

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 avril 1978.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi autorisant la ratification des Accords portant accession respectivement de la République de Cap-Vert, de la République démocratique de São Tomé et Príncipe et de la Papouasie - Nouvelle-Guinée à la Convention A. C. P./C. E. E. de Lomé signés à Bruxelles le 28 mars 1977 ; autorisant l'approbation de l'Accord modifiant l'Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté du 11 juillet 1975 négocié en raison de l'accession à la Convention A. C. P./C. E. E. de Lomé de la République de Cap-Vert, de la République démocratique de São Tomé et Príncipe, de la Papouasie - Nouvelle-Guinée, de l'Etat comorien, des Seychelles et de Surinam et signé à Bruxelles le 28 mars 1977,

Par M. Claude MONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillières, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Jean Lecanuet, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longueue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soudani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Albert Voilquin, Michel Yver.

Voir le numéro :

Sénat : 254 (1977-1978).

Traité et Conventions. — Cap-Vert (République de) - São Tomé - Papouasie - Nouvelle-Guinée - Seychelles - Surinam - C. E. E. - Convention de Lomé.

ANALYSE SOMMAIRE

3

L'accession de six nouveaux Etats à la Convention de Lomé, prévue par les dispositions mêmes de ladite Convention, montre l'intérêt des pays en voie de développement pour s'associer à la Communauté européenne.

Les implications financières de cette accession sont peu onéreuses, eu égard à la faible importance des Etats adhérents.

La Convention de Lomé venant à expiration en 1980, de nouvelles négociations devront s'engager dès l'automne 1978 pour son renouvellement.

Mesdames, Messieurs,

La Convention de Lomé conclue entre la Communauté européenne et 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1976. Elle a eu pour objet de définir de nouveaux rapports entre les deux groupes de pays signataires.

Dans le rapport que votre commission m'avait fait l'honneur de me confier, j'avais souligné que cette Convention constituait un événement marquant dans l'histoire des relations économiques internationales et pouvait être considérée comme un tournant dans les rapports entre Etats industrialisés et pays en voie de développement.

L'Accord qui nous est soumis aujourd'hui et qui tend à permettre l'accession de trois Etats nouvellement indépendants — Cap-Vert, São Tomé et Príncipe, Papouasie Nouvelle-Guinée — et de trois Etats ayant appartenu à des Etats membres de la Communauté au titre des Pays et Départements d'Outre-Mer : l'Etat comorien, les Seychelles et Surinam, montre que l'association instaurée à Lomé a conservé toute sa force d'attraction.

L'accession de nouveaux membres à la Convention est d'ailleurs expressément prévue par les dispositions de celle-ci.

Son article 90 vise le cas de demandes d'accession émanant d'Etats à structure économique et à production comparables ; de telles demandes doivent être approuvées par le Conseil des Ministres et faire l'objet d'un accord avec la Communauté.

L'article 89 de la Convention de Lomé donne également la possibilité d'accession aux Pays et Territoires d'Outre-Mer dépendant de l'un des Etats membres et devenus indépendants.

Dans ce cas la simple approbation de la demande par le Conseil des Ministres permet à ces Etats d'accéder à la Convention.

A. — Dans le cadre de l'article 90, les pays intéressés — Cap-Vert, São Tomé et Príncipe, Papouasie Nouvelle-Guinée — ont demandé, au cours de l'année 1975, leur accession.

Leur demande a été acceptée par le Conseil des Ministres A. C. P./C. E. E. en 1976. Les Parties ont donc conclu des accords en date du 28 mars 1977.

Etant donné que ces accords ont des implications financières, ils doivent être ratifiés par les parlements des Etats membres de la Communauté. La ratification de ces accords consacrerait alors l'accession de ces pays à la Convention. Cependant, les pays du Marché commun ont déterminé par un accord interne du 11 juillet 1975 les sommes qu'ils entendaient mettre à la disposition des Etats A. C. P. L'accession de nouveaux membres impliquant un réajustement de ces sommes, les pays membres doivent ratifier un nouvel accord modifiant l'accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté.

B. — La procédure est simplifiée en ce qui concerne les pays visés à l'article 89. Leur accession à la Convention de Lomé est soumise au seul accord du Conseil des Ministres, puisque ce sont des d'anciens P. T. O. M. dépendant de pays membres (Les Comores, de la France; les Seychelles, du Royaume Uni; le Surinam; des Pays-Bas). Cependant les aides spécifiques qui leur étaient précédemment accordées doivent être dorénavant imputées au titre du IV^e Fonds Européen de Développement, ce qui entraîne une autre modification de l'accord interne du 11 juillet 1975.

