

L'Afrique du Sud, l'Union européenne et la Convention de Lomé : du bilatéralisme au néo-régionalisme ? (Note)

South Africa, the European Union and the Lome Convention : From Bilateralism to New Regionalism ?

Daniel Bach

Volume 27, numéro 4, 1996

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703661ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703661ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Bach, D. (1996). L'Afrique du Sud, l'Union européenne et la Convention de Lomé : du bilatéralisme au néo-régionalisme ? (Note). *Études internationales*, 27(4), 733–742. <https://doi.org/10.7202/703661ar>

Résumé de l'article

Economic and financial relations between the European Union and « new » South Africa were characterized by a rapid process of normalization following the general elections of 27 April 1994. Much more problematic has been the process of negotiating a long term relationship which should result in the implementation of a Eu-South Africa free trade area over a ten year transition period, and a qualified membership of South Africa in the Lome Convention. The analysis of current negotiations reveals how the parties' mutual concern for the World Trade Organisation principles is constantly tempered by their equally strong commitment to Systems of regional preferences. At a time when the future of the Lome Convention has become a matter of official discussion by the EU and the ACP states, the revival of regional integration programmes in Southern Africa confers to the negotiations between the EU and South Africa a special value. Indeed, they prefigure as a test on the capacity to integrate the realities of new trade regionalism in euro-African relations.

L'Afrique du Sud, l'Union européenne et la Convention de Lomé : du bilatéralisme au néo-régionalisme ?

Daniel C. BACH*

ABSTRACT — *South Africa, the European Union and the Lome Convention : From Bilateralism to New Regionalism ?*

Economic and financial relations between the European Union and « new » South Africa were characterized by a rapid process of normalization following the general elections of 27 April 1994. Much more problematic has been the process of negotiating a long term relationship which should result in the implementation of a EU-South Africa free trade area over a ten year transition period, and a qualified membership of South Africa in the Lome Convention. The analysis of current negotiations reveals how the parties' mutual concern for the World Trade Organisation principles is constantly tempered by their equally strong commitment to systems of regional preferences. At a time when the future of the Lome Convention has become a matter of official discussion by the EU and the ACP states, the revival of regional integration programmes in Southern Africa confers to the negotiations between the EU and South Africa a special value. Indeed, they prefigure as a test on the capacity to integrate the realities of new trade regionalism in euro-African relations.

Les rapports entre l'Union européenne (UE) et la « nouvelle » Afrique du Sud ont été marqués par une normalisation particulièrement rapide au lendemain des élections générales du 27 avril 1994 qui ont confirmé la transition vers une « nouvelle » Afrique du Sud. Afin d'établir une relation à long terme entre l'UE et l'Afrique du Sud, des négociations se sont engagées en 1995. Elles témoignent au premier chef des difficultés à mettre en œuvre une rénovation des rapports eurafricains dans un contexte où l'adhésion aux principes dérégulateurs de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) est tempéré par un souci de préserver des systèmes de préférences régionales. Au regard de l'état d'avancement des chantiers de relance de l'intégration régionale en Afrique australe, les négociations en cours sont également porteuses d'enjeux plus vastes que l'on ne saurait sous-estimer, la refonte du modèle de Lomé¹ étant désormais officiellement engagée.

Après une brève description de l'état des flux d'échanges entre l'UE et l'Afrique du Sud, on analysera leur normalisation et l'état d'avancement des négociations en vue de la mise en place d'une zone de libre-échange et d'une

* Chercheur au CNRS, directeur du Centre d'Étude d'Afrique noire, CNRS-Institut d'Études Politiques de Bordeaux.

1. R-M. LEMESLE, *La Convention de Lomé : Principaux objectifs et exemples d'action, 1975-1995*, Paris, CHEAM, 1995.

adhésion de l'Afrique du Sud à la convention de Lomé IV. On évoquera alors la manière dont ces changements traduisent une évolution des conceptions européennes en matière de coopération Nord-Sud.

