



LE « RAPPORT PISANI » SUR LA POLITIQUE EURO-PÉENNE DE DÉVELOPPEMENT

Rendu public le 29 septembre 1982 (1), le « rapport Pisani » marque le coup d'envoi d'un long cycle de discussions devant conduire à l'adoption — si tout se passe bien — de nouveaux accords, en mars 1985, à l'expiration de la deuxième convention de Lomé. Les négociations entre la Communauté économique européenne et les pays ACP (d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) ne s'engageront officiellement qu'en septembre 1983, mais le Commissaire européen en charge du développement a voulu, au préalable, que soit ouvert un débat général sur les objectifs, le cadre et les moyens de la politique communautaire à l'égard du Tiers monde.

La conjoncture, en effet, est inquiétante. Le mémorandum reprend, sur ce point, les analyses pessimistes de la Banque mondiale, soulignant la régression du revenu par tête des pays pauvres d'Afrique, l'aggravation de la dépendance alimentaire des PVD, la détérioration de leur patrimoine naturel, et rappelant que « ce sont les pays pauvres qui ont été les plus affectés par la détérioration du contexte international : leurs termes de l'échange vis-à-vis des pays industriels ont diminué de 16 % dans la décennie 1970-1980 ». Le rapport constate que les résultats de l'aide au développement sont particulièrement décevants dans la région du monde « où l'Europe s'est voulue présente plus qu'ailleurs », l'Afrique au sud du Sahara. Mais, curieusement, s'il s'étend longuement (dix pages) sur le maigre bilan des deux décennies internationales du développement, déjà dressé par d'autres institutions et bien connu, il-dit peu de cho-

(1) Novembre 1982 : ce texte est maintenant disponible, précédé d'un entretien avec E. Pisani, dans *Le Courrier, Afrique,*

Caraïbes, Pacifique, Communauté européenne 76, nov.-déc. 1982, pp. 48-73.

ses sur les résultats propres de la politique communautaire (cinq pages très succinctes). Pas un mot, notamment, sur l'une des principales inquiétudes des pays ACP : l'insuffisance des ressources des fonds STABEX pour faire face à la diminution des recettes d'exportation et à la chute vertigineuse du cours des produits de base (café, mais aussi coton, cacao, oléagineux). Trois ans après l'entrée en vigueur de Lomé II, il faut admettre que le mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation n'a pas joué le rôle pour lequel il avait été prévu. Peu de pays ont obtenu des transferts correspondant à 100 % de leurs demandes. Au titre du fonds 1981, par exemple, les pays ACP ont dû accepter une diminution des transferts et la compensation des pertes de recettes d'exportation n'a pu se faire, en moyenne, qu'à 56 %. La situation ne s'annonce pas meilleure en 1982, faute de fonds suffisants pour compenser la dégradation des marchés. La Commission européenne prépare actuellement un rapport sur l'avenir du système STABEX qui devrait être remanié, mais le mémorandum Pisani ne donne aucune indication sur les modifications envisagées. Il stipule, en revanche, que la Communauté devrait proposer aux autres pays industrialisés, dans le cadre de la 6^e CNUCED (Belgrade, juin 1983), de se joindre à elle pour étendre le bénéfice du système à l'ensemble des pays les moins avancés. Peu de choses également sur le problème capital du prix « juste et rémunérateur » des produits de base, sinon pour déplorer l'instabilité des cours et la perturbation qu'elle entraîne dans l'économie de nombreux PVD et pour réitérer une vague position de principe : la Communauté participera, au plan international, à la négociation d'accords de produits ; elle cherchera, au plan régional, des solutions appropriées. De telles lacunes ne peuvent qu'alimenter les craintes de ceux qui soupçonnent les pays de la CEE, compte tenu de la crise et de leurs propres difficultés économiques, de vouloir se décharger sur la communauté internationale d'un fardeau devenu trop lourd.

