du "Livre vert" en préparation, son objectif n'est pas d'énoncer directement des propositions pour un régime futur. Il est de préparer le terrain à un véritable débat entre les intéressés en formulant des questions et des hypothèses **avant** que l'on ne s'engage dans la phase formelle des négociations.

Sans pouvoir encore préjuger à ce stade le contenu précis du futur document, on peut néanmoins se risquer à imaginer quelques-unes de ces interrogations à la lumière de certaines données actuelles ou prévisibles.

1. Un de ces éléments concerne la permanence du **cadre géographique** de Lomé. On peut ainsi s'interroger sur l'opportunité de maintenir une **convention unique** en considération de la distance qui sépare les trois composantes du groupe ACP et qui reflète parfois des différences de situation, voire de pôles d'intérêt. Sans aller jusqu'à un cloisonnement complet, on pourrait envisager des formules modulées telles que la négociation d'une convention-cadre commune assortie d'un protocole spécifique à chaque zone.

Ce type d'interrogation revêt d'autant plus d'importance qu'on assiste à l'émergence de deux facteurs déterminants dans la politique de développement menée par la Communauté :

- d'une part, l'accentuation d'une tendance déjà ancienne à l'encouragement des efforts **d'intégration régionale** entre les PVD;
- d'autre part, le rapprochement récemment opéré avec **l'Afrique du Sud** par la négociation, actuellement en cours, d'un accord bilatéral de coopération avec ce pays et la perspective, expressément envisagée par l'Accord de Maurice, de son admission partielle au bénéfice de la convention de Lomé. La réalisation de ce dernier objectif signifierait une application de tout ou partie de la convention à **l'ensemble** de l'Afrique subsaharienne. On imagine le poids politique que revêtirait une relation privilégiée de cette envergure.

2. Un autre élément se rattache aux **perspectives d'évolution de la Communauté** elle-même. Il en va tout d'abord ainsi de la réalisation de **l'Union économique et monétaire**, au-delà des turbulences actuelles.

Si, à terme, l'existence de l'"Euro" est appelée à contribuer à une consolidation de l'espace économique communautaire, elle pourrait avoir également vocation à favoriser un progrès vers un meilleur ordre monétaire international : dans ce contexte, il ne serait pas exclu que le rattachement de fait à l'Euro de monnaies ACP actuellement liées au franc français permette aux pays concernés de bénéficier d'une stabilité monétaire accrue. En tout état de cause, la question de savoir si la coopération CE-ACP pourrait être étendue au domaine monétaire mériterait d'être débattue.

Une autre évolution qui se profile à l'horizon communautaire de l'an 2000 concerne **l'élargissement de l'Union européenne**. L'appui qu'elle apporte depuis quelques années au redressement de certains candidats à l'adhésion est généralement perçu par les Etats ACP comme un frein à l'effort d'aide en leur faveur. Le tassement de la contribution de la RFA constaté à l'occasion de la détermination de la dotation du 8ème FED consécutivement à la réunification allemande pourrait être en un sens interprété comme une confirmation de cette tendance. Il s'agit donc d'un défi particulièrement audacieux pour la Communauté si elle veut nourrir l'ambition de puiser dans sa nouvelle configuration le ressort d'une politique de développement à la mesure d'une dimension continentale. La question mérite d'autant plus d'être posée qu'à l'heure actuelle l'Union européenne à Quinze fournit à elle seule plus de 50 % de l'aide publique au développement des pays membres de l'OCDE <sup>12</sup>.

3. Un dernier exemple de problématique susceptible d'intéresser l'avenir de la coopération CE-ACP peut être évoqué à propos de son **contenu** et de ses **finalités**.

Il serait certes, là encore, hasardeux ou irréaliste d'extrapoler les évolutions que pourraient susciter le débat sur le "Livre vert" et les négociations proprement dites du régime futur. Il n'en demeure pas moins que certains développements en cours peuvent être considérés comme de précieux "clignotants" sur les pistes à baliser.