Remarques :

1. — Le coût de l'accession de nouveaux membres à la convention de Lomé :

— il est nul en ce qui concerne les Pays et Territoires d'Outre-Mer nouvellement indépendants, puisqu'il s'agit d'une simple modification comptable ;

— il est de 22,5 millions d'U. C. E. (1) pour les autres pays (soit + 0,0075% des sommes mises à la disposition du IV^e F. E. D.).

2. — Les sommes précédemment mentionnées ne représentent que l'aide financière accordée par la C. E. E. à ces pays. En ce qui concerne les dispositions commerciales prévues par la convention de Lomé, celles-ci sont appliquées depuis mai 1977 et ont été prorogées pour 1978. Cela s'explique par le fait que la politique commerciale avec les pays tiers est de la compétence exclusive de la Communauté. Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact économique de ces décisions, impact limité en tout état de cause. De la même manière, étant donné les structures économiques de ces pays, leur accession au régime Stabex n'emportera pas de conséquences financières notables.

(1) L'Unité de Compte Européenne vaut 5,55 F environ.

3. — Il n'est pas envisagé de recevoir de nouvelles demandes d'adhésion à la Convention de Lomé de la part de pays d'Afrique, des Caraïbes ou du Pacifique. A terme, le problème pourra se poser pour les pays suivants : Namibie, Angola, Mozambique.

Renégociation de la Convention de Lomé « Lomé II ».

Il paraît intéressant à propos de ces accords qui ne soulèvent pas de difficultés, de faire le point des questions qui se posent à l'occasion des prochaines négociations qui doivent s'ouvrir à l'automne prochain pour le renouvellement de la Convention de Lomé.

La Convention de Lomé, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1976, vient à expiration le 1^{er} mars 1980, et son texte prévoit que dix-huit mois avant son expiration, c'est-à-dire en septembre 1978, « les parties contractantes entameront des négociations en vue d'examiner les dispositions qui régiront ultérieurement les relations entre la Communauté et les Etats A. C. P. »

La commission a adopté en février 1978 un mémorandum où elle expose sa position sur un certain nombre de sujets. Ce document n'est pas exhaustif mais constitue la première prise de position des institutions communautaires. Pour que la commission puisse entamer les négociations avec les Etats A. C. P. il faut que le Conseil adopte une directive lui confiant un mandat en ce sens.

A. — LE MÉMORANDUM DE LA COMMISSION : POINTS ESSENTIELS

1. La commission estime que la préoccupation de la défense des droits de l'homme doit trouver son expression dans le préambule de la prochaine Convention. Consciente que cette initiative peut provoquer des soupçons de la part des Etats A. C. P., elle estime cependant que l'opinion européenne comprendrait mal que de telles dispositions ne figurent pas dans un tel document.

2. Il apparaît nécessaire à la commission de consolider le libre accès des produits A. C. P. sur le marché européen. Dans cette optique, ce libre accès devrait être pris en compte de façon anticipée dans la *programmation industrielle* des pays membres. Cela implique que, pour les secteurs qui sont à la fois les plus prometteurs pour les Etats A. C. P. et les plus difficiles pour la Communauté, un système de consultations et de concertation plus élaboré soit mis en place.

3. La commission propose d'inclure dans la prochaine Convention des dispositions permettant, pour les Etats A. C. P. qui le souhaitent, d'encourager les *investissements privés* d'origine communautaire.

4. Dans le domaine de la coopération financière, la commission prévoit de *renforcer les moyens mis à la disposition des petites et moyennes entreprises* ainsi que des « microréalisations ». Les dispositions favorisant les cofinancements (fonds communautaires : fonds arabes, par exemple) pourraient, de même, être mieux précisées. Enfin, les efforts consacrés *aux projets régionaux* devraient être accentués, au moyen notamment d'une augmentation de la part du F. E. D. qui leur est consacrée. La commission rappelle par ailleurs la nécessité de *prévoir la budgétisation du F. E. D.*, ce qui est d'ailleurs formellement demandé par le Parlement européen.

5. Enfin, le mémorandum de la commission évoque la possibilité pour la Communauté d'une politique s'adressant à l'ensemble des pays en voie de développement, selon laquelle l'octroi d'avantages préférentiels serait subordonné au *respect de certaines normes internationales fondamentales (de l'Organisation internationale du Travail), en matière de conditions de travail.*

6. En ce qui concerne le système *Stabex*, la commission souhaite voir affirmer plus clairement *que les fonds versés par la Communauté doivent aller essentiellement aux secteurs qui ont déclenché le mécanisme.*

B. — LA POSITION DES ETATS A. C. P.

Les revendications essentielles de ces Etats peuvent être résumées comme suit :

1° Une *plus large participation des représentants des A. C. P. à la gestion des programmes d'aide alimentaire de la C. E. E.* ainsi qu'à la fixation annuelle du régime du système *des préférences généralisées* ;

2° La *création d'un fonds agricole spécial* et d'un centre pour le développement agricole ;