I – Des échanges significatifs

L'abrogation des lois de l'apartheid et l'organisation des élections d'avril 1994 ont donné le signal d'une recomposition des relations avec une Europe qui était demeurée le premier partenaire économique de l'Afrique du Sud malgré les sanctions des années 1980. En 1993, l'UE était destinataire de 47,5 % des exportations de l'Afrique du Sud et de 48,3 % de ses importations. En 1993, la part de l'Afrique du Sud dans le commerce extérieur de l'Union s'élevait à 1,7 % de ses exportations et à 1,1 % de ses importations. L'apparente modestie de ces données recouvrait une forte concentration des échanges au profit de trois États, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie, qui totalisaient à eux seuls 75 % des exportations de l'UE vers l'Afrique du Sud et 82 % de ses importations².

Les relations de l'UE avec l'Afrique du Sud doivent également être situées dans un contexte plus vaste : l'Afrique du Sud est le premier partenaire économique de l'UE en Afrique ; en outre, le bon aboutissement d'une transition démocratique particulièrement délicate, le faible degré d'endettement du pays, ses atouts économiques considérables et les perspectives de relance de l'intégration sous-régionale n'ont cessé d'œuvrer en faveur d'une valorisation des rapports avec l'Afrique du Sud. Avec 40 % de la population de l'Afrique australe, l'Afrique du Sud compte pour 80 % dans son PIB et représente près de 75 % du total de ses exportations. L'Afrique du Sud produit également 84 % de l'électricité consommée dans la sous-région et dispose de près de 60 % de ses infrastructures ferroviaires³.

Quoique modeste, la reprise de l'investissement étranger direct observée dès 1990, a eu pour conséquence une inversion du courant de désinvestissement des années 1980⁴. Les investissements européens représentent plus de la moitié de l'investissement étranger en Afrique du Sud ; le principal investisseur étranger demeure la Grande-Bretagne, mais elle est désormais suivie de près par les États-Unis et surtout l'Allemagne fédérale⁵. L'UE est également le

2. En 1993, le principal exportateur vers l'Afrique du Sud est l'Allemagne (39,8 % des exportations), suivie par la Grande-Bretagne (25,1 %) et l'Italie (9,9 %). Parmi les pays européens importateurs de produits sud-africains, la Grande-Bretagne occupe la première place (47,5 %), devant l'Italie (20,1 %) et l'Allemagne (14,5 %). Données Eurostat.

3. Dossier « Afrique du Sud », in *Nord-Sud Export*, 17 juin 1994, p. 14.

4. Quelque 250 entreprises étrangères, essentiellement d'origine nord-américaine, avaient alors décidé de se retirer. R. RIDDELL, « Economic Policies in the New South Africa », *ODI Briefing Paper*, avril 1994, p. 5.

5. La décennie 1980-1990 a été marquée par une érosion de la part relative des investissements britanniques (chute de 36 à 24,8 %), états-unis (27 à 17,9 %) et français (5 à 3 %), parallèlement à une consolidation des positions des investisseurs suisses (4 à 12,1 %) et surtout allemands (11 à 16,7 %). *South African Issues*, avril 1994.

principal bailleur de fonds de Pretoria : en 1993, plus de 50 % des concours extérieurs à l'Afrique du Sud provenaient du programme spécial communautaire et des aides publiques bilatérales⁶.

Le processus de normalisation des relations entre l'UE et l'Afrique du Sud débute formellement en février 1992, avec la levée d'une première vague de sanctions économiques⁷. Les sanctions qui demeurent en vigueur concernent les secteurs financiers (interdiction d'accès aux ressources du FMI et de la Banque mondiale), et, du moins en théorie, les achats et fournitures d'armements, la coopération nucléaire et la fourniture de produits pétroliers ; ces ultimes restrictions seront levées fin 1993, après que Nelson Mandela se soit prononcé dans ce sens à la tribune des Nations Unies.

