



**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Brussels, March 1983

EEC-ACP COOPERATION¹

The importance of the forthcoming negotiations

The second Lomé Convention governing cooperation between the European Community and 63 African, Caribbean and Pacific countries, which came into force on 1 January 1981, is due to expire on 28 February 1985. For EEC-ACP cooperation to continue beyond that date negotiations for a new convention have to be opened in July and get under way in September this year. The Commission has just adopted a Communication to the Council which should enable the Community to work out its approach to the negotiations in good time.

The Commission's proposals, the policy guidelines of which are set out below, are largely based on the views put forward by the Commission in September last year in its Memorandum on the Community's development policy (see P-51 of September 1982), which were generally well received by the Council.

The forthcoming attempt to work out the terms on which cooperation between the Community and the ACP States will be continued and consolidated represents the first and undoubtedly the most important real opportunity to put into effect a policy aimed systematically at adjusting the instruments and practice of cooperation to the realities and requirements of development rather than approaching development in terms of the available instruments. This is the philosophy underlying the Commission's proposals for the future of EEC-ACP cooperation and the reform of food aid policy alike.

1. Crucial negotiations at a difficult time

The convention linking the European Economic Community with the African, Caribbean and Pacific States is not the whole of Community development policy: it is simply the most fully articulated and most lasting part of that policy. It is a touchstone and in some respects a model. It is a unique example of a group of ten developed countries establishing ties with 63 developing countries which negotiate and administer their undertakings also as a group. There is no doubt in anybody's mind that it will be renewed. But not regardless of the terms, and everyone knows the negotiations will be hard. We will be negotiating with the group of ACP States; the group itself will decide how it is to be constituted. In all likelihood it will consist of the countries which have acceded to Lomé II, and probably Angola and Mozambique as well. The Community made up its mind right from Lomé I to acknowledge the ACP countries' intention to stand united and it decided to refrain from any bilateral or regional approach which would undermine this stand in practice.

The Community wishes to stick to this position throughout the preparations for and conduct of the forthcoming negotiations, since it is the approach most in accordance with both its own nature and its views regarding international economic relations between industrialized and developing countries.

The negotiations will open in September in circumstances very different from those of five years ago. The facts of international life have changed, and East-West confrontation has come to replace North-South dialogue as the issue of central concern. The Second Development Decade has shown us, in retrospect, that aid has been inadequate or inappropriate, and that many Third World countries have been unable to derive any real benefit from what they did get. The poorest countries' debts are eating their substance away and stand in the way of fresh investment. Regarding the Lomé Convention itself, not all the schemes it has financed have proved to be worthwhile instruments of development.

Food aid, which does not come under the convention but goes to a number of ACP countries, is strongly criticized, both as conceived and as practised, by certain Member States, by public opinion and by the European Parliament, which is calling for its complete reform.

While a recession-hit, economy-conscious Europe is not yet calling development aid itself into question, there is a general insistence that aid money should be spent to better purpose and do more to help the very poorest.

2. What the Commission is proposing

In September 1981 the Community published a plan to combat world hunger, a year later the Commission presented its "Memorandum on the Community's development policy", and it has very recently sent the Council a Communication on "Food aid for development".

Those three papers outline or begin to amplify the ideas to be sanctioned in the convention, the essential elements of which are as follows:

- i) Priority should go to developing rather than equipping, and in particular to developing agriculture and self-sufficiency in food: the "food strategy" will come into its own; rural development is recognized as being the key to growth.
- ii) There will be a series of "thematic" campaigns - long-term operations carried out over a wide area aimed at (re-) establishing the biological, ecological, scientific and human foundations for development.
- iii) The emphasis will be on self-determined, self-sustaining, self-reliant development, as independent as possible of imported models and based on a broad understanding of the culturally, historically and geographically conditioned and creative nature of all social advancement.
- iv) The Community will establish a list of priorities for its own development operations, which it will commend to its prospective partners in development cooperation.
- v) It is no longer enough merely to discuss particular projects with developing countries; what is needed now is negotiations, a dialogue, on actual policies.
- vi) All instruments and all operations must be coordinated to prevent inconsistency and waste; food aid should be integrated with the other instruments of development; Member States' operations should be coordinated with those of the Community.

