

"Histoire d'une négociation et d'une Convention" dans Le Courrier - Communauté européenne-Afrique-Caraïbes-Pacifique (Mars 1975)

Légende: En mars 1975, le bulletin bimestriel Le Courrier Communauté européenne-Afrique-Caraïbes-Pacifique consacre une édition spéciale à la signature, le 28 février 1975, à Lomé, de la convention de coopération entre la Communauté économique européenne (CEE) et 46 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). L'auteur Charles Schiffmann revient plus particulièrement sur les processus qui ont conduit depuis 1957 à la convention de Lomé.

Copyright: (c) Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/histoire_d_une_negociation_et_d_une_convention_dans_le_courrier_communaute_europeenne_afrique_caraibes_pacifique_mars_1975-fr-aof4c716-517c-4c75-9a2d-dab90156ba58.html



Date de dernière mise à jour: 01/03/2017

Le Royaume-Uni à la porte

Avant même que soit conclue la négociation de la première Convention de Yaoundé, la Communauté Européenne devait connaître une aventure dont on n'a pas fini de mesurer les conséquences : le 29 janvier 1963, les six pays fondateurs de la C.E.E. cessaient de négocier avec le Royaume-Uni qui voulait entrer dans le Marché commun à des conditions que la France — le général de Gaulle était au pouvoir — estimait inadmissibles. Les pays du Commonwealth sous-développés n'étaient pas responsables de l'incident franco-britannique et il n'y avait aucune raison de leur refuser ce qu'il leur avait été permis d'entrevoir, c'est-à-dire des liens privilégiés avec tout le Marché commun élargi, un marché de 240 millions de consommateurs.

Du côté européen même, certains étaient plus intéressés par une présence politique et commerciale au Nigéria qu'en Côte-d'Ivoire où la France n'avait encore que peu de concurrents. On commençait aussi à l'époque à parler de « mondialisme », à condamner les « zones d'influence » et l'appétit pour l'air du large qui animait plusieurs Etats membres de la C.E.E. devait aboutir à la formulation d'un contrepoids politique à la Convention de Yaoundé, c'est-à-dire à la fameuse « déclaration d'intention de 1963 ». La C.E.E. s'y déclarait prête à étendre l'accord d'Association de Yaoundé, ou d'autres formules du même genre, à d'autres pays dont la « structure économique et la production » sont comparables à celles des E.A.M.A.

Le Nigéria répond

Parmi les pays du Commonwealth frustrés par l'échec des négociations britanniques de Bruxelles, cette déclaration de 1963 n'a pas provoqué de bousculade. Après trois ans de pourparlers laborieux, le Nigéria signait en juillet 1966 un accord d'Association avec la C.E.E. qui ne fut jamais appliqué. Le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie ont laissé tomber dans l'oubli un premier accord analogue conclu en 1968 avant d'en renégocier un autre qui a été appliqué de 1971 à janvier 1975.

La Convention de Yaoundé II

Cette période coïncidait avec la deuxième Convention de Yaoundé, signée en juillet 1969 par les mêmes E.A.M.A. que les signataires de 1963. Il y avait

peu de différence entre la première et la deuxième Convention bien que l'on ait pu enregistrer à cette occasion l'apparition d'un phénomène dont on allait abondamment reparler plus tard : l'érosion des préférences douanières. Les 18 E.A.M.A. devaient compter avec des concurrents bénéficiant eux aussi de préférences ou de réductions tarifaires : l'Est Africain pour commencer, ensuite les 91 pays sous-développés auxquels la C.E.E. a accordé le 1^{er} juillet 1971 des préférences tarifaires généralisées pour tous les produits manufacturés et semi-finis, sans parler des réductions tarifaires du G.A.T.T. (le Dillon Round d'abord, puis le Kennedy Round en 1964), ni des suspensions de tarifs consenties unilatéralement par la C.E.E. pour ménager l'Indonésie, à la demande des Pays-Bas (huile de palme, café, cacao).

En outre, à mesure que les statistiques du commerce affluaient, on remarquait que la suppression de droits de douane n'avait pas une influence exceptionnelle sur les courants d'échanges et qu'elle n'apportait guère de solution aux fluctuations de cours des matières premières dont l'instabilité menaçait à chaque instant les plans de développement des pays exportateurs.