À la veille des élections générales du 27 avril 1994, la levée des sanctions a été complétée par une offre de normalisation rapide des conditions d'accès de l'Afrique du Sud aux marchés, à l'aide et aux capitaux de l'UE. Parmi les mesures concernées figurait au premier chef l'inclusion de l'Afrique du Sud dans le Système de préférences généralisées (SPG) : l'application à l'Afrique du Sud de ce corpus de préférences tarifaires réservé aux pays en développement est devenue effective le 3 septembre 1994⁸. La décision s'est toutefois avérée d'ordre essentiellement symbolique dans ses conséquences pratiques : selon des estimations établies en août 1994, l'application du SPG devait affecter moins de 4,7 % des exportations sud-africaines, soit 1,8 milliard de rands pour des exportations vers l'UE d'un montant total de 37,9 milliards⁹.

La normalisation des rapports entre l'UE et l'Afrique du Sud a été parachèvement par la signature d'un accord-cadre, le 10 octobre 1994. Extrêmement bref, ce texte rappelle que le « respect des droits de l'homme et des principes démocratiques » constitue « un élément essentiel » à la mise en œuvre des engagements contractés par l'UE¹⁰. Il est également affirmé que les négociations bilatérales qui doivent s'ouvrir avec l'UE s'inséreront dans un contexte régional, et qu'aucune incompatibilité ne saurait affecter les accords existants entre l'Afrique du Sud et les États de l'Afrique australe. À cet effet, les parties

6. Commission des Communautés européennes, « *Communication de la Commission au Conseil ; l'Afrique du Sud et la Communauté européenne* », COM(93) 460 final, 29 septembre 1993, multigr., p. 4.

7. Les sanctions concernaient les achats de pièces d'or, de fer et d'acier, ainsi que les investissements directs. M. HOLLAND, *The European Community and South Africa*, Londres, Pinter Publ., 1988.

8. Certains États ont exigé l'introduction de restrictions concernant les fruits et les cartonnages. *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 5 août 1994, p. 1638.

9. L'application du régime (moins favorable) de la clause de la nation la plus favorisée, dont Pretoria bénéficiait avant son inclusion dans le SPG, avait déjà pour conséquence d'exempter de tout prélèvement tarifaire 77 % des exportations sud-africaines vers l'Europe (essentiellement constituées de matières premières). European Research Office, « *EU-South Africa Relations* », Bruxelles, 1994, p.2.

10. *Official Journal of the European Communities*, 8 octobre 1994, C 282, p. 10.

contractantes s'engagent à rechercher « les moyens par lesquels leur coopération s'harmonisera et consolidera les intérêts de la région de l'Afrique australe et la coopération intra-régionale¹¹ ».

Les engagements prometteurs affichés par l'UE durant l'année 1994 ont été source de déconvenues lorsque les négociations en vue d'un accord à moyen terme se sont véritablement engagées. Contrairement à ses attentes, l'Afrique du Sud n'a pu obtenir de l'UE une offre d'adhésion pleine et entière à la Convention de Lomé. Parmi les motivations de ce refus figurait au premier chef le souci de protéger certains intérêts et produits sensibles du marché communautaire. Les États de l'Europe du Sud qui, pour certains, avaient exigé une application restrictive du SPG, étaient *a fortiori* hostiles à une adhésion pleine et entière à la Convention de Lomé. Ces considérations protectionnistes étaient, il est vrai, également confortées par la crainte qu'une accession de l'Afrique du Sud au régime commercial de la Convention de Lomé IV ne vienne remettre en question le statut dérogatoire que l'OMC venait de lui accorder, non sans réticences.