- vii) Aid needs to be made both more predictable and more flexible.
- viii) Some instruments have to be reviewed and the trade arrangements established under the convention made more specific.

3. Building and foundations

The document represents an attempt to achieve a creative synthesis between the sound heritage of Yaoundé/Lomé and the new guidelines.

It will ^{not} be an easy undertaking. It merits a degree of effort and open-mindedness from all parties which one is aware are scarcely compatible with the state of the international economy or the economies of the Community and the ACP States. The leap will have to be made if the enterprise is to succeed, as succeed it must.

Europe needs the enterprise to succeed because development policy helps shape its own identity; because a part of its strength in international affairs comes from its special relations with the Third World; because it depends on the African, Caribbean and Pacific States for an important share of its economic activity and raw material supplies. The ACP countries need it to succeed because if they cannot count on the Community they will have difficulty in finding a new partner willing to come up with a negotiated, contractually-based, lasting and politically neutral system of development cooperation. While the (modest) funds made available have their importance, the way they are administered has a political value which is greater than the value of sums involved.

There will be a new convention, for in the last analysis no one will take the risk of aborting the whole enterprise for the sake of short-term self-interest, however legitimate. The political argument will prevail, which can mean either a cheap compromise or the strengthening of existing links in a new vision of the way ahead.

The Commission cannot accept the cheap compromise; it is in no one's interest. Yet it would be the inevitable outcome of negotiations which simply aimed at juggling with the balance of advantage on either side by extensive tinkering with the text of Lomé II.

4. Fostering economic emancipation

The Commission is calling for a convention of indefinite duration, a genuine treaty between the Community and the ACP States, as a means of underlining both the importance of the political gesture and the faith of all concerned in the durability of the cooperation system.

Before we get down to negotiations on ways and means there must be a political debate and political consensus on objectives. In the interests not only of clarity but also of efficiency a contract of unlimited duration will be concluded whereby the Community, moving beyond the concept and practice of the "aid donor", undertakes to provide support for a comprehensive development process. The Commission document contains an appeal for a new deal aimed at giving an economic, social and cultural dimension to political independence. It is a matter of the greatest urgency, for thanks to food shortfalls and debt the majority of ACP States are more economically dependent today than they were in colonial times.

The alternative can be starkly expressed: either we launch a new cooperation

policy with self-sufficiency as its goal or most African and some Caribbean and Pacific countries will sink back into the paralysis of increasing dependency, malnutrition, underinvestment and uncontrolled urbanization. The Community could ill evade the political strategic and economic consequences of that situation.

But unless our talk of self-reliant development and the relief of hunger is backed by more money over a longer period, a firmer attitude on trade and more determined and better-supported commitment to the stabilization of commodity markets and export earnings, it will be no more than skilfully masked self-interest.

Of course such commitments are hard to make. Negotiating in the depths of recession, we may be tempted to think very small, but we should not forget that the convention is concerned with the medium and longer term. By that time, we may hope to have pulled out of recession; but that is precisely what the western economies cannot do unless the Third World, LLDCs as well as NICs, "takes off".

5. A challenge for Community and ACP alike

So the Commission has no desire to gloss over the difficulties which lie ahead.

It is going to be difficult to decide on the aims and ground rules of an approach to cooperation which must prove durable if it is to continue to set an example.

It is going to be difficult, in the depths of recession, to think ahead into the distant future.

It is going to be difficult to pay enough attention to Third World development now that East-West has eclipsed North-South.

It is going to be difficult to come to terms with the fact that for the countries of the Third World, development does not mean copying us; and that food aid is not primarily a way of disposing of surpluses.

It is going to be difficult to get it across that a million fuel-efficient stoves are worth more than one monster dam and that improving the yields of 100 000 bush farmers is more important than setting up a modern farm.

It is going to be difficult to see that tools serve man rather than vice versa.

It is going to be difficult to explain to certain governments that the fault lies in their methods or the priorities they have adopted.

It is going to be difficult to turn the welfare cases into productive economies and foster their growth step by step.

