

Rapport au ministre de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie

Quelle efficacité économique pour Lomé ?

Redonner du sens
au partenariat entre
l'Union européenne
et les pays d'Afrique,
des Caraïbes
et du Pacifique

Dominique Bocquet, conseiller financier
avec le concours de Jean-Philippe Guiltat,
attaché commercial

Rapport officiel

© La documentation Française

*« En application de la loi
du 11 mars 1957
(art 41) et du code de la propriété
intellectuelle du 1^{er} juillet 1992,
toute reproduction partielle ou totale
à usage collectif de la présente
publication est strictement interdite
sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage
abusif et collectif de la photocopie
met en danger l'équilibre économique
des circuits du livre. »*

ISBN 2-11-004073-4
ISSN 0981-3764
DF 5 4749-2
Paris, 1998

Avant-propos

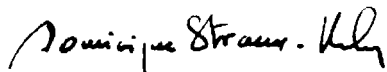
Le gouvernement a décidé de rendre public le rapport de la mission sur l'avenir de la Convention de Lomé qui a été conduite à ma demande par Dominique Bocquet, conseiller financier pour l'Afrique.

Tout en reposant sur une réflexion indépendante, ce rapport complète et met en perspective les positions défendues par la France dans les négociations entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Il aborde des questions essentielles qui, à mes yeux, n'ont pas été suffisamment débattues jusqu'à présent : l'adaptation de l'aide publique au développement aux défis que représentent la globalisation et le poids accru des flux de capitaux privés, le rôle de l'Union européenne dans le concert des bailleurs de fonds, la recherche de dispositions commerciales offrant à nos partenaires du Sud les meilleures chances de participation aux échanges mondiaux.

La France est le pays le plus généreux du G7 en termes d'aide publique au développement. Les pays de l'Union européenne sont de loin les principaux bailleurs de fonds vers les pays en développement.

Je suis très attaché à ce que l'action exemplaire des Européens dans le domaine de l'aide publique au développement soit maintenue. Pour autant, l'aide publique au développement ne sera légitime et souhaitée que si son efficacité est claire. En la matière, il faut reconnaître que notre crédibilité, et peut-être particulièrement celle des fonds européens, s'est amoindrie au cours des dernières années. Je souhaite donc une refondation du système de Lomé pour garantir son efficacité et sa pérennité.

À travers ce document, rédigé avec l'aide des autres départements ministériels concernés, en particulier le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a pu contribuer à la réflexion des pouvoirs publics français. Il est temps maintenant que le débat s'élargisse vers tous ceux qui souhaitent que Lomé demeure un instrument efficace, au service de la cause du développement.



Dominique Strauss-Kahn

Sommaire

Avant-propos	3
Remerciements	9
Introduction	11
Chapitre I	
Une méthode à actualiser	13
L'acquis de Lomé : une approche globale de l'aide au développement	13
L'engagement financier de l'Europe	13
Le lien commerce-développement	14
La dimension politique	15
Les objectifs du partenariat : un besoin d'aggiornamento	16
Des analyses économiques datées	16
- La problématique de l'échange inégal et l'importance accordée aux matières premières	16
- Une vision linéaire des différentes étapes du développement	16
- Une conception périmée du rôle de l'État	17
Des préoccupations désormais différenciées	17
La « culture » de Lomé : une modernisation qui se cherche	20
L'apport historique du partenariat	20
L'impact psychologique de l'euro	20
Adaptation ou abandon du partenariat ?	21
- La Convention de Lomé doit être remplacée dans le paysage général de l'APD	22
- La culture du partenariat est responsabilisante pour les gestionnaires d'instruments financiers	22

Chapitre II	
Assumer la mue du volet commercial	23
Le bilan des préférences de Lomé : un dispositif qui n'a pas atteint ses objectifs	23
Une marge préférentielle variable	23
Un impact décevant	25
L'érosion des préférences et les revendications des ACP	28
Le risque d'incompatibilité OMC des préférences de Lomé : une donnée du nouveau cadre multilatéral	30
La découverte du problème de compatibilité	30
Le risque de précarisation des accords de Lomé	31
L'insuffisance du SPG, même amélioré	31
Les zones de libre-échange Union européenne ACP : une perspective incontournable	32
La seule base solide pour le partenariat	32
Le préalable de la différenciation	33
Les « interlocuteurs » du partenariat	34
La ventilation en régions et sous-régions	35
La question du calendrier et du « réalisme »	38
Chapitre III	
Rétablir le lien commerce-développement	43
Les insuffisances du lien commerce-développement	43
Une approche trop générale	43
Un ciblage limité aux politiques sectorielles	44
Des expériences mal relayées	44
Le nouvel horizon du lien commerce-développement	45
La double portée du libre-échange	45
Le préliminaire de l'intégration régionale	47
Commerce et encouragement à l'investissement productif	48
La nécessité d'un encouragement accru de l'investissement privé	48
La controverse sur le financement du secteur privé par le FED	49
L'application du principe de subsidiarité au financement du secteur privé	51
Le lien avec le commerce, principal chef de compétence communautaire	54
Chapitre IV	
Ordonner la coopération autour de l'appui à l'intégration régionale	65
Les différentes dimensions du besoin de lisibilité	65
L'importance de la lisibilité	65
Le débat sur la diversité des instruments	66
Le débat sur les procédures	67
Le vrai problème : la place de l'aide européenne parmi les bailleurs de fonds	68