En matière d'industrialisation, le texte semble nettement en retrait par rapport à Lomé I et Lomé II. L'industrialisation est présentée comme « un mythe pour les pays nouvellement indépendants » qui n'a réussi que pour quelques uns d'entre eux. Il reflète les préoccupations d'une Europe inquiète de la concurrence du Tiers monde lorsqu'il se prononce favorablement pour une logique de l'industrialisation répondant à la satisfaction des besoins du marché intérieur ou à la transformation des matières premières locales, mais considère comme moins « prometteuse » une industrialisation tirant parti d'une main-d'œuvre à bon marché pour la fabrication de produits d'exportation. Comme si une main-d'œuvre abondante et à bon marché n'était pas un avantage comparatif et si l'exportation des produits manufacturés n'était pas utile à la balance extérieure des pays en développement. L'Europe, pour sa part, est invitée à définir sa politique industrielle en prenant en compte l'évolution du Tiers monde : « Elle a le droit de ne pas s'ouvrir sans limite ni condition, mais elle a le devoir d'organiser son propre redéploiement

suivant des règles et à des rythmes négociés ». Sur l'ensemble des problèmes commerciaux le rapport reste très prudent, indiquant la très faible marge de manœuvre dont dispose l'Europe pour s'ouvrir davantage aux exportations des PVD tant que durera la crise économique mondiale.

Les problèmes les plus concrets et les plus urgents soulevés par l'application de la convention de Lomé ne sont donc pas traités dans ce rapport (devant les sollicitations navrées des pays ACP, M. Pisani a dû annoncer qu'il préparait un « rapport séparé » sur les problèmes de la convention). Il s'agit plutôt d'une vaste réflexion d'ensemble sur ce que devrait être une politique communautaire de développement. Pour M. Pisani, en effet, la CEE s'est dotée au fil des ans d'instruments et de possibilités multiples, mais son action en matière de développement n'a pas encore acquis « la cohérence et la consistance d'une politique ». Les instruments existent, mais il n'y a pas de doctrine d'emploi.

Les grandes orientations proposées par le mémorandum s'articulent autour de trois idées-force : 1) la priorité absolue donnée à une approche globale des problèmes agricoles, de l'aide alimentaire et du développement rural des pays pauvres ; 2) un élargissement de la politique communautaire de développement dont le champ serait étendu d'abord vers la Méditerranée mais aussi vers l'Asie et l'Amérique latine ; 3) l'unité, la cohérence et la longue durée de l'action communautaire, qui impliquent la transformation des accords de Lomé en une vaste convention-cadre de durée illimitée et la « budgétisation » de tous les moyens affectés par la Communauté au développement.

L'autonomie alimentaire des populations figure au premier rang des objectifs proposés par le Commissaire européen, avec une nouvelle réflexion sur les modalités de l'aide. Entre les deux écueils que sont une stricte conditionnalité favorisant des projets qui bénéficient davantage aux entreprises des pays industrialisés qu'à la satisfaction des besoins locaux et « l'irresponsable incondicionalité » qui laisse aux gouvernements des pays ACP la maîtrise exclusive de la gestion de l'aide, le rapport Pisani propose une troisième voie. La Communauté devrait « accompagner » les efforts de mise en œuvre de politiques de développement autonome. Les gouvernements des pays bénéficiaires de l'aide de la Communauté détermineraient leurs priorités et la CEE s'engagerait à soutenir leur effort dans la direction qu'ils ont eux-mêmes fixée. En réalité, M. Pisani propose d'étendre à tous l'application des « stratégies alimentaires » engagées par la CEE, à titre expérimental, avec quelques pays : Mali, Kenya, Zambie. Déjà les limites de cette stratégie se font pourtant sentir : le Rwanda et la Tanzanie, auprès desquels s'est récemment rendu le Commissaire européen pour y évaluer les possibilités d'augmenter la production agricole et réduire les déficits alimentaires, n'ont pas caché leur inquiétude. Les conditions auxquelles la CEE veut lier l'application de sa nouvelle politique d'aide supposent des changements très importants aussi bien dans leur organisation économique que sur le plan administratif et culturel. Où réside le libre