Sur la base des directives adoptées le 19 juin 1995 par le Conseil des ministres européen, une double négociation s'est engagée. Toujours en cours, les pourparlers tendent, d'une part, vers l'adoption d'un traité bilatéral de coopération et de commerce, d'autre part, vers l'adjonction à la Convention de Lomé IV d'un protocole définissant les conditions de l'adhésion de l'Afrique du Sud.

II – Le projet de formation d'une zone de libre-échange UE-Afrique du Sud

Le mandat sur la base duquel la Commission européenne a engagé la négociation d'un accord bilatéral avec l'Afrique du Sud englobe la coopération technique et financière, la coopération économique et à la mise en œuvre d'un « dialogue sur les politiques ».

L'inscription de la coopération technique et financière dans l'accord bilatéral codifie la poursuite de transferts pré-existants. Parallèlement aux sanctions économiques décidées par le Conseil européen en 1985, un Programme spécial européen (PSE) avait été créé afin de lutter contre la discrimination raciale par des mesures dites positives¹². L'ensemble des projets soutenus étaient identifiés et mis en œuvre par des Organisations non gouvernementales (ONG) sud-africaines, car l'UE s'interdisait toute relation politique avec l'administration¹³. Avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement sud-africain démocratiquement élu, le programme est entré dans une nouvelle

11. Article 6, in *ibid*.

12. Entre 1986 et 1993, quelque 670 projets ont ainsi été soutenus pour un montant total de 336 millions d'écus (110,5 millions d'écus pour la période 1986-90).

13. Il s'agissait du Conseil sud-africain des Églises, de la Conférence des évêques catholiques d'Afrique australe, de la Fondation Kagiso et du mouvement syndical.

phase. Rebaptisé « Programme européen pour la reconstruction et le développement en Afrique du Sud », il n'exclut plus les projets présentés par l'administration sud-africaine. Bénéficiaire d'une aide de 130 millions d'écus au titre de l'année 1996, l'Afrique du Sud n'a aucune raison de regretter la mise en place d'une dotation indépendante des financements accordés dans le cadre de Lomé. Les 500 millions d'écus que l'UE s'est engagée à fournir à l'Afrique du Sud pour les quatre années à venir (1996-1999) représentent l'aide programmable la plus importante que la Communauté accorde à un seul État.

Outre ses dimensions financières, l'accord bilatéral en cours de négociation entre l'Afrique du Sud et l'UE comporte un second volet, d'ordre politico-institutionnel. L'établissement d'un « dialogue politique » régulier sur les questions d'intérêt commun est envisagé, en particulier à l'échelon ministériel. Le projet repose sur l'idée que la « nouvelle » Afrique du Sud dispose d'une riche expérience en matière de règlement des conflits et de transition vers la démocratie et la restauration de l'État de droit. Pour les sujets touchant à la politique étrangère et plus précisément à la promotion de la paix et de la stabilité régionale, le dialogue politique envisagé englobera l'ensemble des États de la sous-région membres de la *Southern Africa Development Community* (SADC). De fait, les ministres des Affaires étrangères des États de l'UE ainsi que leurs homologues de la SADC se sont déjà réunis à plusieurs reprises pour débattre de thèmes communs, conformément à la charte adoptée à Berlin en septembre 1994¹⁴.

Ce volet politico-institutionnel des négociations recoupe des dispositions également inscrites dans l'accord-cadre signé par l'Afrique du Sud et l'UE, le 10 octobre 1994. Ce texte, qui consacre le respect des droits de l'homme et de la démocratie comme une « composante essentielle » des relations à venir, prévoit la possibilité d'une suspension de la coopération européenne dans l'hypothèse de violations des engagements ainsi consacrés. Pour l'Afrique du Sud comme pour l'UE, adopter de telles dispositions procédait d'une logique de soutien et non de sanction : à l'instar des clauses inscrites dans le préambule des accords d'association de l'UE avec les Pays d'Europe centrale et orientale (PECO), l'accord-cadre du 10 octobre entend garantir et consolider des transitions déjà engagées.