---

<sup>5</sup> aujourd'hui, la part proprement communautaire de cet ensemble représente environ 16 %.

Si l'on s'en tient aux piliers traditionnels de la coopération que sont l'aide et le commerce, les quelques éléments suivants appellent la réflexion.

a) La révision de la convention de Lomé IV a permis d'introduire davantage de **flexibilité** dans l'allocation des ressources à travers un mécanisme de programmation en deux tranches de l'aide fournie à chaque Etat ACP : dans le nouveau système, l'octroi d'une deuxième tranche de crédits est lié à certaines conditions de réalisation au niveau de la première tranche. On peut dès lors se poser la question de savoir si, en s'appuyant sur l'expérience de la mise en oeuvre effective du 8ème FED, d'autres éléments d'assouplissement ne pourraient pas être imaginés pour permettre une absorption plus efficace de l'aide communautaire - par exemple en accentuant l'utilisation de critères de "**performance**" en vue de la détermination des allocations de ressources.

Par ailleurs, en raison des contraintes budgétaires de plus en plus sensibles qui pèsent sur l'aide publique, il n'est pas exclu qu'un souci de meilleur "**ciblage**" de l'aide communautaire sur des pays ou populations particulièrement vulnérables préside également à ces choix.

Enfin, en présence des mêmes contraintes, on peut penser que les **investissements privés** représenteront une voie appelée à connaître davantage d'essor dans le développement des économies ACP. Il va de soi que cette approche, à laquelle les fonds publics peuvent servir de levier, exige toutefois l'instauration de conditions favorables du côté des pays d'accueil, notamment au plan du cadre juridique et financier. Une telle politique serait une manière d'apprécier le bien-fondé de l'*ownership*.

b) Comme on l'a souligné, la révision de la convention a également permis de donner une nouvelle orientation au volet commercial en mettant davantage l'accent sur la réalisation de conditions de **compétitivité** que sur une approche purement préférentielle. Il est clair que le contexte de la **globalisation** croissante du commerce mondial et l'impératif de **libéralisation des échanges** prôné par l'OMC accroissent l'ampleur du défi pour les partenaires de Lomé qui ont par ailleurs proclamé l'objectif d'une intégration **harmonieuse et progressive** des ACP dans l'économie mondiale. C'est notamment sur ce dernier point que l'échelon **régional** de la coopération pourrait susciter de nouveaux encouragements.

A côté de ces piliers traditionnels, on n'aura garde d'oublier le poids qu'a pris, comme on l'a également évoqué, la **dimension politique** dans la relation CE-ACP. Or, il est intéressant de constater que de nouvelles réflexions de la Commission se portent aujourd'hui vers la problématique de la **prévention des conflits** à la suite des récents efforts qu'elle a déployés en faveur du rétablissement de la paix en Angola et dans la région des Grands Lacs en Afrique de l'Est. En conjuguant ce type d'approche avec les encouragements déjà prodigués en faveur de la promotion des Droits de l'homme, de la démocratie, de l'Etat de droit et de bonne gestion des affaires publiques, la recherche des conditions d'une **stabilité socio-politique** d'ensemble pourrait devenir à terme un objectif central de la politique de coopération au développement.

En rassemblant ainsi des données météorologiques sur l'évaluation de la nébulosité et l'orientation des vents, en s'appliquant à mesurer la force des courants et à localiser les caps difficiles, le "Livre vert" et la discussion qu'il s'est donné pour vocation d'amorcer constitueront d'utiles préparatifs pour les nouveaux horizons à destination desquels pourrait voguer le "grand navire" qui succèdera à Lomé IV.

Si quelques "euroseptiques" et "afropessimistes" ne sont pas loin de lui prédire le sort du *Titanic* ou du *Radeau de la Méduse*, une vision plus optimiste inciterait à méditer la devise de la ville de Paris : *Fluctuat nec mergitur* - ce qui est une façon de prendre conscience d'incontournables turbulences sans renoncer pour autant à progresser vers les nouveaux horizons.