It is going to be difficult to get people to treat Lomé not as a tract produced at the end of a weary negotiating process and then more or less left to apply itself, but a way of life, day-to-day cooperation, reciprocal undertakings, projects fashioned together, shared work, failures acknowledged and achievements recognized.

Can the Community validate Lomé by inviting the ACP States to move beyond the stage of cooperation between disparate entities towards a common commitment to development in the common interest, but one designed to benefit the very poorest of all? That is what the Commission is proposing.

Some facts and figures

The second Lomé Convention, which was signed on 31 October 1979 and came into force on 1 January 1981, replaced the first convention of the same name signed on 28 February 1975, which came into force on 1 April 1976. That first convention was signed originally by only 46 ACP States; Lomé II has 63 ACP signatories.

Like the first Lomé Convention, Lomé II contained trade provisions allowing the ACP States free access to the Community market for 99.5% of their exports and also a system for the stabilization of export earnings on major agricultural commodities. It also introduced a new system aimed at safeguarding ACP countries' mining potential (Sysmin). Lomé II made available a total of 5 512m ECU for ACP-EEC cooperation (compared with 3 466m ECU under Lomé I), comprising 4 627m ECU from the European Development Fund and 885m ECU from the European Investment Bank.

The ACP States

The ACP group includes 22 of the world's 31 least-developed countries.

<u>Socio-economic indicators</u>	<u>ACP</u>	<u>All low-income developing countries</u>
Literacy	28% of adults	51%
School enrolment	64% (primary)	83%
Life expectancy	47 years	57 years
Population growth	2.7% a year	2.1%
Infant mortality	25 per thousand	10 per thousand (all developing countries)

Growth

1960-70: annual GDP growth 3.9% (all low-income developing countries: 4.5%)
annual per capita income growth: 1.3% (all developing countries: 3.5%)

End 70s-early 80s: per capita GDP, agricultural output and export volume all down

Forecast for 1980s (World Bank): virtually nil per capita growth.

Indebtedness (trend)

	<u>1971</u>	<u>1981</u>
official debt (in millions of dollars)	6 709	41 526
debt service costs (in millions of dollars)	568	4 544
ACP share of all developing-country debt	11.2%	12.1%



INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE

Bruxelles, mars 1983

COOPERATION CEE-ACP (1)

- L'enjeu des prochaines négociations -

La deuxième Convention de Lomé régissant la coopération entre la Communauté Européenne et 63 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, entrée en vigueur le 1er janvier 1981, viendra à expiration le 28 février 1985. Afin d'assurer la poursuite de la coopération CEE-ACP après cette date, les négociations en vue d'une nouvelle convention doivent s'engager en Juillet/ septembre 1983. La Commission vient d'adopter une communication au Conseil dans le but de permettre à la Communauté de définir en temps utile l'approche qu'elle suivra au cours de cette négociation.

Les orientations proposées, dont on trouvera ci-dessous la présentation politique, s'inspirent très largement de celles qu'avait défini la Commission en septembre 1982 dans son mémoire sur la politique communautaire de développement (voir P-51 de septembre 1982), orientations que, pour l'essentiel, le Conseil a favorablement accueilli.

La définition des conditions dans lesquelles sera poursuivie et consolidée la coopération CEE-ACP représente la première occasion concrète - et sans doute la plus significative - de mise en oeuvre d'une politique qui, systématiquement, doit s'efforcer d'ajuster les instruments et les modes de faire de la coopération aux réalités et aux nécessités du développement et d'écarter la tentation inverse conduisant à appréhender le développement en fonction des instruments disponibles. C'est dans cet esprit que se situent les propositions de la Commission, aussi bien pour ce qui concerne l'avenir de la coopération CEE-ACP que pour le réaménagement de la politique d'aide alimentaire.

1. Une négociation importante dans un contexte difficile

La Convention qui lie la Communauté économique européenne aux Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ne définit pas toute la politique européenne de développement. Elle en constitue le volet le plus achevé, le plus organisé, le plus durable. Elle constitue une référence et à certains égards un modèle. Elle représente, au demeurant, le seul exemple où dix Etats développés solidaires se lient à soixantetrois Etats en développement, solidaires dans la négociation et la gestion de leurs engagements. Nul ne doute qu'elle soit renouvelée. Personne n'accepte qu'elle le soit à n'importe quelle condition, chacun sait que la négociation sera difficile.