Le paradoxe de la conditionnalité communautaire	68
Les voies d'une identité plus affirmée de l'aide communautaire	69
L'incitation à l'intégration, pivot d'une aide européenne modernisée	71
L'incitation à l'intégration, responsabilité éminente des bailleurs de fonds	71
L'appui à l'intégration, avantage comparatif de l'Union européenne	72
L'appui à l'intégration, thème fédérateur pour le partenariat	73
Conclusion	79
Tableaux	81
Annexes	85
Annexe I Personnes rencontrées	87
Annexe II Bibliographie	97
Annexe III Mémoire d'interprétation de l'article XXIV du GATT	99
Annexe IV Mémoire d'interprétation de l'article XXV du GATT	103
Annexe V Liste des pays participants, de Yaoundé 1 à Lomé IV bis	105
Annexe VI Sigles	107

Remerciements

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui nous ont reçus au cours de notre mission ainsi que les postes diplomatiques français à l'étranger qui ont assuré l'organisation des entretiens.

Nous avons bénéficié durant nos travaux du concours actif de la direction du trésor et de la direction des relations extérieures du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. À ce titre, nous sommes spécialement redevables envers Luc Le Cabellec, Jean Pesme et Alain Rocca, dont le sens de l'engagement et la compétence jamais en défaut ont rendu les conseils extrêmement précieux.

Les autres départements ministériels (en particulier Affaires étrangères et Coopération) et les services du Premier ministre (SGCI) ont su, d'emblée, nous indiquer les points sur lesquels un apport émanant de notre ministère leur paraissait utile et ils ont systématiquement encouragé nos travaux.

Ce rapport nous donne, enfin, l'occasion de saluer la contribution remarquable que la Commission européenne a apporté à la relance du débat en publiant le *Livre vert*. Nous exprimons notre gratitude à ses différents responsables, notamment Philippe Lowe, Philippe Soubestre et Bernard Petit, qui ont tout fait pour faciliter nos recherches et nos investigations.

Introduction

Née avec le traité de Rome, la coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique a joué un rôle pionnier dans l'action extérieure de l'Union européenne. C'est aussi l'une des politiques communautaires en faveur de laquelle la France s'est le plus engagée, diplomatiquement par son rôle moteur dans la négociation des accords successifs, financièrement par le montant de sa contribution devenue, dans le cadre du huitième FED, la première de tous les États membres.

Quarante ans après, cette politique aborde un carrefour.

D'une part, le monde a changé. L'avènement de l'euro symbolise la volonté de l'Europe de se doter, face à la globalisation, des meilleurs atouts. Mais, malgré le partenariat noué depuis quatre décennies avec l'Union européenne, les pays ACP ne sont pas, dans leur majorité, suffisamment préparés aux mutations en cours : la marginalisation relative qu'ils ont subie dans le commerce mondial est, à cet égard, plus que préoccupante.

D'autre part, les relations mutuelles doivent tenir compte de contraintes spécifiques et nouvelles. Les règles de l'OMC s'avèrent difficilement compatibles avec le maintien en l'état des préférences commerciales non réciproques de Lomé. L'opinion publique des pays industrialisés est devenue plus exigeante quant à l'efficacité et à la transparence de l'aide publique au développement. Cette exigence s'accompagne, dans le cas de la coopération européenne, d'un besoin tout particulier de lisibilité, notamment par rapport aux autres bailleurs de fonds.

C'est pourquoi le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a souhaité que lui soit remis un rapport sur l'évolution de la Convention de Lomé. Cette initiative s'inscrit dans la perspective d'un nouvel accord appelé à prendre en l'an 2000 le relais des dispositions actuelles.

Dans le cadre de notre mission, nous avons procédé à de nombreuses consultations auprès des États membres, des pays ACP, des institutions européennes, de l'Organisation mondiale du commerce et des différentes représentations de la société civile. Nous avons, au total, rencontré près de deux cents personnes.

À cette occasion, nous avons pu mesurer la prise de conscience suscitée par le *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les ACP à l'aube du 21^e siècle* publié par la Commission européenne. Cette prise de conscience ouvre la voie, selon nous, à une réforme en profondeur débouchant sur un dispositif tourné vers l'avenir. Tel est le choix que préconise ce rapport.