La partie la plus délicate des négociations en vue d'un accord UE-Afrique du Sud concerne leur dimension commerciale qui s'inscrit dans une perspective totalement différente de celle de Lomé puisqu'il s'agit « d'initier... une libéralisation progressive et réciproque des échanges en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange » à l'issue d'une période de transition de dix ans¹⁵. L'Afrique du Sud ne s'est pas vu offrir l'accès préférentiel et sans réciprocité aux marchés européens dont bénéficie l'essentiel des exportations des États ACP.

14. « Declaration by the EU/Southern Africa Ministerial Conference of 5-6 September 1994 in Berlin », Berlin, 6 septembre 1994, multigr.

15. Cité in « The Community Trade Proposal for the Planned Bilateral Agreement Between the EU and South Africa », statement of Director-General Steffen Smidt, Bruxelles, 29 mars 1996, multigr.

Afin que les négociations puissent s'engager formellement, la Commission a proposé au Conseil des ministres l'adoption d'un mandat précis, finalement adopté le 25 mars 1996. Le document rappelle la volonté des parties de respecter les engagements pris dans le cadre de l'OMC, met l'accent sur trois nouveaux considérants qui ont vocation à figurer dans le préambule de l'accord. Il s'agit, en premier lieu, de l'affirmation du soutien de la Communauté européenne au processus de libéralisation commerciale et de restructuration économique actuellement mis en œuvre en Afrique du Sud : en second lieu, d'un engagement à faire en sorte que les futures relations entre l'UE et l'Afrique du Sud n'affecteront pas de manière négative le processus de restructuration de la *South African Customs Union* (SACU) qui lie l'Afrique du Sud aux Botswana, Lesotho, le Swaziland et à la Namibie (BLSN) : enfin, de l'affirmation de la volonté d'encourager la coopération économique et l'intégration entre les États d'Afrique australe. Dans cette optique, l'Afrique du Sud est invitée à étendre à ses partenaires ACP le processus de démantèlement tarifaire qui sera applicable aux relations avec l'UE¹⁶.

Bien que l'offre européenne de constitution d'une zone de libre-échange (ZLE) porte les stigmates de l'influence dérégulatrice de la Direction générale des relations extérieures, elle n'en conserve pas moins une dimension protectionniste significative en ce qui concerne l'accès aux marchés de l'UE : certes, la ZLE a vocation à couvrir environ 90 % des échanges commerciaux à l'issue d'une période de transition de 10 ans ; en outre, l'offre européenne n'exclut pas la possibilité d'une application différenciée des mesures de démantèlement tarifaire. Un large accès au marché communautaire est également prévu pour les produits industriels. Toutefois, l'accès est beaucoup plus restrictif pour les produits agricoles sud-africains : la libéralisation ne saurait dépasser 55 % des importations provenant d'Afrique du Sud. Ce protectionnisme reflète les réticences que suscite auprès des pays européens du sud la concurrence des produits agricoles sud-africains.

Lorsque les négociations se sont ouvertes formellement, l'écart entre les propositions de l'UE et les attentes de l'Afrique du Sud s'est avéré considérable. De fait, en septembre 1995, l'Afrique du Sud semblait sur le point de refuser la proposition de zone de libre-échange (ZLE) qui lui avait été faite. Cette situation a conduit la Commission à proposer au Conseil des ministres une directive complémentaire, finalement adoptée le 25 mars 1996. Ce texte, tout en rappelant la volonté des parties de respecter les engagements pris dans le cadre de l'OMC, met l'accent sur trois nouveaux considérants qui ont vocation à figurer dans le préambule de l'accord. Il s'agit, en premier lieu, de l'affirmation du soutien de la Communauté européenne au processus de libéralisation commerciale et de restructuration économique actuellement mis en œuvre en Afrique du Sud ; en second lieu, d'un engagement à faire en sorte que les futures relations entre l'UE et l'Afrique du Sud n'affecteront pas de manière négative le processus de restructuration de la *South African Customs Union*