Le partenaire à la négociation sera le groupe des Etats ACP en tant que tel et dans la composition qu'il aura lui-même déterminée. Selon toute probabilité, il s'agira de l'ensemble des pays qui ont adhéré à la deuxième Convention et sans doute de l'Angola et du Mozambique. Dès Lomé I, la Communauté prenant acte de la volonté d'unité des pays ACP, s'est interdite toute approche bilatérale ou régionale qui rendrait plus difficile l'exercice de cette volonté d'unité.

La Communauté voudra, dans la préparation et le cours de la future négociation CEE-ACP maintenir cette attitude, car elle est la plus conforme à sa propre identité. Elle répond de surcroît à sa conception des relations économiques internationales entre pays industrialisés et pays en développement.

Cette négociation débutera en septembre 1983 dans des conditions fort différentes de celles qui prévalaient cinq ans plus tôt. Les réalités internationales sont autres qu'elles n'étaient alors et le dialogue Nord-Sud n'a cessé de perdre de l'importance au profit de l'affrontement est-ouest. La deuxième décennie du développement a révélé, par ses résultats mêmes, que l'aide était insuffisante ou inadaptée et que beaucoup de pays du Tiers Monde ne pouvaient tirer un réel bénéfice de l'apport qui leur était consenti. La dette des pays les moins riches dévore leur substance et rend tout nouvel investissement difficile. Et pour parler de la Convention de Lomé elle-même, les ouvrages dont elle a permis le financement ne sont pas tous devenus d'efficaces outils de développement.

L'aide alimentaire qui n'est point un instrument de la Convention, mais dont bénéficient nombre de pays ACP, est gravement contestée dans ses méthodes et ses finalités par certains Etats membres, par l'opinion publique et par le Parlement européen qui en demande la réforme profonde.

Si l'aide au développement n'est pas encore mise en cause dans une Europe en crise - donc très attentive à ses ressources - chacun exige que l'effort accompli en faveur du développement devienne plus efficace et bénéficie davantage aux populations les plus démunies.

2. Les évolutions proposées par la Commission

La Communauté a publié un plan de lutte contre la faim dans le monde en septembre 1981; la Commission a, en septembre 1982, présenté un "Mémorandum sur la politique communautaire de développement"; elle a adopté une communication au Conseil "Pour une aide alimentaire au service du développement". Ces trois documents esquissent ou engagent des évolutions que la prochaine Convention doit consacrer et dont l'essentiel doit être dit d'emblée :

- Priorité donnée au développement sur l'équipement, et en tout premier lieu au développement agricole et à l'autosuffisance alimentaire; mise en lumière du concept de stratégie alimentaire; importance reconnue au développement rural comme élément central de toute croissance.
- Mise en place d'actions thématiques portant sur de plus vastes espaces et de très longues périodes, destinées à restaurer les conditions biologiques, écologiques, scientifiques et humaines du développement.
- Valorisation du concept de développement auto-défini, auto-entretenu, auto-centré, récusant autant que faire se peut les modèles importés; et inspiré d'une large vision du caractère culturel, historique, géographique, créatif de tout épanouissement social.

- Enoncé par la Communauté elle-même d'une liste de priorités qu'elle adopte pour ce qui concerne son action et qu'elle propose à ceux auxquels est proposée une coopération au développement.
- Nécessité d'engager avec les PVD non plus seulement des discussions sur les projets, mais des négociations, des dialogues sur les politiques à suivre.
- Nécessaire convergence de tous les outils et de toutes les actions afin d'éviter les incohérences et les gaspillages, intégration de l'aide alimentaire au nombre des instruments de développement, coordination de l'intervention des Etats membres et de celle de la Communauté.
- Nécessité d'accroître la prévisibilité, la flexibilité, de l'aide extérieure.
- Nécessité de réviser certains instruments et de préciser la relation commerciale définie par la Convention.

3. Dépasser l'acquis

Le présent document essaie d'opérer une synthèse dynamique entre :

- . le solide héritage de Yaoundé et de Lomé
- . et ses nouvelles orientations.

