

cahiers juridiques franco- allemands



une publication du
Centre d'Etudes Juridiques
Françaises
- 1983 -



Universität des Saarlandes
D 6600 Saarbrücken



LA COOPÉRATION COMMERCIALE
DANS LA CONVENTION ACP - CEE DU 31 OCTOBRE 1979
DE LOMÉ I À LOMÉ II

par

CLAUDE WITZ

*Professeur agrégé des Facultés de Droit
Directeur du Centre d'Etudes Juridiques Françaises
de
l'Université de la Sarre*

Rapport présenté à Lomé le 16 novembre 1982 dans le cadre du "Colloque international sur les Conventions de Lomé : fondements, applications pratiques et perspectives" organisé par le Club d'Afrique, la Communauté économique européenne et l'Association africaine des Universités (15-20 novembre 1982). La Convention de Lomé dans le système commercial mondial ainsi que les mécanismes d'assurance (Stabex, Sysmin) ont fait l'objet de rapports distincts.

1983 © Centre d'Etudes Juridiques Françaises
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,- DM.

L'objectif de la coopération commerciale, tel qu'il est défini par l'article 1er de la Convention de Lomé est double : il s'agit tout d'abord et avant tout de promouvoir le commerce entre les Etats ACP et la Communauté, principalement en vue d'accélérer le flux des exportations des Etats ACP vers la Communauté, et d'assurer par là-même un meilleur équilibre dans les échanges commerciaux des parties contractantes ; le deuxième objectif de la coopération est de promouvoir le commerce entre les Etats ACP eux-mêmes.

Mais pour pouvoir exporter, il faut d'abord produire. La coopération commerciale ne peut et ne doit pas être considérée comme un domaine clos, séparé des autres formes de coopération. Bien au contraire : la coopération commerciale est dans leur dépendance étroite ; elle n'est que le prolongement et le reflet de l'ensemble des coopérations prévues par la Convention.

Si la coopération commerciale est inséparable des autres formes de coopération, cela ne veut pas pour autant dire qu'elle n'appelle pas de mesures particulières. A supposer qu'il y ait, pour les pays ACP, des produits à exporter, il est indispensable que le régime des échanges commerciaux puisse faciliter ces exportations. A cet égard, il fallait résolument tourner le dos au régime néo-libéral des échanges conçu par et pour les pays industrialisés.

L'instauration d'une inégalité juridique compensatrice de l'inégalité de fait dans les relations entre pays industrialisés et pays en voie de développement est une revendication ancienne de ces derniers. Il serait "injuste de traiter de façon égale des choses inégales", selon une formule célèbre prêtée au Délégué de l'Inde lors de la première session de la CNUCED. Dans le domaine des relations commerciales, cette inégalité compensatrice devrait se traduire par le déséquilibre des concessions que se font pays industrialisés et pays en voie de développement. A cet égard, les Conventions de Lomé apportent une contribution décisive et exemplaire à l'édification d'un ordre juridique nouveau régissant les relations commerciales entre pays développés et pays en voie de développement. Cette contribution est désormais trop connue pour qu'il soit nécessaire de la

décrire longuement¹. Rappelons-la brièvement. Les Conventions de Lomé ont posé le principe du libre accès non réciproque des produits originaires des pays ACP au marché communautaire. Le libre accès consiste en l'exemption des droits de douane et des taxes d'effet équivalent et en la non-application de restrictions quantitatives sur les importations des produits originaires des pays ACP dans la Communauté. L'ouverture du marché communautaire aux produits ACP s'opère sans réciprocité. La Communauté ne demande pas à ses partenaires des avantages identiques à ceux qu'elle leur consent. Ce principe de non-réciprocité, innovation majeure de la Convention de Lomé I², est énoncé à l'article 9 de la Convention de Lomé II :

"Compte tenu des nécessités actuelles de leur développement, les Etats ACP ne seront pas tenus de souscrire, pendant la durée de la présente Convention, en ce qui concerne l'importation de produits originaires de la Communauté, à des obligations correspondant aux engagements pris par la Communauté, en vertu du présent chapitre, à l'égard de l'importation des produits originaires des Etats ACP". Cette absence de réciprocité laisse les Etats ACP absolument libres de leur politique commerciale, tant à l'égard de la Communauté que des pays tiers, sous une seule condition, celle de n'exercer aucune discrimination entre les Etats membres et d'accorder à la Communauté un traitement au moins aussi favorable que le régime de la na-

1 Cf. notamment Philippe Chapal, "Evolution de la politique des Communautés en faveur des productions des pays en voie de développement, Passage d'un régime de préférence à un régime de stabilisation des recettes d'exportation", A.F.D.I. 1975 p. 949 et s. ; J.-Cl. Gautron, "De Lomé I à Lomé II : La Convention ACP - CEE du 31 octobre 1979", Cahiers de droit européen 1980 p. 383 et s. ; Maurice-Pierre Roy, "La Convention de Lomé (CEE-Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique), Amorce d'un nouvel ordre économique international", La documentation française, Notes et études documentaires, no. 4313-4315.