3° Une amélioration du fonctionnement des *protocoles sur le sucre et sur le rhum.* En ce qui concerne ce dernier produit, les A. C. P. estiment que la procédure qui consiste à donner aux importateurs de la C. E. E. un quota en provenance des pays A. C. P., au lieu de fixer aux fournisseurs A. C. P. un quota précis d'exportation, place la mise en œuvre du protocole presque entièrement aux mains de la C. E. E. ;

4° Les A. C. P. estiment qu'en *vue de parvenir à un rythme d'accroissement satisfaisant de la production alimentaire*, répondant aux exigences de la septième session spéciale des Nations Unies, une *assistance technique et une aide financière substantielle* doivent être mises en place au profit de nombreux Etats A. C. P. ;

5° Certains Etats A. C. P. semblent disposés à demander l'*extension du système Stabex* à un certain nombre de nouveaux produits comme le *cuivre, les phosphates et le caoutchouc* ;

6° Un *effort supplémentaire* est demandé en faveur des Etats dits « *enclavés* » : *Botswana, Lesotho, Swaziland* ;

7° En ce qui concerne le *problème des droits de l'homme*, l'attitude des A. C. P. semble plus nuancée que celle de la commission. S'il semble se dégager un accord pour condamner l'*apartheid* en Afrique du Sud ou la situation en Ouganda, des références trop précises aux droits de l'homme incluses dans la Convention de Lomé ne semblent pas recueillir un accord unanime des Etats A. C. P. En ce qui concerne l'Ouganda, pays A. C. P., la C. E. E. a arrêté pour le moment ses livraisons de matériel lourd, se limitant aux formes d'aide bénéficiant directement aux populations.

La renégociation des Accords de Lomé en est à ses débuts. Sur des points importants comme sur la pêche maritime ou la liste des produits supplémentaires pouvant bénéficier du système Stabex la Communauté n'a pas encore formulé de propositions élaborées. Il faut attendre la prise de position du Conseil, prévue pour juillet 1978, pour voir les négociations s'engager officiellement. Celles-ci seront dans une large part tributaires de facteurs extérieurs à la volonté des parties : la situation économique générale, les négociations en cours sur l'endettement du Tiers Monde, les résultats du Tokyo Round, l'évolution du système des préférences généralisées, les négociations sur la création d'un fonds commun des matières premières à l'échelon planétaire. Cependant le bilan de la Convention de Lomé apparaît pour le moment très largement favorable, tant pour ses conséquences pratiques que pour l'esprit et la méthode de négociation qu'elle a contribué à faire naître. Ce constat permet de nourrir un optimisme raisonné quant à l'évolution des négociations futures.

Conclusions.

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées ne peut que se féliciter de l'accession de six nouveaux Etats à la Convention de Lomé. Il s'agit là d'Etats à structure économique et à production comparables à ceux des 46 Etats A. C. P. déjà liés à la Communauté européenne par les dispositions de cette Convention. Le Cap-Vert, Sao Tomé et Principe sont d'anciennes colonies portugaises, la Papouasie-Nouvelle-Guinée est un ancien territoire administré par l'Australie ; enfin les trois autres Etats sont d'anciens Territoires d'Outre-Mer ayant appartenu à la France (les Comores) à la Grande Bretagne (les Seychelles) et aux Pays-Bas (le Surinam).

Ce sont tous des Etats de faible importance, et d'un niveau économique très bas pour la plupart d'entre eux. Il est donc tout à fait normal et souhaitable qu'ils bénéficient des mêmes avantages que les pays déjà signataires.

La question se poserait dans des termes différents s'il s'agissait d'Etats plus importants, démographiquement et économiquement. Votre commission, qui a évoqué ce problème, pense, comme nous l'avions d'ailleurs indiqué dans notre rapport sur la Convention elle-même, que la Communauté européenne ne serait pas en mesure de supporter les conséquences d'un élargissement indéfini des clauses de la Convention de Lomé et qu'il convient, au moins dans un premier temps, d'en maintenir les limites actuelles.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi qui nous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Sont autorisées la ratification des accords portant accession respectivement de la République de Cap-Vert, de la République démocratique de São Tomé et Príncipe, de la Papouasie - Nouvelle-Guinée à la Convention A. C. P./C. E. E. de Lomé (et textes annexes), signés à Bruxelles le 28 mars 1977, et l'approbation de l'accord modifiant l'accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté du 11 juillet 1975 négocié en raison de l'accession à la Convention A. C. P./C. E. E. de Lomé de la République de Cap-Vert, de la République démocratique de São Tomé et Príncipe, de la Papouasie - Nouvelle-Guinée, de l'Etat comorien, des Seychelles et de Surinam et signé le 28 mars 1977, dont les textes sont joints à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au n° 254 (1977-1978).