Chapitre I

Une méthode à actualiser

L'acquis de Lomé : une approche globale de l'aide au développement

L'engagement financier de l'Europe

Voulu dès la naissance de la Communauté économique européenne en 1957, l'engagement de l'Europe en faveur des pays en développement historiquement les plus liés aux États membres s'est affirmé au fil des années, d'abord avec les conventions de Yaoundé (1963, 1969), puis avec les différentes conventions de Lomé, à partir de 1975.

Il s'inscrit aujourd'hui dans le cadre d'un effort européen qui se place au premier rang mondial de l'aide au développement : les financements communautaires représentent le quart de l'aide multilatérale au développement, juste après la contribution de l'AID, et si l'on y ajoute l'aide bilatérale des États membres, le total atteint 53 % de toute l'APD recensée par le CAD (chiffres 1995).

À l'intérieur de l'aide européenne au développement, les pays d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique sont restés premiers bénéficiaires, même si l'Europe a été amenée à accroître ses engagements financiers en faveur d'autres régions. Les deux tiers de l'aide publique au développement qu'ils reçoivent provient de l'Union européenne et de ses États membres¹.

Pour ce qui est de la France, compte tenu à la fois de la clé de répartition prévue dans le huitième FED et des aides versées aux pays ACP sur le budget communautaire, sa contribution à la Convention de Lomé est de l'ordre de 3,5 milliards de francs par an (3 120 MECU prévus sur la période 1995-2000 au titre du seul FED).

¹ - Une série de tableaux statistiques figure à la fin du rapport. Le tableau 1 retrace la ventilation géographique de l'aide communautaire au développement et son évolution dans le temps.

Le lien commerce-développement

À côté du volet financier, le volet commercial de Lomé apporte aux États ACP des avantages commerciaux qui sont pratiquement situés au sommet de la hiérarchie des préférences commerciales.

Les préférences de Lomé se traduisent en effet par un accès libre au marché communautaire pour près de 99 % des produits exportés par les ACP vers l'Union européenne (calcul effectué sur la base des exportations effectivement réalisées). Elles sont nettement plus avantageuses que le système de préférences généralisées offert aux autres pays en développement. Le SPG communautaire repose quant à lui, non sur un accès libre, mais sur des droits réduits et il s'assortit de restrictions quantitatives plus nombreuses et plus strictes que celles que laissent subsister les préférences de Lomé. Celles-ci sont en outre contractuelles, en vertu de la *sécurité des relations* voulue par la Convention, tandis que le SPG est « octroyé » et peut être modifié unilatéralement.

Pendant longtemps, seul le jeu de la *préférence communautaire* - réservée aux États membres de l'Union européenne - était de nature à surclasser les préférences offertes aux pays de Lomé. Encore la préférence communautaire est-elle assortie d'une condition de réciprocité. Présente au départ dans les relations Europe-ACP avec les « préférences inverses » de la Convention de Yaoundé, cette condition de réciprocité avait été supprimée lors de la négociation de la Convention de Lomé à l'initiative des pays du *Commonwealth*.

Les restrictions qui subsistent dans l'accès des produits ACP au marché communautaire résultent pour l'essentiel des règles de la politique agricole commune, et notamment du système de double prix (prix mondial, prix communautaire) qui régit certaines organisations communes de marché (OCM) : ce mode de régulation est incompatible avec un libre accès qui aurait pour effet de la désorganiser. Il subsiste donc des produits dont l'exportation vers l'Union européenne n'est pas autorisée ou se trouve soumise à des prélèvements prohibitifs, même lorsque l'exportateur est un résident ACP.

Les restrictions sont moins systématiques pour les produits agricoles ne relevant pas du système de double prix. En règle générale, la possibilité pour les pays ACP d'exporter des produits entrant dans ce qu'il est convenu d'appeler « l'agriculture tempérée » est encadrée (par exemple par un « calendrier » les orientant vers des ventes de contre saison) et ils peuvent sauf exception exporter librement et sans droits de douanes les produits dits « tropicaux ».

Par ailleurs, il existe dans le domaine agricole un dispositif communautaire fort avantageux pour les ACP : les protocoles-produits. Ces protocoles portent sur le sucre, le rhum, la banane et la viande bovine. Ils offrent à certains pays producteurs un accès privilégié au marché de l'Union européenne (l'avantage allant, dans le cas du sucre, jusqu'à une garantie de prix), ceci pour des quantités bien sûr limitées mais substantielles de ces produits.

Il y a là une aide indirecte au développement. Elle ne figure pas dans les statistiques de l'APD, mais son impact est extrêmement sensible pour certains pays ACP, notamment Maurice et plusieurs îles des Caraïbes et du Pacifique, ainsi associés aux retombées de la politique agricole commune².

La dimension politique

Le dialogue politique est en passe de devenir le troisième volet des accords de Lomé. La Commission l'a proposé dans son *Livre vert* et il y a là une perspective intéressante pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). En fait, dès l'origine, la coopération portait en elle, par sa nature même, une finalité politique : elle associe des pays nombreux, liés entre eux par l'histoire et la géographie, elle s'inscrit dans le long terme et procède, on l'a vu, d'une conception globale du développement.