2 En théorie du moins ; si les Conventions de Yaoundé ont instauré un système de libre-échange réciproque, ces conventions autorisaient les Etats africains et malgaches associés à recourir, pour protéger leur industrie, d'une part à une gamme d'instruments de sauvegarde d'ordre tarifaire et contingentaire, d'autre part à des mesures fiscales. La mise en oeuvre des clauses de dérogation au principe du libre-échange réciproque avait réduit ce principe à une peau de chagrin, cf. notamment Paule Bouvier, "L'Europe et la coopération au développement. Un bilan : La Convention de Lomé". Bruxelles, 1980 p. 101 ; Jacques Bourrinet, "La coopération économique eurafricaine", P.U.F. 1976, p. 85.

tion la plus favorisée³. Toutefois, les Etats ACP ne sont pas tenus d'appliquer, au titre de la nation la plus favorisée, ni ce qu'ils s'accordent entre eux, ni ce qu'ils accordent à d'autres pays en voie de développement⁴. Cette disposition marque le souci des signataires de la Convention d'éviter que les échanges commerciaux entre la Communauté et les pays ACP puissent entraver, de quelque manière que ce soit, les échanges commerciaux entre pays ACP ou, plus généralement, les échanges entre pays en voie de développement.

Sept ans après la Convention de Lomé I, trois ans après celle de Lomé II, l'heure n'est plus de se féliciter, comme on l'a fait dans le passé, de l'important pas en avant opéré par l'octroi aux Etats ACP d'un système de libre échange non réciproque. Il est temps de dresser un bilan des échanges commerciaux ACP - CEE : force est de constater que les espoirs mis dans le régime général des échanges commerciaux prévu par les Conventions de Lomé ont été déçus. Il ne faut pas s'en étonner outre mesure. Ce régime n'est, ne l'oublions pas, qu'un cadre permissif que l'ensemble des autres formes de coopération permettent de remplir. Pour vendre, il faut pouvoir vendre, c'est-à-dire avoir des produits à mettre sur le marché. Mais aussi, il faut savoir vendre, ce dont les signataires des Conventions de Lomé ont été pleinement conscients, puisqu'ils ont consacré tout un volet de la coopération commerciale à la promotion commerciale. Aussi, après avoir dressé le bilan des échanges commerciaux régis par les Conventions de Lomé, il conviendra d'examiner la promotion commerciale qui, avec les autres formes de coopération, devrait être en mesure d'améliorer à l'avenir les termes des échanges.

3 Art. 9, § 2 a de la Convention de Lomé II.

4 Art. 9, § 2 b de la Convention de Lomé II.

5 Sur l'enthousiasme suscité par Lomé I, cf. P. Bouvier, op. cit. p. 33 ; sur la consolidation et l'amélioration de l'acquis de Lomé I, par Lomé II cf. Le Courrier ACP - CEE, no. 58, novembre 1979.

I - BILAN DES ÉCHANGES COMMERCIAUX ACP - CEE

Les résultats décevants de l'application du régime des échanges des Conventions de Lomé apparaissent à l'examen du volume et des structures des échanges commerciaux de 1976 à 1981 (A).

Après avoir procédé à cet examen, il conviendra de s'interroger sur les remèdes à mettre en oeuvre (B).

A - Volume et structure des échanges commerciaux ACP - CEE⁶

A s'en tenir aux seuls chiffres des exportations et importations respectives des Etats ACP et de la CEE, on pourrait penser, de prime abord, que les résultats étaient encourageants jusqu'en 1980.

De 1976 à 1980, la balance commerciale a été favorable aux pays ACP, à l'exception de l'année 1978. Alors qu'en 1978, la Communauté a enregistré un excédent de 0,8 milliards d'ECUS, la balance s'est redressée au profit des pays ACP tant en 1979 qu'en 1980 : en 1979, les pays ACP ont enregistré un excédent de 3 milliards d'ECUS, en 1980 un excédent de 3,2 milliards d'ECUS.

Mais en réalité, ces résultats encourageants cachent une structure des échanges défavorable aux pays ACP ; la balance commerciale pour l'année 1981 devait dissiper les illusions que le seul examen du volume des

6 Sur cette question cf. plus particulièrement P. Bouvoir, op. cit. ; Françoise Brochart-Martinie, Les exportations de produits manufacturés des pays en développement, Facteurs et tendances, Cas des pays africains, Cahiers de développement international, 1979 no. 6, Publication du CERDI, Université de Clermont I ; K. Wellens, "The second Lomé Convention : Some Aspects of its First Years of Application-Part I", European Law Review, août 1982 p. 255 ; rapports présentés au nom du Comité paritaire par : Katharina Focke, De Lomé I vers Lomé II, 1980, Office des publications officielles des Communautés européennes ; S.R. Insanally, Document ACP - CEE 29/81 du 12 octobre 1981 ; W.J. Vergeer, Document ACP - CEE 38/82 du 3 novembre 1982.

exportations et importations respectives pouvait entretenir. En 1981, la balance commerciale s'est inversée au détriment des pays ACP. Bien que les chiffres se rapportant à certains Etats membres ne soient pas encore disponibles, on constate une diminution importante des exportations des Etats ACP dans la CEE, tant en valeur qu'en pourcentage. Alors que les exportations des pays ACP vers la Communauté représentaient, en 1980, 18,9 milliards d'ECUs, les exportations de 1981 ne représentaient plus que 16,3 milliards ; corrélativement, les exportations de la CEE qui représentaient 15,7 milliards d'ECUs en 1980, se sont élevées en 1981 à 18 milliards. Ainsi, l'excédent de la balance commerciale de 3,2 milliards enregistré par les pays ACP en 1980, s'est transformé pour ces derniers en un déficit de 1,7 milliards d'ECUs pour l'année 1981⁷. L'Assemblée consultative ACP-CEE, dans sa résolution adoptée à Rome le 4 novembre 1982, n'a pas manqué de constater "avec une vive inquiétude que les exportations des ACP à destination de la Communauté ont enregistré une diminution considérable en valeur absolue et en pourcentage et continuent de diminuer rapidement, alors que les exportations des autres pays en voie de développement vers la Communauté sont restées relativement stables et augmentent rapidement en valeur relative"⁸.