Cette double constatation avait déjà trouvé des premières réponses timides dans la Convention de Yaoundé de 1969. Celle-ci prévoyait en effet des aides à la promotion commerciale (participation aux foires et expositions) des produits des E.A.M.A., et des « aides exceptionnelles » dont le Sénégal, notamment, a bénéficié lorsque ses recettes de l'arachide qui fait 90 % de sa richesse se sont brutalement effondrées.

Ces différentes aides étaient inscrites dans le 3^e Fonds Européen de Développement doté de 900 millions d'unités de compte (plus 5 millions ajoutés lors de l'association de l'Île Maurice).

L'adhésion britannique

La deuxième Convention de Yaoundé n'était pas encore ratifiée que les « six », au Sommet de La Haye (2 décembre 1969), donnaient le feu vert à la reprise des négociations pour l'adhésion du Royaume-Uni à la C.E.E. Il devenait évident, dès ce moment, que Yaoundé II serait la dernière Convention du genre et qu'il faudrait revoir le cas des pays du Commonwealth. Quatre mois après la signature du Traité d'adhésion du

Royaume-Uni à la C.E.E. (22 janvier 1972), les 19 Etats associés se réunissaient à Nouakchott (avril 1972) pour y décider de participer, avec le Commonwealth, aux futures négociations élargissant l'association. A Londres, pendant ce temps, les pays du Commonwealth étaient plus hésitants : ils connaissaient mal la nature de cette association fréquemment critiquée dans le Tiers monde. Ces tergiversations devaient durer plus d'un an. En février 1973, une conférence de la Commission Economique pour l'Afrique de l'O.N.U., convoquée à Accra pour débattre de cette question allait jusqu'à retirer le sujet de son ordre du jour.

C'est enfin en mai 1973, à Abidjan, que pour la première fois les ministres du commerce des pays africains ont exprimé leur intérêt — confirmé deux semaines plus tard au Sommet de l'O.U.A. à Addis-Abéba — pour une négociation « de bloc à bloc » avec la C.E.E.

L'abandon de la réciprocité

Un des points qui avaient fait hésiter les Etats « associables » anglophones devant l'offre de la Communauté, était l'exigence de la « réciprocité » exprimée par la C.E.E. en ce qui concerne les avantages commerciaux. Les Européens considéraient cette réciprocité comme indispensable à la fois pour respecter les règles du G.A.T.T. et pour maintenir dans l'accord un élément contractuel lui garantissant un caractère durable. Mais autant pour certains Etats européens que pour la plupart des Etats africains anglophones, cette réciprocité ne paraissait plus justifiée. Ils invoquaient l'exemple des « préférences généralisées » instaurées par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement qui ne sont assorties d'aucune réciprocité. Le G.A.T.T. lui-même était dénoncé comme une conspiration des pays nantis fomentée avant la décolonisation.

La répugnance de certains pays européens à accepter cette nouvelle « morale » internationale devait longtemps paralyser la Communauté. Il a fallu plus d'un an pour que les ministres des Neuf décident de proposer à l'Afrique, aux Caraïbes et au Pacifique un projet d'accord d'association élaboré dès avril 1973 par la Commission de Bruxelles. Ce dernier était largement inspiré de la formule de Yaoundé. Mais il prévoyait, outre l'accès au marché européen et l'aide financière garantissant un appui inchangé aux

→

anciens associés, un système tout à fait nouveau de stabilisation des recettes d'exportation des produits de base.

La conférence du Palais d'Egmont

Les Neuf n'avaient même pas encore une idée claire des modalités de cette offre lorsque le 25 juillet 1973 43 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ils sont à présent 46) ont répondu à leur invitation à participer à une conférence au Palais d'Egmont à Bruxelles où devait être donné le coup d'envoi de la négociation C.E.E./A.C.P. Dans ce même monument où avait été signé le traité d'élargissement de la C.E.E., les A.C.P. ont désigné trois porte-paroles, un pour chaque partie géographique, pour exprimer leur conception des liens à nouer avec la Communauté : l'accès au marché européen sans réciprocité, la revalorisation des produits de base et l'amélioration des termes de l'échange, la coopération industrielle et une aide financière.