Dans le texte de Lomé III, il a été précisé que l'objectif est de « *promouvoir et stimuler le développement économique, culturel et social des pays ACP* » et de « *renforcer et diversifier leurs relations avec l'Europe dans un esprit de solidarité et d'intérêt mutuel* ». Dans Lomé IV, l'accent est mis sur « *la promotion des Droits de l'homme, la démocratie et la bonne gestion des affaires publiques* ».

La dimension politique du partenariat est l'une des forces de Lomé. Elle se trouve confortée par l'affirmation des pays ACP comme groupe, notamment à travers le Comité des ambassadeurs, le Conseil des ministres et la tenue en novembre 1997 à Libreville du premier sommet des chefs d'États ACP.

Il reste que les ambitions politiques de la Convention ne sont pas séparables d'une démarche économique et sociales pertinente : comme le dit Carlos Costa, chef de cabinet du commissaire Pinheiro, « *l'enracinement de la démocratie passe par la constitution d'une classe moyenne indépendante de l'État, qui n'existe pas encore dans la majorité des pays ACP, notamment en Afrique* ».

2 - Le budget communautaire supporte le coût de ces protocoles puisque, pour en neutraliser l'effet sur les prix intérieurs de l'Union, il est souvent nécessaire d'augmenter à dues quantités les stocks d'intervention ou de réexporter – en les subventionnant – les produits concernés.

Les objectifs du partenariat : un besoin d'aggiornamento

Des analyses économiques datées

C'est en 1975, date de la première Convention de Lomé, que l'association Europe/ACP a acquis la forme relativement achevée que nous lui connaissons. De ce fait, elle s'est trouvée marquée par la thématique du développement propre aux années 60 et 70, notamment sous les trois angles suivants :

La problématique de l'échange inégal et l'importance accordée aux matières premières

Les modalités de la coopération (préférences non réciproques, création de mécanismes de compensation des variations de prix des produits de base tels que le Stabex et Sysmin) reflètent en partie l'idée, courante à l'époque, selon laquelle l'un des principaux obstacles au développement résidait dans la mauvaise valorisation des biens primaires. L'Europe était d'autant plus encline à coopérer sur ce point que, disposant de peu de ressources en ce domaine (à la différence, par exemple, des États-Unis), elle était plutôt complémentaire du Tiers-monde et éprouvait, à la suite du premier choc pétrolier de 1974, des inquiétudes sur sa sécurité d'approvisionnement.

Aujourd'hui la complémentarité commerciale demeure mais les autres prémisses du raisonnement sont relativisées. L'expérience a prouvé qu'il était dangereux de chercher à combattre les tendances lourdes des marchés. La sophistication croissante des biens consommés dans le monde a démultiplié le rôle de la transformation dans le commerce international et dans la création de richesses. Ceci limite mécaniquement le potentiel de développement lié à la seule production-vente des biens primaires : elle représente pour les pays ACP une source de revenus à exploiter et à conforter au mieux mais dans laquelle il ne faut pas qu'ils se cantonnent.

Une vision linéaire des différentes étapes du développement

L'espoir d'une progression parallèle des différents pays vers le développement a longtemps imprégné les esprits. De ce fait, bien que l'objectif d'industrialisation ait été présent dans la coopération Europe/ACP (et même placé en tête des objectifs par l'une des Conventions, Lomé I), il n'a pas reçu suffisamment de traduction concrète et la répartition de l'aide a répondu davantage à un principe d'uniformité qu'à une logique d'encouragement à l'investissement.

La diversité acquise par le monde en développement a introduit une autre donne et, de la part des pays ACP, d'autres attentes. Au-

aujourd'hui, l'aide aussi doit savoir obéir à une logique d'opportunités et investir là où elle peut être le plus efficace. Encourager et amplifier des expériences porteuses d'avenir peut être, dans bien des cas, la meilleure manière de servir le développement.

Une conception périmée du rôle de l'État

La conception du rôle de l'État dans le développement a radicalement changé. A l'idée d'une puissance publique intervenant directement dans l'allocation des ressources pour provoquer le développement, s'est substitué un double recentrage du rôle de l'État autour de la mise en place d'un environnement favorable à l'initiative privée, d'une part, et du souci de bonne gouvernance, de l'autre.

L'évolution du rôle de l'État est une donnée d'autant plus incontournable qu'elle s'accompagne d'une transformation historique du financement du développement : depuis le début des années 90, les flux privés de capitaux ont explosé. Après avoir dépassé le niveau des flux d'APD au seuil de la décennie, ils ont atteint en 1996 un montant cinq fois supérieur à celle-ci (environ 250 milliards de dollars contre 50 milliards). Autrement dit, le décollage d'un pays se joue désormais en grande partie sur sa capacité à attirer les capitaux privés.