Il est certain que cette détérioration de la balance commerciale en 1981 n'est pas purement conjoncturelle. Elle ne fait que refléter une diminution progressive depuis 1977 de la part des produits ACP dans le total des importations communautaires, si l'on excepte les produits pétroliers : en 1977, la part dans les importations communautaires des produits ACP était de 7,1 %, en 1978, de 6,2 %, en 1979, de 5,5 %, et en 1980, de 5 % seulement⁹.

7 Cf. Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP - CEE (1er mars 1981 - 31 décembre 1981) adopté à Libreville le 13 mai 1982, document ACP - CEE, p. 19 et s. ; Rapport du Comité paritaire sur le sixième Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP - CEE présenté par M. Vergeer, Document ACP - CEE 38/82 du 3 novembre 1982, p. 9 - 10.

8 Cf. point 4 de la résolution du 4 novembre 1982, Doc. ACP - CEE, CA/169.

9 Cf. Rapport annuel du Conseil des Ministres pour l'année 1981, préc. p. 24.

Il apparaît clairement que si la balance commerciale a pu se révéler, ces dernières années, positive pour les pays ACP, c'est essentiellement en raison du pétrole exporté par quatre pays ACP¹⁰. L'importance du pétrole et des matières premières qui représentent en moyenne plus des 3/4 des exportations des Etats ACP démontre que la structure des échanges commerciaux est restée, dans une large mesure, inchangée depuis l'application de Lomé I puis de Lomé II. L'assemblée consultative ACP - CEE, dans ses résolutions du 30 septembre 1981 et 4 novembre 1982, l'a constaté avec inquiétude¹¹. La part des produits finis demeure très faible. Est fort instructive, à cet égard, la lecture des rapports du Comité paritaire sur les rapports annuels du Conseil des Ministres ACP - CEE, notamment les rapports présentés par Mme Focke en 1980, par M. Insanally en 1981, et par M. Vergeer en 1982. Ainsi, le rapport présenté par M. Vergeer et adopté par le Comité paritaire en novembre 1982, révèle qu'en 1980 les exportations des Etats ACP à destination de la Communauté se composaient de la sorte :

- denrées alimentaires	22,3 %
- produits énergétiques	48,9 %
- matières premières	25 %
- produits finis	<u>3,8 %</u>
	100 %

Et M. Vergeer de conclure : "La politique de Lomé n'a encore rien pu changer aux courants commerciaux typiques qui existent entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement : le tiers monde fournit les matières premières, les pays industrialisés fournissent les produits finis"¹².

10 Cf. Rapport fait au nom du Comité paritaire sur le 5ème rapport annuel du Conseil des Ministres ACP - CEE par Monsieur Insanally, du 12 octobre 1981, document ACP - CEE 29/81.

11 Résolution du 30 septembre 1981, J.O. des Communautés européennes, 20 janvier 1982, no. C 15-14 ; Résolution du 4 novembre 1982, point 6, document préc.

12 Rapport préc. p. 12.

Ce bilan est d'autant plus décevant qu'un profond déséquilibre s'instaure entre les pays ACP exportateurs : Mme Focke relevait dans le rapport qu'elle a présenté à l'Assemblée consultative au nom du Comité paritaire en septembre 1980 que "5 à 6 pays ACP fournissent plus de 60 % des importations communautaires en provenance des ACP. Parallèlement, la part des autres pays ACP dans les importations communautaires est pratiquement nulle (pour 32 pays ACP, leur part respective correspond à moins de 1 % du total des exportations ACP vers la Communauté)¹³.

Ces profonds déséquilibres mettent en évidence la nécessité de trouver des remèdes pour promouvoir les exportations des pays ACP et modifier les structures des échanges.

B - Les remèdes

A la suite d'une décision prise par le Conseil des Ministres ACP - CEE à Nairobi en mai 1980, une sous-commission "Commerce" a été mise en place ; celle-ci a été chargée d'entreprendre une étude détaillée visant à déterminer les facteurs fondamentaux qui conditionnent la situation des échanges commerciaux ACP - CEE, afin de permettre notamment le développement des exportations des Etats ACP dans les meilleures conditions¹⁴. A ce jour, cette étude est encore en cours et l'Assemblée Consultative, dans sa résolution du mois de novembre 1982, d'exprimer le souhait que la sous-commission présente le plus rapidement possible les résultats de ses travaux.

Sans vouloir préjuger des conclusions de la sous-commission, il paraît certain qu'une modification substantielle du volume et des structures des échanges commerciaux ne peut résulter que d'une impulsion plus grande donnée aux coopérations industrielle, agricole et régionale. Comme l'a re-

13 K. Focke, op. cit., p. 13.

14 Cf. Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP - CEE (1er mars 1981 - 31 décembre 1981) préc. p. 19.

connu l'Assemblée Consultative dans ses deux dernières résolutions, le libre accès des produits ACP au marché de la Communauté est en soi une mesure insuffisante¹⁵. A la vérité, la démarche qu'il conviendrait de suivre, dans la prochaine Convention, devrait être inversée : au lieu de constituer le premier chapitre de la Convention, la coopération commerciale devrait faire l'objet du chapitre final, qui serait le prolongement et la résultante des autres formes de coopération.