Après cette conférence solennelle, les Européens se sont longtemps interrogés sur les véritables intentions de plusieurs pays anglophones qui eux-mêmes ne s'engageaient dans cette entreprise qu'avec circonspection. Plus d'un déclarait n'être allé à Bruxelles que pour ne pas rompre l'unité africaine. L'attitude du Nigéria qui compte à lui seul à peu près autant de population que l'ensemble des E.A.M.A. (60 millions d'âmes) et qui était considéré comme l'un des plus hostiles à la Convention de Yaoundé suscitait des perplexités du côté européen.

Mais, en février 1974, alors que les négociations de Bruxelles étaient déjà en cours depuis le mois d'octobre 1973, une nouvelle conférence des ministres du commerce africains à Addis-Abéba confirmait à ceux qui en doutaient encore que l'unité africaine n'était pas une simple façade.

Les premiers à s'en rendre compte avaient été les négociateurs de Bruxelles. Du côté européen, on pouvait mesurer au cours des innombrables discussions au niveau des ambassadeurs et des experts, à quel point les A.C.P. « savaient ce qu'ils voulaient ». Quelques points d'accrochage devaient demeurer sur la table des négociateurs pratiquement jusqu'au jour du marchandage final :
— les produits agricoles. Echaudés par l'expérience des E.A.M.A. qui s'étaient vu

refuser des concessions tarifaires par la C.E.E. en 1972 pour des fruits et légumes de contre-saison, les A.C.P. ont demandé, dès le début des pourparlers, le libre accès total et sans restriction pour leurs produits agricoles, au marché européen. La C.E.E. tout en acceptant de relâcher considérablement la protection de sa propre agriculture par des abaissements de droits de douane et de prélèvements agricoles n'a pas cessé de soutenir que sa politique agricole n'était pas négociable.

— les obstacles non-tarifaires. Les A.C.P. souhaitaient que la C.E.E. supprime les réglementations telles que les règles sanitaires, la normalisation, les taxes fiscales sur les produits tropicaux qui freinent leurs ventes dans la C.E.E. (les taxes sur le café et le cacao tendent à réduire la consommation). Mais les Neuf répondaient que ces obstacles étaient le fait de réglementations nationales qui ne sont pas de la compétence de la C.E.E.

Il a fallu admettre ainsi, au fil des discussions, que la Communauté européenne ne pouvait prétendre faire le paradis sur terre. Elle offrait de stabiliser les recettes d'exportation de produits de base mais le problème plus vaste du relèvement des cours de ces produits relève surtout d'une entente à créer entre producteurs et consommateurs au niveau mondial. La C.E.E. offrait une coopération industrielle destinée à favoriser la valorisation sur place des ressources des E.A.M.A. Mais au cours des négociations au niveau des experts, le délégué de la C.E.E. a bien dû reconnaître que dans le régime d'économie libérale et capitaliste où vit la Communauté il n'est pas possible aux pouvoirs publics de contraindre l'entreprise privée à aller s'installer dans un Etat associé.

Les limites du champ d'action de la C.E.E. sont apparues encore à propos du sucre jusqu'au jour de la conclusion des négociations : la C.E.E. s'était engagée à acheter annuellement 1,4 million de tonnes aux A.C.P. à un prix équivalent à celui qui est garanti à ses propres producteurs de betterave. Mais elle ne pouvait offrir, sans prendre de risques politiques, davantage aux planteurs de canne à sucre des A.C.P. qu'aux betteraviers européens. Les Neuf ont dû convaincre leurs interlocuteurs que s'ils voulaient profiter des hauts prix du marché mondial du sucre, c'est avec les utilisateurs qu'ils devaient mener cette négociation commerciale.

La conférence de Kingston

Devant l'ampleur et le nombre des divergences de vues qui ne pouvaient être résolues au niveau des négociateurs de Bruxelles, il a fallu en référer au pouvoir politique. C'est pourquoi les A.C.P. ont pris l'initiative d'inviter la C.E.E. à une conférence ministérielle fin juillet 1974 à Kingston (Jamaïque).