16. « *The Community Trade Proposal...* », *op. cit.*

(SACU) qui lie l'Afrique du Sud aux Botswana, Lesotho, au Swaziland et à la Namibie (BLSN) ; enfin, de l'affirmation de la volonté d'encourager la coopération économique et l'intégration entre les États d'Afrique australe. Dans cette optique, l'Afrique du Sud est invitée à étendre à ses partenaires ACP le processus de démantèlement tarifaire qui sera applicable aux relations avec l'UE. Nonobstant ces nouvelles garanties, la délégation européenne qui s'est rendue en Afrique du Sud en juin 1996 a dû prendre acte de la volonté de ses interlocuteurs de poursuivre une large consultation avec les syndicats et les États membres de la SACU et de la SADC.

Le souci sud-africain de temporiser n'est guère surprenant si l'on considère la prolifération des négociations parallèles qui résultent de la levée des sanctions internationales et de la réintégration de l'Afrique du Sud dans les instances économiques régionales et mondiales. Alors qu'ils ne disposent d'aucun recul, les dirigeants de la « nouvelle » Afrique du Sud sont incités à répondre dans l'urgence à des sollicitations qui impliquent l'ordonnancement de systèmes de préférences dont il est difficile d'analyser l'impact, mais aussi la compatibilité mutuelle. Les réformes macro-économiques engagées en Afrique du Sud interviennent alors que les engagements qui résultent de l'adhésion de l'Afrique du Sud à l'OMC doivent désormais se concrétiser. Ces transformations affectent également, et de manière très directe, les relations de proximité et l'orientation de la politique régionale de l'Afrique du Sud : le renouvellement de l'accord d'Union douanière entre l'Afrique du Sud et les BLSN fait toujours l'objet de discussions serrées, deux ans après l'ouverture de négociations qui n'étaient censées durer que quelques mois. En août 1995, à Johannesburg, l'Afrique du Sud et certains États membres de la SACU ont de ce fait demandé un report de la signature du protocole commercial de la SADC, qui est finalement intervenue lors du sommet de Maseru, un an plus tard¹⁷.

III – L'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé

Les rapports ACP-CE dans le cadre de la Convention de Lomé présentent une double dimension. La Convention organise, au premier chef, un régime multilatéral de coopération technique, financière et commerciale entre les ACP et l'UE. Cette dimension Nord-Sud est peu attrayante pour l'Afrique du Sud dès lors qu'il est acquis qu'elle ne sera pas éligible aux dispositions concernant les échanges commerciaux (accès préférentiel sans réciprocité), le Stabex¹⁸, le Sysmin¹⁹, les soutiens à l'ajustement structurel, ou encore les divers protocoles (banane, rhum, bœuf et veau, sucre). Les instruments auxquels l'Afrique du

17. Le protocole commercial prévoit la mise en place d'une zone de libre-échange entre les 12 États membres de la SADC à l'issue d'une période de transition de 8 années ; SADC Summit, « Communiqué », Maseru, 24 août 1996.

18. Mécanisme permettant d'atténuer les pertes de recettes d'exportation des ACP pour certains produits agricoles.

19. Le Sysmin compense partiellement les fluctuations des prix des exportations de minerais en finançant des projets dans les États ACP.

Sud aura accès résultent d'une autre ambition initiale de la Convention de Lomé, la promotion de l'intégration et de la coopération Sud-Sud.