Cependant, il ne faudrait pas en conclure qu'il serait superflu d'apporter des modifications au régime des échanges, tel qu'il est prévu par Lomé II et tel qu'il fonctionne actuellement. Ce régime peut et doit être amélioré. Avant tout, il conviendrait de supprimer les entraves au libre accès des produits des pays ACP, entraves maintenues par Lomé II ou apparues lors de son application. Ces entraves freinent les exportations des produits ACP tant agricoles (a) que manufacturés (b) ; certaines entraves s'appliquent à l'ensemble de ces produits (c).

a) On sait que le régime du libre accès au marché de la Communauté est expressément écarté pour les produits relevant de la politique agricole commune et que la convention établit une distinction entre deux catégories de produits agricoles : ceux qui devraient être soumis aux droits de douane en sont automatiquement exemptés ; quant aux produits soumis à des prélèvements ou à des restrictions quantitatives, la Communauté s'engage seulement à assurer aux Etats ACP un traitement plus favorable que celui octroyé aux pays tiers bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée¹⁶. Sans doute, les produits agricoles ne bénéficiant pas du libre accès au Marché, ne représentent qu'un très faible pourcentage des exportations totales des pays ACP¹⁷. De surcroît, le régime préférentiel

15 Cf. point 11 de la résolution précitée du 30 septembre 1981 ; point 8 de la résolution précitée du 4 novembre 1982.

16 Art. 2, 2 a de la Convention.

17 Environ 0,5 % des exportations totales des pays ACP vers la Communauté, cf. Vergeer, rapport préc. no. 6.

établi sous Lomé I a été amélioré par la Convention de Lomé II¹⁸. Il n'en demeure pas moins que l'exportation de certains produits agricoles présente un intérêt vital pour leurs pays producteurs et que la Communauté a refusé de libéraliser davantage les conditions d'accès de pareils produits¹⁹. En raison du sous-développement industriel de la plupart des pays ACP et du développement souhaitable du commerce des matières premières agricoles ou des produits finis et semi-finis fabriqués à partir de celles-ci, les pays ACP réclament de longue date que la Communauté mène enfin une politique du commerce des produits agricoles qui soit en harmonie avec sa politique du développement²⁰.

Aux entraves générales résultant de la politique agricole commune et prévues par le chapitre Ier de la Convention, s'ajoutent celles qui découlent des protocoles sur le sucre²¹, les bananes²² et le rhum²³.

Dans le protocole sur le sucre, de loin le plus important sur un plan économique et qui seul retiendra notre attention, la Communauté s'est engagée "pour une période indéterminée, à acheter et à importer, à des

- 18 Rapport K. Focke préc. p. 15 ; sur les textes d'application de ce régime préférentiel adoptés en 1981, cf. rapport annuel du Conseil des Ministres ACP - CEE pour l'année 1981, préc. p. 17.
- 19 Tel le riz blanchi produit notamment par le Surinam, cf. rapport K. Focke, préc. p. 15.
- 20 Cf. en dernier lieu, la résolution de l'Assemblée consultative ACP - CEE du 4 novembre 1982, point 8 ; l'Assemblée rappelle, à cet égard, les paragraphes 45 et 46 de la résolution contenue dans le rapport Ferrero sur la lutte contre la faim adopté par le Parlement européen le 18 septembre 1980 ; dans cette dernière résolution, il était demandé que soit garanti l'accès au marché communautaire des produits agricoles et des produits agricoles transformés provenant des pays en voie de développement associés et non-associés les plus pauvres.
- 21 Protocole no. 7 de Lomé II.
- 22 Protocole no. 4 de Lomé II ; sur ce protocole cf. notamment J. Cl. Gautron, loc. cit. p. 399 ; Alioune B. Sene, Le libre accès des produits originaires des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique au marché de la Communauté économique européenne, Réalité ou fiction ? Thèse dactyl. Dijon (IRI) 1982, p. 176 et s.
- 23 Protocole no. 5 de Lomé II ; sur ce protocole cf. J. Cl. Gautron, loc. cit. p. 399 ; Alioune B. Sene, op. cit. p. 167 et s.

prix garantis, des quantités spécifiées de sucre de canne, brut ou blanc, originaire des Etats ACP, que lesdits Etats s'engagent à lui fournir"²⁴. Destiné à garantir aux Pays ACP les recettes d'exportation pour le sucre et à assurer l'approvisionnement de la Communauté, le protocole sur le sucre a suscité de nombreuses difficultés, dès son entrée en vigueur. La "crise du sucre" entre les pays ACP et la Communauté n'est pas un vain mot ; elle est poussée à son paroxysme lors de la négociation annuelle des prix garantis ; les pays ACP se plaignent amèrement de l'insuffisance de l'augmentation des prix garantis, compte tenu notamment de l'élévation des coûts de transport²⁵. La seconde source essentielle de difficultés provient des allocations de quotas aux pays ACP qui ne peuvent importer dans la Communauté, au prix garanti, que la quantité qui leur est accordée. Si l'Etat ACP ne livre pas la quantité prévue au cours d'une même année, cette quantité est réduite d'autant pour les périodes suivantes, sauf cas de force majeure²⁶. Le jeu de cette exception a suscité d'épineux problèmes et plusieurs pays ACP qui s'en étaient prévalus ne purent en bénéficier²⁷. On a très nettement l'impression qu'en rejetant l'exception de force majeure, la Communauté cherche à profiter de l'occasion pour limiter les quantités de sucre en prévision des négociations d'un nouveau protocole²⁸, d'autant qu'elle doit faire face à une production européenne de betteraves sucrières excédentaire. Eu égard à l'importance de la production de sucre d'un certain nombre de pays ACP, à l'accroissement de la production de betteraves sucrières dans la Communauté et à la situation excédentaire sur le marché mondial, on a pu, à juste titre, relever que "la politique sucrière de la Communauté constitue pour les Etats ACP un test des dispositions de la CEE à approuver une division internationale du travail dans le domaine de la politique agricole commune"²⁹.