Des préoccupations désormais différenciées

Depuis la première Convention de Yaoundé conclue en 1963 par l'Europe des six avec un groupe de pays africains, le cercle du partenariat s'est, de part et d'autre, considérablement élargi.

Du côté des pays ACP, à une Afrique liée à l'Europe par l'histoire, la géographie et les échanges de tous ordres, se sont ajoutés deux autres « sous-groupes » dont la relation à l'Union européenne, tout en prenant également sa source dans le passé colonial, se présente en d'autres termes.

Pour les Caraïbes, elle est avant tout un contrepoids à l'influence - prédominante dans la zone - des États-Unis. Pour les États du Pacifique, elle est une antidote à l'éloignement auquel la géographie les condamne et, subsidiairement, un complément à leurs échanges avec l'Asie et l'Océanie. Du point de vue de l'Europe, le partenariat avec ces deux sous-groupes peut représenter un canal d'influence utile dans des régions où il est d'autant plus souhaitable qu'elle maintienne une présence que nombre de pays et territoires d'outre-mer des États membres (PTOM) s'y trouvent.

Les Caraïbes

À l'exception d'Haïti (230 \$ de revenus par tête), de la Guyana et du Suriname, les ACP de la région des Caraïbes se situent pour la plupart dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire. Certains d'entre eux appartiennent même à la tranche supérieure de cette catégorie, comme Trinidad et Tobago (3740 \$ de revenus par tête) ou la Barbade. Les Bahamas représentent un cas extrême de pays à revenu élevé (11 500 \$/hab.).

Ces pays ont connu une croissance faible au début des années 90 et l'incidence de la pauvreté y est souvent importante. Mais, même à revenu égal, les indicateurs de santé et d'éducation sont plus favorables qu'en Afrique sub-saharienne et les investissements directs étrangers augmentent depuis le début de la décennie, sauf chez les pays les plus pauvres.

Les ACP du Pacifique

Les huit pays ACP de la région Pacifique sont de tailles inégales : la Papouasie-Nouvelle-Guinée regroupe à elle seule 70 % de la population, avec plus de 5 millions d'habitants quand Tuvalu n'en compte que 9 000.

La faible dimension de ces îles les rend d'autant plus dépendantes de l'extérieur qu'elles sont exposées à des risques de catastrophes naturelles (cyclones). Le revenu par tête s'étage de 710 \$ au Kiribati à 2 130 \$ à Fiji.

Du côté de l'Union, l'élargissement a d'abord eu pour effet d'enrichir et de diversifier la coopération. Avec le Royaume-Uni, c'est un pays aux liens multiples avec l'Afrique et le monde en développement qui fit son entrée en 1973. Sa présence favorisa la constitution - sur une base élargie - du groupe des ACP et la mise en place par la Convention de Lomé de 1975 de nouvelles politiques (protocoles produits - hérités du *sugar agreement* du *Commonwealth* - et, dans le cadre d'une sorte de *trade off* franco-britannique, Stabex et Sysmin). L'entrée du Portugal eut un effet comparable en raison de la riche tradition africaine de ce pays.

Néanmoins, parmi les pays qui ont rejoint l'Union européenne, il en est certains dont les liens historiques avec le monde en développement sont moins intenses ou concernent avant tout des pays non membres des ACP (cas typique de l'Espagne avec l'Amérique latine). Par ailleurs, et en tout état de cause, un grand nombre d'États membres, notamment parmi les nouveaux venus estiment que la coopération avec les PVD ne doit pas se fonder sur des liens historiques mais sur des responsabilités

d'un autre ordre. Parmi celles-ci : le devoir de lutte contre la pauvreté et de réponse aux exigences humanitaires, face à la faim et aux conflits.

Les pays scandinaves, l'Autriche et les Pays-Bas participent, parmi d'autres, de cette sensibilité. Elle les conduit à consentir des efforts substantiels en faveur du développement. Il convient de la prendre en compte : non seulement les pays qui la partagent sont devenus plus nombreux avec le temps mais, en outre, leur tradition d'ouverture aux échanges en fait des partenaires particulièrement avisés du volet commercial de Lomé.

Ceci ne peut que conduire l'Union européenne à accroître son degré d'exigence quant à l'efficacité de l'aide, et cette exigence ne peut à son tour que l'inciter à différencier les approches. En effet, l'application du critère de performance dans la répartition de l'aide suppose de moduler davantage la répartition des fonds, afin de mieux récompenser les efforts de développement et de bonne gestion des bénéficiaires.

En revanche - et ce point est essentiel - le temps n'a nullement remis en cause l'une des dimensions fondamentales de la Convention de Lomé : c'est en grande partie sur elle que repose le lien euro-africain. La part de l'Afrique dans le groupe ACP demeure déterminante, aussi bien en termes économiques et démographiques que dans l'aide reçue.

L'Afrique au sein du groupe ACP

- Quarante-sept pays sur soixante et onze (dont 33 PMA sur les 38 PMA que compte le groupe ACP).