La déclaration adoptée par les ministres des Affaires étrangères des États de la SDAC et des pays de l'UE, réunis à Berlin, de septembre 1994, insistait déjà sur la possibilité, offerte par la Convention de Lomé, « *d'inclure un État voisin non-ACP [comme l'Afrique du Sud] dans des projets de coopération régionale*²⁰ ». À cet acquis, se sont ajoutées deux réelles concessions qui ont été incluses dans l'offre d'établissement d'une ZLE présentée par l'UE en juin 1995. Il s'agit, en premier lieu, de la possibilité pour l'Afrique du Sud de soumissionner aux appels d'offres des projets du Fonds européen de Développement (FED) au même titre que les États ACP. À ceci s'ajoute une seconde proposition d'extension à l'Afrique du Sud des dispositions sur le cumul des règles d'origine propres aux exportations des États ACP²¹. La Convention de Lomé traite en effet les États ACP comme un seul territoire pour l'obtention des exemptions douanières liées au statut de produit originaire d'un État ACP. En conséquence, les transformations intervenues dans plusieurs États membres sont à même d'être cumulées lors du calcul de la part de valeur ajoutée « locale » d'un produit ACP. L'offre faite à l'Afrique du Sud devrait permettre la levée des entraves que rencontrent les exportations vers l'Europe de produits fabriqués au Zimbabwe ou au Botswana lorsqu'ils comportent une importante valeur ajoutée d'origine sud-africaine.

En vertu de l'article 364 du texte révisé de la Convention de Lomé IV, une procédure d'adhésion simplifiée sera applicable à l'Afrique du Sud dans la mesure où le protocole définissant les conditions de son accession à la Convention aura été l'objet d'une décision positive du Conseil des ministres ACP-CE avant l'entrée en vigueur de la Convention révisée de Lomé I prévue pour le 1er mars 1997. Si cette date butoir n'est pas respectée, la candidature sud-africaine devrait faire l'objet d'une fastidieuse procédure de ratification par chacun des 85 États signataires de la Convention...

Il est vrai que l'aboutissement des négociations entre l'UE et l'Afrique du Sud ne conditionne pas directement la capacité du pays à adhérer à la Convention de Lomé en tant que membre à statut « qualifié ». On l'a déjà souligné, le protocole définissant les termes de l'adhésion sud-africaine à la Convention exclura toute couverture des champs d'intervention ayant vocation à être traités par l'accord bilatéral. Néanmoins, le Conseil des ministres ACP-CE pourrait se montrer réticent envers un protocole dont l'application risquerait de s'avérer problématique en l'absence d'accord sur le régime des échanges entre l'UE et l'Afrique du Sud.

20. « *Declaration by the EU/Southern Africa Ministerial Conference of 5-6 September 1994 in Berlin* », Berlin, 6 septembre 1994, multigr., p.7.

21. Cette proposition a été entérinée par l'article 6(5) du Titre 1 du Protocole 1 de la Convention révisée de Lomé IV qui autorise une extension de la notion de produit originaire « aux pays en développement voisins autres qu'un État ACP, appartenant à une entité géographique cohérente ».

IV – Vers un nouveau modèle de traitement des rapports euro-africains ?

Nombre d'éléments inscrits dans le projet de traité UE-Afrique du Sud participent d'une évolution plus générale de la politique européenne en matière de relations avec les pays en développement. Loin de se révéler le prototype d'un nouvel ordre économique international, le « modèle » de Lomé « a été miné, au fil des ans, par des dérives caritatives, clientélistes et rentières ». Les attentes initiales quant à un partenariat fondé sur la cogestion des programmes de développement et l'adaptation des États ACP à l'environnement international se sont avérées vaines²².

La révision à mi-parcours de la Convention de Lomé IV a été l'occasion d'opérer des ajustements révélateurs. À l'instar des dispositions inscrites dans l'accord-cadre signé par l'UE et l'Afrique du Sud le 10 octobre 1994, l'article 5(1) de la Convention révisée de Lomé IV considère que le « respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit » est désormais un élément « essentiel » des rapports CE-ACP. La violation de ces droits et principes est en conséquence susceptible de conduire à une « suspension partielle ou totale de l'application de la Convention à l'égard de la partie concernée » (article 366 bis). Le dialogue sur les politiques figure également dans la Convention révisée de Lomé IV qui prévoit (article 30) son élargissement, dans le cadre du Conseil des ministres ACP-CE, mais aussi en dehors de cette enceinte, à l'échelon régional.