Cette conférence ouverte dans une atmosphère pessimiste — les Caraïbes étaient convaincus qu'on ne parviendrait pas à un accord avant la fin de l'année — devait cependant donner des impulsions significatives à la négociation de Bruxelles : les Neuf abandonnaient définitivement toute exigence sur la réciprocité commerciale. En revanche, ils marquaient tout aussi définitivement leur accord pour le système de stabilisation des recettes d'exportation proposé par la Commission de Bruxelles. Ils acceptaient aussi de donner à l'industrialisation une place prioritaire dans la future coopération. Sur ce chapitre, c'est pratiquement le mémorandum soumis par les A.C.P. à Kingston qui a servi de base à la rédaction de la Convention de Lomé.

On était en juillet 1974, six mois avant l'expiration de la Convention de Yaoundé et on n'avait pas parlé du montant de l'aide financière.

Les chiffres n'ont circulé que dans les couloirs de la conférence de Kingston où le président du Conseil des Neuf, M. Jean Sauvagnargues (France), a déclaré que la C.E.E. était prête à tripler le montant du F.E.D., soit environ 3 milliards d'u.c. tandis que le président des A.C.P., M. Babacar Ba (Sénégal), demandait une aide globale de 8 milliards d'unités de compte.

Après Kingston, la négociation devait reprendre à Bruxelles à un rythme assez lent qui n'a pas manqué d'inquiéter plusieurs responsables africains et européens. Il fallait penser à des mesures transitoires pour éviter aux Etats Associés de se trouver « dans le vide » après l'échéance de la Convention de Yaoundé, au 31 janvier 1975. Jour après jour, les experts et les ambassadeurs parachevaient des projets de textes portant par exemple sur les modalités de l'aide financière ou les consultations réciproques sur les matières commerciales traitées dans les enceintes internationales, sans jamais toucher à l'essentiel.

Il a donc fallu convoquer deux nou-



velles conférences ministérielles, le 13 janvier 1975, puis le 30 janvier, pour venir à bout des difficultés repoussées depuis dix-huit mois jusqu'à la dernière minute.

Lorsque s'est ouverte le 30 janvier la conférence finale, on ignorait encore si la Convention régirait une « association » ou une simple « coopération ». Les deux termes ont été rejetés l'un après l'autre. Le montant de l'aide financière lui-même, à propos duquel on redoutait un marchandage serré dans la meilleure des traditions de Bruxelles, était arrêté pratiquement sans discussion, les A.C.P. ayant compris que, dans la conjoncture économique actuelle, la C.E.E. consentait un effort remarquable.

La Conférence finale du 30 janvier a constitué pour les négociateurs un marathon harassant, au cours duquel il leur a fallu traiter aussi bien les problèmes du rhum jamaïcain et de la banane somalienne, que le volume de l'aide financière et du traitement commercial que les A.C.P. réserveront à la C.E.E. par comparaison avec d'autres puissances mondiales telles que les Etats-Unis, l'U.R.S.S. ou la Chine (clause de la nation la plus favorisée).

Le 31 janvier à minuit, tandis qu'expirait discrètement la Convention de Yaoundé, l'accord était en vue. Mais il a encore fallu neuf heures de négociations pour parvenir à la rédaction complète des textes volumineux qui constitueront, pour cinq ans, la « Convention C.E.E./A.C.P. de Lomé ». A neuf heures du matin, après 24 heures de discussions quasi ininterrompues, les deux présidents, M. Garret FitzGerald (Irlande) pour la C.E.E. et M. Babacar Ba (Sénégal) pour les A.C.P., échangeaient des lettres marquant leur accord sur ces textes.

Six heures plus tard, en fin d'après-midi d'un samedi ensoleillé, d'autres négociateurs — et parfois les mêmes — revenaient sur les lieux de cet événement historique pour le compléter par la rédaction du protocole « sucre » : l'achat par la Communauté de 1,4 million de tonnes de sucre des A.C.P. Cette négociation-là devait aussi durer jusqu'à une heure avancée de la nuit pour se solder par un arrangement jugé unanimement satisfaisant. Une satisfaction à la mesure des espoirs que la Communauté européenne et les pays A.C.P. peuvent placer dans cet accord qui, peut-être, constitue une approche décisive vers un autre système de relations internationales. ■ Ch. S.