- 583 millions d'habitants sur 610 millions (soit 95 % de la population).

- 13,4 Mds d'écus d'aide reçue au cours de la période 1986-1995 sur 16 Mds d'écus alloués aux ACP (soit 85 % de l'aide affectée à des pays ou une région déterminée - calcul sur la base des débours effectifs).

De plus, la décision récente d'associer l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé comme membre « qualifié » va rehausser la dimension africaine de la Convention de Lomé en raison du poids de ce pays. Sa venue augmentera par exemple de 40 % le volume du commerce Union européenne/ACP (toutes choses égales par ailleurs). Par ailleurs - et cela n'est pas sans signification - le groupe ACP englobera dorénavant la totalité de l'Afrique sub-saharienne.

L'Afrique du Sud au sein de l'Afrique sub-saharienne

- 40 % du PIB de toute l'Afrique sub-saharienne.
- 95 % de la capitalisation boursière.
- 50 % de l'électricité produite.
- Un triplement en cinq ans (1992-1997) des exportations (sud-africaines vers Afrique sub-saharienne).

La « culture » de Lomé : une modernisation qui se cherche

L'apport historique du partenariat

La Convention de Lomé est fondée depuis son origine sur l'égalité des partenaires ainsi que sur le respect de la souveraineté, des intérêts réciproques et de l'interdépendance. Cette relation égalitaire a permis à l'Europe d'établir avec ses partenaires de la Convention de Lomé des rapports relativement neufs, dégagés en tout cas de la connotation néo-coloniale qui pouvait s'attacher à leurs relations avec les États membres. Ainsi, non seulement la construction européenne ne détruisait pas les liens traditionnels de ces derniers avec les ACP, mais elle leur offrait un nouveau partenaire, plus neutre.

Pour marquer combien l'aide communautaire voulait se dégager des rapports de domination, l'un des pères de la politique européenne de coopération, Claude Cheysson, avait coutume de dire aux pays ACP : « *C'est votre argent* ». Le caractère automatique que l'on a tenté d'attribuer à certains mécanismes (en particulier Stabex et Sysmin) participe de la même intention.

Il en reste une bonne perception de l'aide communautaire par les ACP : « *C'est une aide de qualité car la nature du dialogue permet de l'affecter à des objectifs auxquels nous sommes attachés* » indique, par exemple M. Justin Ndioro, ministre chargé des investissements publics et des rapports avec les bailleurs de fonds au Cameroun.

L'impact psychologique de l'euro

De part et d'autre, la perception du partenaire évolue. Sollicitée par de multiples enjeux, l'Union européenne a été conduite à étendre sa coopération à d'autres régions. Il s'agit notamment pour elle d'accompagner ses voisins d'Europe centrale et orientale dans la voie de la transition - et désormais, pour certains d'entre eux, de l'adhésion -, de

mener une politique de solidarité et de partenariat méditerranéen, d'intensifier ses relations avec l'Asie et l'Amérique latine.

Comme on l'a vu, les pays ACP sont parvenus à conserver la première place parmi les bénéficiaires de l'aide communautaire. Mais ils sont conscients d'être, en quelque sorte, « concurrencés » dans l'accès à cette aide.

L'avènement de l'euro va servir de catalyseur à l'évolution des mentalités : il fait apparaître l'Europe comme une puissance économique globale et la signification de son aide s'en trouvera peu à peu transformée. Déjà, l'attente des États membres à son égard a changé : ils ne demandent plus seulement à l'Union de reprendre à son compte les liens qu'ils avaient tissés au fil de leur histoire, mais aussi d'être un démultiplicateur de puissance et, en matière d'aide, d'impact économique et politique.

Du côté des ACP la façon dont l'Union est perçue évolue aussi : on la définit de moins en moins par rapport à ses États membres et de plus en plus comme un partenaire en tant que tel. Autrement dit, là où son apport se caractérisait par une certaine neutralité globale (qui la différenciait comme on l'a vu des anciennes puissances coloniales), on voit davantage en elle un partenaire amené à soutenir des relations de rivalité avec les autres grandes puissances économiques du monde et, partant, à défendre des intérêts économiques et politiques propres.

Le colloque qui a réuni à Tunis en mars 1998 des représentants d'institutions financières africaines sur le thème « Quels systèmes monétaires pour l'Afrique en l'an 2 000? » a donné lieu de ce point de vue à des débats illustratifs. L'avènement de l'euro a servi de révélateur à la crainte jusque là diffuse d'une trop grande dépendance économique et commerciale à l'égard de l'Union européenne. En même temps, la prise de conscience de la globalisation s'accélère : ceci s'exprime notamment à travers le souci de sortir de la logique d'assistance pour privilégier la compétitivité, ou encore celui de parvenir à une plus grande indépendance des banques centrales africaines.