L'entreprise n'est point aisée. Elle mérite que chacun y consacre un effort et une ouverture d'esprit qui sont, à vrai dire, fort peu compatibles avec la situation de l'économie internationale, avec celle de l'Europe et des Etats ACP. C'est dans ce dépassement que réside la chance du nécessaire succès.

Le succès est nécessaire à l'Europe parce que la politique de développement contribue à sa propre définition, parce que sur la scène internationale une partie de sa force vient des relations privilégiées qu'elle entretient avec le Tiers Monde, parce qu'une part importante de son activité et une part non moins importante de la sécurité de ses approvisionnements dépendent de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Le succès est nécessaire aux ACP parce que si l'Europe leur faisait défaut, ils ne trouveraient pas aisément un nouvel interlocuteur qui soit prêt à imaginer un système négocié, contractuel, durable et politiquement neutre, de coopération pour le développement. Si les sommes mobilisées ont en effet leur importance, mais elles demeurent modestes, la façon dont elles sont gérées a une valeur politique, qui dépasse leur montant.

Il y aura une nouvelle Convention car nul n'osera, en définitive, au nom d'intérêts immédiats, même légitimes, accomplir l'acte ou opposer le refus qui créerait la rupture. La raison politique finira par l'emporter, soit par un compromis médiocre, soit par la consolidation des liens déjà existants dans une nouvelle vision de l'avenir.

La Commission rejette le compromis médiocre parce qu'il n'est de l'intérêt de personne. Mais il serait l'aboutissement inévitable d'une négociation qui partant du texte de Lomé II chercherait par une multitude d'amendements contrastés à amplifier ou à limiter les avantages réciproques.

4. Appuyer l'émancipation économique

La Commission, en proposant une Convention de durée indéterminée, un véritable traité entre la Communauté et les ACP, veut souligner tout à la fois la puissance de l'acte politique et le caractère durable que chacun attribue au système de coopération qui existe.

Un débat politique et un consensus politique sont nécessaires sur les objectifs avant que ne commencent les négociations sur les instruments et les montants. Par souci de clarté, mais aussi d'efficacité, un contrat non limité dans le temps sera conclu par lequel l'Europe, dépassant le concept et la pratique des aides, marquera son engagement à soutenir un processus global de développement. Le message émis dans le présent document est l'appel à une ère nouvelle apportant un prolongement économique, social, culturel à l'indépendance politique. Ce prolongement est d'autant plus nécessaire et urgent que la dépendance économique de la plupart des Etats ACP, le déficit alimentaire et la dette aidant, est aujourd'hui plus grande qu'elle ne l'était du temps colonial.

On peut exprimer dans toute sa rigueur les termes de l'alternative devant laquelle nous sommes placés : ou bien une nouvelle politique de coopération permet, favorise, conduit à l'autosuffisance, ou bien l'essentiel des pays d'Afrique, et une partie des Caraïbes et du Pacifique, sombreront dans une dépendance plus grande, dans une malnutrition plus répandue, dans un sous-investissement paralysant et dans une urbanisation désordonnée. Comment l'Europe pourrait-elle alors ne pas porter le poids politique, stratégique, économique d'une telle situation.

Mais si notre discours sur le développement auto-centré et la lutte contre la faim ne s'accompagnaient pas d'un effort plus résolu et plus durable en matière financière, d'une attitude plus déterminée en matière commerciale, d'un engagement plus ferme et mieux outillé en faveur de la stabilisation des marchés des produits de base et des ressources d'exportation, alors ce discours apparaîtrait comme le voile habile de notre égoïsme.

De tels engagements sont évidemment difficiles. Cependant, négociant en pleine crise, nous risquons de tout ramener au niveau le plus bas, alors que la Convention porte sur la moyenne et la longue durée. D'ici là, nous espérons être sortis de la crise. Or, il n'y a pas de sortie durable de la crise de l'économie occidentale sans décollage du Tiers Monde, non plus seulement des PNI mais aussi des PMA.

5. Un défi pour la Communauté et les pays ACP

Ainsi, la Commission ne veut-elle dissimuler la difficulté de l'entreprise qui s'annonce.