24 Art. 1, al. 2 du protocole no. 7.

25 Cf. en dernier lieu, résolution de l'assemblée consultative du 4 novembre 1982 points 47 et s. ; adde Albert Te Pass, "Sucre roux, sucre blanc : crise ACP - CEE ?", Revue du Marché commun 1981, p. 539.

26 Art. 7 al. 3 du protocole no. 7.

27 Cf. rapport K. Focke, op. cit., p. 20.

28 Cf. Alioune B. Sene, op. cit. p. 151.

29 Ministre tanzanien de l'Economie Jamal cité par Vergeer, loc. cit., no. 54.

b) L'importance de produits manufacturés ACP dans la Communauté est freinée par diverses entraves liées aux règles d'origine et dont il faut prendre conscience dans la perspective d'une renégociation de la Convention de Lomé.

A priori, le régime relatif aux règles d'origine semble satisfaisant de par la souplesse des principes posés. Les produits originaires qui bénéficient d'un régime de franchise sont non seulement ceux entièrement obtenus dans ces pays, mais également les marchandises dans la fabrication desquelles sont entrés des produits importés d'un pays non ACP, à condition que ces marchandises aient fait l'objet d'ouvrasons ou de transformations suffisantes. La Convention, dans le protocole no. 1 et ses annexes, définit et énumère de manière minutieuse ces ouvrasons et transformations. Pour la détermination du caractère originaire des produits, les Etats ACP sont considérés comme un seul territoire³⁰ : conserve dès lors la qualité de produit originaire, celui qui fait l'objet de transformations partielles successivement opérées dans plusieurs pays ACP, ce qui favorise la coopération régionale entre Etats ACP. Des dérogations aux règles d'origine sont admises³¹. Le Comité de coopération douanière peut adopter pareille dérogation lorsque le développement d'industries existantes ou l'implantation d'industries nouvelles le justifie³². La demande de dérogation concernant un Etat ACP moins développé est examinée avec un préjugé favorable³³. Il est tenu compte tout spécialement de la possibilité de conférer le caractère originaire à des produits dans la composition desquels entrent les produits originaires de pays en voie de développement autres que les Etats ACP eux-mêmes³⁴.

30 Protocole no. 1 relatif à la définition de la notion de produits originaires et aux méthodes de coopération administrative, art. 1er, 2.

31 Art. 30 du protocole précité.

32 Art. 30, al. 1 du protocole précité.

33 Art. 30, al. 4 du protocole précité.

34 Art. 30, al. 5 du protocole précité.

Toutefois, une analyse plus détaillée des dispositions relatives aux règles d'origine ainsi que leur application font apparaître leur excessive sévérité. Tout d'abord, quant à la condition tenant aux ouvraisons ou transformations suffisantes requises pour les produits dans la fabrication desquels sont entrés d'autres produits non ACP. En vertu de l'article 3 du protocole, "sont considérées comme suffisantes, d'une part les ouvraisons ou transformations qui ont pour effet de ranger les marchandises obtenues sous une position tarifaire autre que celle afférente à chacun des produits mis en oeuvre", sous certaines exceptions, d'autre part "les ouvraisons ou transformations énumérées dans la liste B figurant à l'annexe III".

D'une manière générale, les produits ACP ont des difficultés à satisfaire aux conditions requises pour un changement de position tarifaire. Par ailleurs, l'examen des produits énumérés dans les listes Bet A³⁵ révèle que les transformations exigées pour rendre le produit ACP éligible à la qualification d'origine sont excessives pour des pays non industrialisés. C'est ainsi que les vêtements n'obtiennent la qualité d'origine que s'ils sont fabriqués à partir de fils et non de tissus³⁶. En outre, le niveau de valeur ajoutée requise, variant selon les produits, est souvent trop élevé : "il est peu réaliste de s'attendre à ce que des pays comme, par exemple, le Niger, la Barbade, etc. puissent apporter plus de 60 % de valeur ajoutée aux articles fabriqués chez eux"³⁷. Sans doute, l'élément de valeur ajoutée peut se trouver dans n'importe quel pays ACP, dans des pays de la Communauté ou dans d'autres pays déterminés³⁸. Mais d'une part, le niveau de développement des Etats ACP est souvent trop

35 La liste "B" énumère les ouvraisons ou transformations de produits non originaires n'entraînant pas de changements de position tarifaire, mais conférant néanmoins le caractère de "produits originaires" aux produits provenant de ces opérations. Quant à la liste "A", elle reproduit les ouvraisons ou les transformations de produits non originaires entraînant un changement de position tarifaire, mais ne conférant pas le caractère de "produits originaires" aux produits provenant de ces opérations ou ne le conférant qu'à certaines conditions.