La préservation des liens historiques avec les ACP ne doit pas pour autant être absent de nos préoccupations à l'approche de 1999 : l'Europe doit montrer que le passage à l'euro ne la détourne pas des enjeux du développement. Mais cette préoccupation doit s'exprimer dans un partenariat rénové, tourné vers l'avenir.

Adaptation ou abandon du partenariat ?

Du côté de la communauté des bailleurs de fonds, la « culture de partenariat » de Lomé n'est pas toujours aussi bien perçue que chez les bénéficiaires. Elle est souvent ressentie comme une contrainte, une source de lourdeur et de lenteurs. Son caractère contractuel ralentit parfois à l'excès les déboursements (les délais de décaissement de l'aide communautaire peuvent notamment poser problème lorsque cette aide entre dans le financement de programmes d'ajustement). Son incompati-

bilité avec une pratique trop unilatérale de la conditionnalité nuit, aux yeux de certains, à l'efficacité et à l'accent à placer sur le critère de performance.

Nous reviendrons sur ce point dans la suite du rapport en procédant à un bilan concret de la Convention de Lomé. Néanmoins, nous pensons qu'il est préférable d'adapter la culture du partenariat plutôt que de la rejeter. Non seulement elle fait partie des composantes de l'identité européenne, mais elle n'est pas totalement dépourvue de mérites du point de vue même de l'efficacité de l'aide.

Deux éclairages sont nécessaires pour identifier ces mérites.

La Convention de Lomé doit être replacée dans le paysage général de l'APD

Certaines procédures à fortes exigences techniques gérées par d'autres bailleurs de fonds peuvent avoir pour conséquence, dans certaines situations, de « tenir la main » des récipiendaires. Il n'est pas mauvais qu'il existe par ailleurs des formes d'aide reposant sur des négociations plus ouvertes : cela peut contribuer à responsabiliser les pays en développement. Le souci *d'ownership* ou « appropriation » des objectifs de l'aide par les bénéficiaires, mis en avant depuis quelques années par les institutions de Bretton-woods, est une réalité solidement ancrée dans le cas de l'aide européenne.

La culture du partenariat est responsabilisante pour les gestionnaires d'instruments financiers

L'effet de responsabilisation joue également à l'intérieur de l'Union européenne. C'est ce que suggère l'évaluation de l'aide communautaire au développement engagée à la demande du Conseil des ministres de l'Union européenne. Comme le dit Françoise Bénard, présidente du groupe de pilotage de l'évaluation, *« tout se passe comme si la perspective d'avoir à négocier l'attribution des fonds constituait un facteur de clarification des objectifs de l'aide et de responsabilisation des fonctionnaires appelés à suivre les projets »*.

Les décisions pouvant passer pour arbitraires que l'on observe parfois dans le reste du monde sont, semble-t-il, moins fréquentes dans le cadre de la gestion du FED.

Il reste que les modalités du partenariat méritent d'être « revisitées » à la lumière des exigences nouvelles qui s'imposent à l'aide au développement. Le souci de sécurité du partenariat qui avait conduit à rechercher une certaine permanence de la coopération doit ainsi être confronté à une autre nécessité : celle de pouvoir mesurer concrètement l'efficacité de l'aide.

C'est ce à quoi nous invite le défi que constitue la globalisation pour les pays ACP.

Chapitre II

Assumer la mue du volet commercial

Le bilan des préférences de Lomé : un dispositif qui n'a pas atteint ses objectifs

Une marge préférentielle variable

Pour mesurer l'avantage offert aux pays ACP en termes d'accès au marché communautaire, il ne suffit pas de s'intéresser aux conditions de cet accès (dans la majorité des cas, on l'a vu, il est libre). Il faut aussi, et même surtout, tenir compte des conditions imposées aux autres exportateurs. C'est en quelque sorte des droits de douanes et des restrictions supportés par ces derniers (et dont ils sont pour leur part dispensés) que les exportateurs ACP tirent leur marge préférentielle.

Les pays dont les exportations vers l'Union européenne sont simplement régies par la clause NPF (clause de la nation la plus favorisée, au sein du GATT) acquittent des droits de douane variables. Pour les produits industriels, la moyenne de ces droits (moyenne pondérée des taux consolidés) avait déjà été réduite de 10,4 % à 6,4 % par les accords de Tokyo et les accords de Marrakech l'ont ramenée à 3,6 %.

Le tarif appliqué aux pays du SPG se calcule par référence au tarif NPF : l'abattement est de 20 % pour les produits sensibles et de 40 % pour les produits semi-sensibles tandis que les autres produits pénètrent en exemption de droits.

Par ailleurs les produits sensibles exportés par les PVD peuvent être soumis à des contingents dont se trouvent exceptés les pays ACP : c'est encore le cas pour une partie des exportations ACP de textiles et de vêtements, dans la mesure où le démantèlement de l'accord multi-fibres n'est pas achevé. Dans ce même domaine, les pays développés sont, de leur côté, soumis à des droits de douanes. De ce fait, par rapport à eux, les pays ACP jouissent d'une marge préférentielle de 6 % à 10 %.