Le volet commercial de Lomé IV n'a pas subi de transformation fondamentale si l'on considère qu'aucune remise en question formelle des mécanismes d'accès préférentiel sans réciprocité n'est intervenue. Tout semble pourtant préfigurer une prochaine remise en question de cette pierre angulaire du modèle de Lomé. Le commentaire officieux qui accompagne la publication de la Convention dans le *Courrier ACP* souligne que les négociations commerciales

ont été marquées par une approche radicalement nouvelle. Pour la première fois depuis Lomé I, ...l'accent...dans le domaine du commerce a été déplacé du régime préférentiel vers l'inventaire des actions nécessaires pour le développement du commerce²³.

De fait, l'exemption des droits et quotas accordée aux États ACP pour la quasi-totalité de leurs exportations n'est pas parvenue à enrayer la chute de leur part des marchés de l'UE. Entre 1976 et 1992, celle-ci a régressé de 6,7 à 3,7 %, souvent au profit d'autres États sous-développés qui ne disposaient pas d'un accès privilégié.

À ceci s'ajoutent les effets de l'érosion des systèmes de préférences consécutive à la mise en œuvre des dispositions de l'*Uruguay Round*. Les engagements pris par l'UE dans le cadre du traité de l'OMC engendrent, par

22. D. BACH, « Un ancrage à la dérive ; la Convention de Lomé », *Revue Tiers-Monde*, xxxiv, 136 (octobre-décembre 1993), pp.749-758.

23. G. VERNIER, « La révision de Lomé IV », in *Le Courrier ACP-UE*, janvier-février 1996, p.10.

contrecoup, un aplatissement des avantages comparatifs concédés sur le plan tarifaire aux États ACP. En outre, l'OMC a accordé à la Convention une exemption au principe de la nation la plus favorisée (NPF) qui arrive à expiration le 29 février 2000, date d'échéance de la Convention de Lomé IV. Le renouvellement de cette exemption demeure improbable : l'assimilation de la Convention de Lomé à un schéma intégrateur entre deux groupes régionaux est devenu injustifiable au regard de l'absence de toute dynamique d'intégration au sein du groupe ACP.

L'absence de cohésion du bloc régional que le groupe ACP est censé constituer n'a cessé de se confirmer lors des grandes négociations internationales. À l'occasion des négociations de l'Uruguay Round, l'absence de toute représentation du groupe ACP n'a pas peu contribué à l'impact totalement marginal de l'Afrique à Genève où seuls 12 des 70 États ACP étaient représentés²⁴. Incapable de présenter des positions communes lors des négociations multilatérales, le groupe ACP n'est pas parvenu non plus à s'inscrire dans le mouvement de renouveau du régionalisme. Le modèle de Lomé véhicule une forte dimension protectionniste qui s'avère peu compatible avec les nouvelles formes de régionalisme. Ainsi, dans la zone Caraïbe, l'attraction croissante exercée par l'ALENA sur les États ACP s'avère problématique car la mise en œuvre d'une politique de libéralisation des échanges entre les États concernés imposerait un démantèlement du système de préférences compensatoires.

La publication prochaine d'un livre vert de la Commission européenne engagera sans nul doute un vaste débat sur l'ajustement de la Convention de Lomé aux défis conjugués de la globalisation et du néo-régionalisme. D'ores et déjà, les négociations en cours avec l'Afrique du Sud laissent entrevoir une tendance à la régionalisation des relations euro-africaines ; de même l'intégration monétaire sur laquelle repose l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) pourrait constituer le noyau d'un autre système de relations, lié, lui aussi, à une valorisation de dynamiques sous-régionales.

24. DAVENPORT *et al.*, *op. cit.*, p. 73.