choix des priorités quand elles doivent être nécessairement conformes à l'avis des experts internationaux et aux vues de la Communauté ? (La nouvelle politique de coopération française n'échappe pas à la même ambiguïté : inspirée par le souci de faire bénéficier de l'aide les populations rurales et non les élites et les bourgeoisies « corrompues », elle impose aux gouvernements des conditions que d'aucuns pourraient qualifier de « néo-colonialisme de gauche »). L'intérêt de la proposition de M. Pisani réside principalement dans la volonté qui l'anime d'engager avec les pays bénéficiaires un dialogue politique « dépassant le simple marchandage ou le simple débat technique sur les projets à financer », mais portant sur des programmes de développement autonomes et à long terme. Si le dialogue est véritable et si les Européens savent « écouter », peut-être arrivera-t-on à corriger par le dialogue les effets néfastes d'une aide extérieure qui a souvent engendré plus de traumatismes que de progrès. Mais s'ils arrivent avec leurs certitudes et leur bonne conscience de « tiers mondistes » sûrs d'avoir tout compris de ce qui fait le bonheur des peuples, nul doute qu'ils ne retombent dans les mêmes travers que leurs prédécesseurs.

L'Afrique reste au centre des préoccupations de la CEE (bien que, vraisemblablement sous la pression des pays des Caraïbes et du Pacifique appuyés par la Grande-Bretagne, le texte définitif en fasse le « premier champ d'action communautaire de développement » et non plus « la première priorité »). L'ensemble des propositions faites pour le développement et pour la coopération dans « l'intérêt mutuel » semblent inspirées par le sort des populations africaines et particulièrement celles des pays les moins avancés. Le mémorandum, cependant, se situe dans le cadre plus vaste d'une doctrine Nord-Sud où entrent en considération des préoccupations économiques, mais aussi politiques et stratégiques. Un accent particulier est mis sur la nécessité de relancer la politique communautaire en Méditerranée. La responsabilité de la Communauté dans cette région est clairement affirmée : dépassant la politique d'aide au développement et la politique commerciale, elle doit tendre à créer les conditions de la paix, à permettre « à tous les pays riverains de dominer leurs contradictions et de cultiver leurs complémentarités ». La Commission se déclare prête à proposer à tous les pays riverains d'entrer dans un « contrat collectif » de type Lomé. En attendant, elle rappelle aux Européens la nécessité d'honorer leurs engagements, en particulier dans le domaine des échanges commerciaux. Pour les autres pays en développement d'Asie et d'Amérique latine, M. Pisani propose d'intensifier le soutien de la Communauté aux efforts de coopération régionale engagés par ces pays et d'enrichir le contenu des relations contractuelles existant déjà avec la CEE.

Ainsi, progressivement, disparaîtrait la distinction entre « pays associés » à la Communauté et « pays non associés » et s'esquisserait une nouvelle carte de la coopération entre l'Europe et le Tiers monde, plus étendue, basée sur des relations contractuelles durables, qui dépasserait le schéma traditionnel des rapports entre États-

nations pour y substituer un système de relations entre vastes ensembles régionaux.

Bien des propositions contenues dans ce mémorandum aboutiraient à limiter la liberté d'action des États membres de la Communauté dans le domaine de l'aide. Ainsi la proposition de faire de Lomé III une convention-cadre à durée indéterminée assurerait une continuité au dispositif, mais, à transformer le grand marchandage périodique (tous les trois ans en raison de la longueur des négociations) entre ACP et pays de la Communauté en une sorte de routine bureaucratique, ne risque-t-on pas de priver la négociation d'une impulsion politique indispensable pour que les administrations concernées soutiennent l'effort d'aide et de coopération ? Par ailleurs, le souci d'assurer la cohérence de la politique communautaire de développement en rassemblant dans un même cadre budgétaire tous les moyens affectés par la Communauté à l'aide au développement donnera au Parlement européen un pouvoir accru sur l'orientation et les modalités de cette aide. Les États membres l'accepteront-ils ?

Comme tous les textes de cette nature, le mémorandum Pisani se présente comme un compromis entre des considérations diverses ne donnant véritablement satisfaction à personne. Malgré ses lacunes et ses ambiguïtés, il reste un document courageux, de bonne tenue, appelant à une réflexion de fond et plaçant les pays européens devant leurs responsabilités.

Marie-Claude Smouts