36 Cf. liste "A" No. du tarif douanier : ex. 60.04 et s.

37 Alioune B. Sene, op. cit., p. 110.

38 Protocole no. 1, Art. 1er et Annexe 1, note 9.

faible pour permettre à un Etat d'apporter au produit originaire d'un autre Etat la valeur ajoutée prévue par les accords³⁹. D'autre part, l'approvisionnement de la Communauté apparaît trop coûteux pour le développement d'une industrialisation tournée vers l'exportation et qui soit compétitive⁴⁰. Enfin, les dérogations aux règles d'origine sont rares en pratique et exigent une procédure complexe et longue. Toutefois, on peut constater une amélioration sur ce dernier point, la Communauté venant d'approuver un schéma permettant de raccourcir le délai entre la présentation d'une demande de dérogation et le début de l'entrée en vigueur de celle-ci⁴¹.

Si ces entraves liées aux règles d'origine affectent avant tout les produits manufacturés, d'autres atteintes au libre accès sont communes aux produits tant agricoles que manufacturés.

c) On peut distinguer deux types d'atteintes au principe du libre accès des produits ACP au marché de la Communauté, quelle que soit la nature des produits concernés : les entraves administratives et non tarifaires d'une part, les clauses de sauvegarde d'autre part.

1) Les entraves administratives et non tarifaires découlent des règlements techniques et des normes applicables dans les échanges ACP - CEE, qu'il s'agisse de la réglementation communautaire en matière de règlements techniques et des normes⁴² ou de la législation particulière à chaque pays. Il en résulte un maquis de textes que les Etats membres sont tentés d'utiliser pour s'opposer au libre accès d'un produit originaire des Etats ACP particulièrement concurrentiel. C'est ainsi que les autorités françaises ont invoqué les restrictions liées aux normes pour faire

39 Alioune B. Sene, op. cit., p. 112.

40 Alioune B. Sene, loc. cit.

41 Rapport Vergeer, loc. cit. no. 21 ; comme exemples de dérogations cf. Les accords externes de la C.E.E., Rev. tr. dr. européen, 1982, p. 704.

42 J.O.C.E. L. 71/29 du 17 mars 1980.

obstacle aux importations de haricots verts originaires du Sénégal⁴³. C'est à juste titre que l'Assemblée consultative, dans sa résolution du 4 novembre 1982, a jugé "absolument nécessaire d'éliminer les entraves administratives et non tarifaires qui subsistent et qui gênent le commerce ACP - CEE ainsi que le commerce inter-ACP"⁴⁴.

2) Conformément à l'article 12, alinéa 1er de la Convention de Lomé II, la Communauté peut prendre ou autoriser un des Etats membres à prendre des mesures de sauvegarde si l'application du régime des échanges tel que prévu par la Convention "entraîne des perturbations graves dans un secteur d'activité économique de la Communauté ou d'un ou de plusieurs Etats membres ou compromet leur stabilité financière extérieure, ou si des difficultés surgissent, qui risquent d'entraîner la détérioration d'un secteur d'activité de la Communauté ou d'une région de celle-ci". L'alinéa 2 de l'article 12 prévoit que "la Communauté et ses Etats membres s'engagent à ne pas utiliser des mesures de sauvegarde ni d'autres moyens dans un but protectionniste ou pour entraver les évolutions structurelles".

Les mesures de sauvegarde ont fait l'objet d'âpres discussions lors des négociations de Lomé II. Un compromis a pu être trouvé : d'une part, le recours à cette clause est subordonné à des consultations préalables⁴⁵ ; d'autre part, les intérêts des Etats ACP les moins développés, enclavés et insulaires, doivent faire l'objet d'une attention particulière⁴⁶.

Jusqu'à ce jour, la Communauté économique européenne n'a pas fait jouer la clause de sauvegarde. Cependant, elle a menacé de l'appliquer pour obtenir une réduction des exportations de textiles à destination de la Communauté. Cette simple menace a permis à la Communauté d'atteindre le résultat escompté. Les pays ACP se sont vivement émus de la position de la Communauté et font à juste titre valoir que les exportations de textiles dans

43 Alioune B. Sene, op. cit., p. 120.

44 Point 13.

45 Art. 13 de la Convention.

46 Art. 15 de la Convention.

La Communauté ne représentent que 1,8 % du total des importations textiles communautaires. En d'autres termes, même si les exportations ACP étaient entièrement bloquées, la Communauté devrait encore faire face aux 98,2 % de produits textiles importés⁴⁷. C'est à juste titre que l'Assemblée consultative, dans sa résolution de 1980, a estimé que "le cas des exportations de textiles ACP, qui illustre les difficultés considérables rencontrées par les Etats ACP pour s'industrialiser et mettre à profit la règle du libre accès, constitue un test de la volonté de la Communauté et de ses Etats membres de respecter leurs engagements en la matière"⁴⁸. "Au-delà du problème des entraves au libre accès, l'affaire des textiles soulève "la question fondamentale de la nécessaire restructuration de l'économie des pays industrialisés dans le cadre d'une division internationale du travail"⁴⁹.