EDWARD OLUSOLA SANU : « Nous sommes heureux de ce que l'Europe reconnaisse l'importance de la coopération régionale »

Le Nigéria a joué un rôle majeur dans ces négociations Europe-A.C.P. Il y a dix-huit mois, on aurait craint un peu le contraire. M. Edward Olu Sanu, Ambassadeur du Nigéria, et président du Comité des plénipotentiaires A.C.P., dont on dit qu'il a été un élément appréciable de cohésion des A.C.P., considère le nouvel accord satisfaisant, et estime que la nouvelle Convention peut constituer un facteur de rapprochement entre A.C.P., notamment dans le domaine de la coopération régionale.

► *M. Sanu, quelles ont été vos impressions lorsque les négociations sont enfin parvenues à leur terme ?*

— Naturellement, j'ai été soulagé en voyant qu'après dix-huit mois de négociations, nous avons pu en fin de compte conclure un accord qui nous a paru nettement meilleur que l'ancienne convention de Yaoundé. J'ai été très heureux de constater que, dans cette phase difficile, les quarante-six pays A.C.P. sont restés unis jusqu'à la fin des négociations. Bien sûr, nous avions chacun notre programme, nos points de vue sur les principaux points des négociations étaient différents, mais nous sommes parvenues à surmonter toutes ces difficultés et à présenter un front bien uni jusqu'à la fin. Comme vous le savez, même lorsque les négociations touchaient à leur fin, nous avons eu quelques problèmes fort difficiles, tels que le rhum, le sucre et les bananes, qui présentent un intérêt particulier pour les pays des Caraïbes; le soutien que nous avons accordé aux pays des Caraïbes, pour leur permettre d'obtenir un accord équitable pour ces produits essentiels, a été la pierre de touche de l'unité des pays A.C.P. Donc, dans l'ensemble, je m'estime satisfait de ce que nous ayons réussi à créer un système de relations entre nous qui est, pour nous, aussi important que les relations entre les pays A.C.P. et la C.E.E.

► *Dans une interview que vous avez accordée précédemment au « Courrier », vous avez dit que l'aide financière n'était pas l'aspect le plus important de la négociation pour le Nigéria. Avec le nouvel accord qui vient d'être conclu, quelles sont, dans la nouvelle Convention entre l'Europe et les pays A.C.P., les chapitres qui vous paraissent présenter*

une importance capitale pour le développement de votre pays ?

— Eh bien, je crois pouvoir en signaler deux : l'aspect commercial est très important, en ce sens qu'il offre à la plupart de nos produits, dans une large mesure, un libre accès aux marchés de la C.E.E., à la fois dans le domaine des produits agricoles et dans celui des produits industriels; d'autre part, la coopération industrielle est aussi un aspect très important, puisqu'elle nous donne l'espoir d'obtenir une assistance pour la formation professionnelle et le transfert des connaissances technologiques durant cette période cruciale de notre développement. Vous savez que nous allons mettre en chantier un nouveau plan quinquennal de développement à compter du mois d'avril de l'année prochaine, et nous inclurons dans ce plan toutes les facilités que nous avons obtenues en Europe durant cette période. Je ne voudrais pas donner l'impression que la partie de l'accord concernant l'aide est sans importance pour nous. Nous sommes, je pense, particulièrement heureux de ce que, pour la première fois, l'Europe reconnaisse l'importance de la coopération régionale et que le nouvel accord réserve 10 % des crédits du Fonds Européen de Développement pour aider les projets régionaux. Ceci est particulièrement important pour nous, parce que, dans notre partie du monde, nous appartenons à un certain nombre d'organisations régionales qui enjambent les frontières. Nous avons la Commission du fleuve Niger, qui inclut le Nigéria, le Niger, le Tchad, le Dahomey et quelques autres de nos voisins. Nous avons aussi la Commission du bassin du Tchad, qui nous associe au Cameroun et à quelques autres pays africains, les uns francophones, les autres anglo-

→