Il sera difficile de préciser les finalités et les règles du jeu d'une coopération qui pour demeurer exemplaire doit devenir durable.

Il sera difficile, en pleine crise, de penser au lointain avenir.

Il sera difficile dans l'échec du Nord-Sud, et la primauté de l'ouest-est, de donner au développement du Tiers Monde la place qui lui revient.

Il sera difficile d'accepter que pour les pays du Tiers Monde se développer ce n'est pas nous copier; et que donner de l'aide alimentaire ce n'est pas d'abord écouler des surplus.

Il sera difficile de faire accepter que 1 million de petits foyers améliorés, c'est sans doute plus important qu'un barrage spectaculaire et que 100.000 paysans de brousse qui produisent plus et mieux, c'est plus important qu'une ferme modèle.

Il sera difficile de mettre l'équipement à la disposition des hommes et non le contraire.

Il sera difficile de dire à certains gouvernements que le mal est dans leurs méthodes ou dans les priorités qu'ils ont choisies.

Il sera difficile de passer d'une économie d'assistance à une économie productive et de favoriser pas à pas la croissance de celle-ci.

Il sera difficile de faire entrer dans les moeurs que Lomé ce n'est pas un texte élaboré dans une pénible négociation, puis qui vit quasi-mécaniquement, mais que c'est une pratique, une coopération quotidienne des engagements réciproques qui se conditionnent l'un l'autre, des projets inventés ensemble, des actions conduites ensemble, des échecs acceptés et des succès reconnus.

Est-il possible que pour consacrer Lomé, la Communauté propose aux ACP de dépasser le stade de la coopération entre entités étrangères pour atteindre celui du développement conduit solidairement dans un intérêt mutuel mais d'abord au profit du plus pauvre. C'est ce que propose la Commission.

Points de repère

- La 2ème Convention de Lomé, signée le 31 octobre 1979 et entrée en vigueur le 1er janvier 1981, a pris le relais de la 1ère Convention de Lomé, signée le 28 février 1975 et entrée en vigueur le 1er avril 1976. 63 pays ACP en sont signataires, alors que 46 pays ACP avaient à l'origine signé la 1ère Convention.

Comportant comme la Convention précédente un régime commercial assurant le libre accès au marché communautaire de 99,5 % des exportations ACP, un système de stabilisation des recettes d'exportation couvrant l'essentiel des produits de base agricoles, la 2ème Convention de Lomé y avait ajouté un système destiné à sauvegarder le potentiel minier (Sysmin). Les moyens financiers mis à la disposition de la coopération CEE-ACP s'élevaient à 5.512 millions d'Ecus (3.466 mio Ecus pour Lomé 1), dont 4.627 millions d'Ecus par le Fonds Européen de Développement et 885 millions d'Ecus par la Banque Européenne d'Investissements.

- Les ACP

- . Parmi les pays ACP se trouvent 22 des pays les moins avancés (sur 31).

<u>Indicateurs socio-économique :</u>	<u>ACP</u>	<u>Ensemble PVD à faible revenu.</u>
<u>Alphabétisation</u> :	28 % des adultes	51 %
<u>Scolarisation</u> :	64 % (école primaire)	83 %
<u>Espérance de vie</u> :	47 ans	57 ans
<u>Mortalité infantile</u> :	25 pour mille	10 pour mille (tous F)
<u>Accroissement démographique</u> :	2,7 % l'an	2,1 %

. Croissance

- 1960-70 : - croissance annuelle de 3,9 % du P.I.B. (4,5 % pour ensemble PVD à faible revenu);
- croissance du revenu par tête de 1,3 % par an (3,5 % pour tous PVD).

Dernières années 70 - premières années 80 : le PIB par habitant est en baisse, de même que la production agricole et le volume des exportations par habitant;

Prévision pour la décennie 80, selon la Banque Mondiale : croissance par habitant pratiquement nulle.

. La dette (évolution)

	<u>1971</u>	<u>1980</u>
dette publique (Mio \$)	6.709	41.526
service de la dette (Mio \$)	568	4.544
part de la dette publique de l'ensemble des PVD	11,2 %	12,1 %.