En présence de ces nombreuses atteintes au libre accès des produits ACP au marché de la Communauté, on comprend l'amertume des pays ACP⁵⁰. Nul doute que la suppression ou, à tout le moins, l'atténuation de ces entraves constitueront l'objectif essentiel des futures négociations du volet commercial de Lomé III. A cet égard, il ne faut pas se bercer d'illusions. Il est hautement improbable que la Communauté fasse d'importants sacrifices dans le domaine agricole et renonce aux clauses de sauvegarde dont

47 Cf. rapport Insanally, no. 33-39.

48 Résolution du 26 septembre 1980, K. Focke, op. cit., p. 80 ; ce thème, avec son illustration dans le domaine des textiles, a été repris par l'Assemblée consultative en 1981 (point 13) et en 1982 (point 9).

49 K. Focke, op. cit. p. 18.

50 A cette amertume s'ajoute la crainte de voir les pays en développement bénéficiaires du système de préférences généralisées (S.P.G.) de la Communauté concurrencer les pays ACP sur le marché communautaire. Il n'a pas encore été prouvé, à ce jour, que le S.P.G. a eu effectivement des répercussions négatives pour les pays ACP. Un groupe de travail mixte avait été créé dans le cadre de Lomé I pour entreprendre une pareille étude ; ce groupe de travail n'a pas encore achevé ses travaux cf. Résolution de l'Assemblée consultative du 4 novembre 1982 point 21 ; sur les incidences du S.P.G. de la Communauté sur les exportations des produits originaires des Etats ACP cf. Alioune B. Sene, op. cit., p. 215 et s. ; pour une évaluation d'ensemble des effets du S.P.G., cf. Fr. Brochart - Martinie, op. cit., p. 407 et s.

seul le régime pourrait être amélioré. Avant tout, il conviendrait d'éviter que les pays ACP ne développent des productions agricoles ou industrielles dont l'accès au Marché Commun se voit par la suite entravé. C'est fort à propos que le récent Mémorandum sur la politique communautaire de développement énonce que "la première priorité qui s'impose à la Communauté est d'assurer au régime des échanges le maximum de prévisibilité", celle-ci devant intéresser "au premier chef les pays exportateurs de produits agricoles et industriels concurrents des produits européens"⁵¹.

Les efforts des négociateurs devront également tendre à intensifier la promotion commerciale à laquelle les pays ACP attachent, à juste titre, une grande importance.

II - LA PROMOTION COMMERCIALE

La promotion commerciale, innovation de Lomé I, a fait l'objet d'un notable renforcement dans la Convention de Lomé II (A). Néanmoins, les résultats concrets de ce renforcement demeurent insuffisants (B).

A - Le renforcement de la promotion commerciale sous Lomé II

Le renforcement de la promotion commerciale par la Convention de Lomé II se traduit tout d'abord par l'élargissement du champ d'activité de la coopération.

Alors que cette promotion, sous Lomé I, était limitée aux exportations et ce, uniquement vers la Communauté, désormais les actions de promotion commerciale vont du stade de la production au stade final de la distribution et concernent tant le marché de la Communauté que les marchés

51 Tiré à part du "Courrier ACP - CEE" no. 76, novembre-décembre 1982, p. 26.

internes, régionaux et internationaux⁵². L'élargissement géographique du champ d'application de la coopération mérite tout particulièrement d'être approuvé. La coopération intra-ACP est un aspect de la coopération Sud-Sud. Les coopérations Nord-Sud et Sud-Sud ne sont pas exclusives l'une de l'autre. On est de plus en plus conscient que ces deux coopérations sont complémentaires et que le développement de marchés régionaux encouragerait l'apparition progressive de filières sectorielles incluant naturellement les petites et moyennes entreprises, ouvrant la voie de la maîtrise technologique et de la compétitivité internationale aux entreprises qui les composent⁵³.

Le renforcement de la promotion commerciale se traduit également par un élargissement de la gamme d'interventions. Aux actions déjà envisagées depuis 1975 (soutien aux organismes chargés du commerce extérieur, participation à des foires et expositions, études de marché, diffusion de l'information), les interventions suivantes ont été ajoutées : mise en place des infrastructures de soutien, assistance aux petites et moyennes entreprises, politique de produit.

Enfin, ce renforcement de la production commerciale s'accompagne d'une augmentation des moyens financiers : outre les crédits qui pourraient être affectés à chaque Etat dans le cadre de son programme indicatif, une affectation spéciale désormais de 40 millions d'Unités de Compte est réservée à la promotion commerciale dans le cadre de la coopération régionale⁵⁴ ; elle ne s'élevait, dans la Convention de Lomé I, qu'à 15 millions d'Unités de Compte.

Alors que les mécanismes prévus pour la promotion commerciale par la Convention de Lomé I n'ont été que peu utilisés⁵⁵, l'élargissement de la promotion commerciale par la Convention de Lomé II a suscité un très

52 Art. 20 de la Convention.

53 Cf. notamment M. Soulage et M. Cremadez, *Le Monde Diplomatique*, Août 1981, p. 28 ; Rapport présenté par Mme K. Focke, précité, p. 19.

54 Cf. Art. 22 de la Convention.

55 Cf. notamment rapport présenté par Mme K. Focke, précité, p. 18.

vif intérêt auprès des pays ACP. M. Insanally, dans son rapport présenté au nom du Comité paritaire, n'hésite pas à écrire que les "perspectives ouvertes par les dispositions élargies prévues au chapitre de la promotion commerciale dans la deuxième Convention de Lomé et notamment les articles 21 et 22 ont suscité un élan enthousiaste dans la recherche des méthodes améliorées de commercialisation"⁵⁶. Cet élan est attesté par le fait qu'au cours de l'année 1981, 51 Etats ont déjà prévu des interventions de promotion commerciale dans leurs programmes indicatifs nationaux : au même stade, sous Lomé I, ils n'étaient que ⁵⁷ ; enthousiasme réfréné cependant par un projet de la Communauté de transférer la source de financement de la participation des pays ACP aux foires et expositions commerciales, du fonds régional aux programmes indicatifs nationaux de chaque Etat participant. Depuis lors, un compromis a été trouvé⁵⁸.

Néanmoins les résultats de la promotion commerciale demeurent, à ce jour, insuffisants.

B - L'insuffisance des résultats des actions de promotion commerciale

Jusqu'à présent, l'essentiel des efforts de promotion commerciale ont été déployés dans le cadre étroit des foires et expositions⁵⁹. Il est absolument nécessaire de dépasser ce cadre et de développer l'ensemble des

56 Rapport précité, no. 30.

57 Cf. 15^{ème} rapport général sur l'activité des Communautés européennes en 1981, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1982, no. 772.

58 Cf. Rapport fait au nom du Comité paritaire par M. Insanally, précité, no. 30 et suivants ; Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP - CEE (1^{er} mars 1981 - 31 décembre 1981), précité, p. 34.

59 Est révélatrice l'attention excessive portée aux difficultés apparues dans la mise en oeuvre de cette forme de promotion commerciale. Cf. rapport du Comité paritaire, no. 30 et s., et résolution de l'Assemblée consultative ACP - CEE, point 19, adoptés en 1981, précité.

possibilités de promotion commerciale offertes par la Convention de Lomé II.

Pour permettre aux produits ACP d'accéder au marché de la Communauté et aux marchés internationaux, l'aide au développement la plus efficace consiste à transmettre aux Etats ACP l'expérience et le savoir-faire que possèdent les pays développés dans le domaine commercial⁶⁰. On peut déplorer que les rares produits finis mis sur le marché par les pays ACP le sont généralement sans avoir été précédés d'études du marché suffisantes. D'où des productions inadaptées au marché, au détriment parfois des productions traditionnelles⁶¹.

Pour développer les échanges commerciaux intra-ACP, d'importants efforts de promotion commerciale demeurent nécessaires. A beaucoup d'égards, les productions des pays ACP sont complémentaires ; il existe entre les pays ACP de nombreux marchés potentiels qu'il conviendrait d'exploiter. Mais fait défaut une véritable infrastructure pour permettre les échanges intra-ACP (voies et moyens de communication, de transport, de stockage, ...), rendant indispensable une aide technologique de la part de la Communauté.

La nécessité de cette aide ne doit cependant pas dispenser les pays ACP d'entreprendre d'importants efforts pour développer le commerce entre eux, notamment au sein des organismes régionaux ou sous-régionaux que sont la C.E.A.O.⁶², la C.E.D.E.A.O., l'A.D.R.A.O. (pour l'Afrique de l'Ouest), C.A.R.I.C.O.M. (pour les Caraïbes) et la Z.E.P. (Zone d'échanges préférentiels pour les Etats d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe).

60 Vergeer, rapport précité, no. 17.

61 Cf. la régression sensible du marché d'objets artisanaux déplorée dans le rapport de M. Vergeer préc. no. 16.

62 Pour une évaluation des effets de la C.E.A.O. sur les échanges des Etats-membres cf. Fr. Brochart-Martinie, op. cit., p. 490 et s.

Au cours de l'année 1982, le Comité paritaire et l'Assemblée consultative⁶³ ainsi que nombre de pays ACP⁶⁴ ont pris conscience de la nécessité d'une impulsion nouvelle à donner à la coopération commerciale.

Cette impulsion nouvelle devrait se traduire en priorité par la création d'un organisme capable de mettre en oeuvre les actions de promotion commerciale. Alors qu'en application de l'article 94, 1, c de la Convention de Lomé II, il existe déjà un Comité pour la coopération industrielle, un Centre pour le développement industriel et que des discussions sont en cours au sujet de la création d'un Centre technique de coopération dans le domaine agricole et rural, un tel organe n'est pas encore constitué en matière commerciale. Dans sa résolution du 4 novembre 1982, l'Assemblée consultative n'a pas manqué de préconiser la création d'un tel organe⁶⁵. Il appartiendrait notamment à cet organe de créer des centres locaux de promotion locale, des bureaux de commercialisation et de coordonner leurs actions.

De même, devrait être créée une Fédération des Chambres de commerce ACP dont le principe a été approuvé par le Conseil des Ministres réuni à Montego Bay (Jamaïque) en juillet 1980.

Beaucoup reste à faire, si l'on souhaite que la coopération commerciale ne demeure pas sous Lomé II, comme elle l'a été sous Lomé I, l'aspect le plus négatif de la coopération ACP - CEE.

63 Cf. Rapport Vergeer et résolution de l'Assemblée consultative préc.

64 Cf. notamment l'interview de M. L.-B. Nonyake, Courrier ACP - CEE, septembre-octobre 1982, p. 34 et 35.

65 Cf. point 18 de la résolution ; voir également le Rapport présenté par M. Vergeer, précité, no. 15.

à paraître prochainement/demnächst :

Danièle HUET-WEILLER

Bilan de 10 ans d'application de la
réforme de la filiation

Jean PRADEL

Le médecin devant la loi pénale