Une fois fixés ces ordres de grandeur, il est possible de passer à une seconde étape dans la mesure de l'impact des préférences : l'évaluation de leur incidence sur la compétitivité-prix. L'avantage que les préférences procurent aux pays ACP par rapport aux pays non ACP est parfois plus net pour les produits manufacturés que pour les biens primaires.

L'avantage relatif de certains produits transformés

Cet avantage tient à la structure des tarifs douaniers appliqués aux exportations des pays non-ACF : leurs taux sont - souvent, pas toujours - plus élevés pour les produits transformés que pour les biens primaires. Du coup, l'incitation théorique à transformer sur place les matières premières peut être plus prononcée que ne le laisse présager le niveau moyen des droits de douanes : une sorte d'effet de levier peut jouer en faveur de la partie de la valeur ajoutée correspondant à la transformation. Celle-ci peut encore, dans certains cas, espérer une marge préférentielle dépassant 10 %, voire 15 %, alors que pour des produits de base tels que café ou cacao, elle ne dépasse plus guère 3 %. Certains produits sont dans une situation intermédiaire. C'est par exemple le cas des produits du bois dont la marge préférentielle se situe entre 4 % et 6 %.

Une exception à ce raisonnement doit être introduite à propos du cas - très particulier - des protocoles-produits dont bénéficient certains pays ACP pour certaines de leurs exportations agricoles (voir encadré relatif à ces protocoles). Mais, cette exception faite, il convient de retenir que le schéma des préférences de Lomé apportait un avantage non négligeable et *a priori* de nature à encourager l'industrialisation des pays ACP.

Les protocoles sucre, rhum, banane et viande bovine

Ces protocoles assurent aux pays bénéficiaires l'accès dérogatoire à un marché contingenté, à un prix fortement supérieur à celui du marché mondial. Ils représentent donc, dans la limite des quantités qu'ils garantissent, un avantage considérable.

C'est ainsi que l'île Maurice est parvenue en exportant près de la moitié du sucre vendu à l'Union européenne par les ACP à financer une partie de son décollage. D'autres pays, sans atteindre des quantités aussi importantes, présentent une structure d'exportations qui témoigne de l'impact des protocoles.

Quand cette manne n'a pas été utilisée pour financer le développement des autres secteurs de l'économie, la conséquence peut être une lourde dépendance. C'est ainsi que, pour cinq pays, le sucre constitue plus de la moitié des exportations : Saint Christophe et Nevis, Guyana, Barbades, Swaziland et Belize. Des exemples comparables peuvent être cités à propos de la banane et, dans une moindre mesure, du rhum - le cas de la viande bovine étant différent du fait des quantités plus modestes qu'il concerne.

Un impact décevant

La performance commerciale globale des pays ACP depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Lomé n'a pas été à la hauteur des espoirs suscités par les préférences. Depuis 1976, leur position sur le marché communautaire s'est même sensiblement dégradée, puisque leur part dans les importations extra-communautaires est passée de 6,7 % à 2,7 % entre 1975 et 1995. Cette évolution présente un contraste frappant avec celle des pays en développement d'Asie qui ne bénéficiaient pourtant pas du même accès au marché (voir, parmi les tableaux joints au rapport, celui consacré à l'évolution de la part du marché communautaire détenue par les différentes catégories de PVD).

La baisse enregistrée n'est pas imputable aux variations des prix du pétrole car l'évolution des ACP pétroliers et non-pétroliers est à peu près similaire. En revanche, il est à noter qu'un phénomène analogue s'observe pour l'ensemble des pays à faibles revenus ou PFR : les bénéficiaires du système de préférences généralisées ne sont pas davantage parvenus, sur la longue période, à augmenter leur part du commerce mondial. Il y a là une nuance de taille qui relativise l'échec des préférences de Lomé. Néanmoins, la persistance d'une très grande dépendance vis-à-vis des matières premières paraît être une caractéristique des ACP.

Les produits de base dans les importations de l'Union européenne

De 1975 à 1995, la part des produits de base dans les importations de l'Union européenne (hors pétrole) a été ramenée de la moitié à un tiers. Pour les importations en provenance des PVD, elle est passée de plus de 60 % à moins de 40 %.

Au sein des importations en provenance des ACP en revanche, leur part est demeurée stable, autour des deux tiers.

Comment s'expliquer le bilan mitigé des préférences ? Il renvoie à trois causes possibles, dont chacune recèle sa part de vérité.

D'abord, à partir du moment où son ordre de grandeur est souvent inférieur à 10-15 %, la marge préférentielle ne suffit pas toujours à contrebalancer les handicaps de coûts subis par ailleurs, et en particulier les coûts de transport et de logistique dus à l'éloignement et à de mauvaises infrastructures. C'est une première limite, qui nous rappelle que les préférences peuvent apporter un « coup de pouce », non servir à elles seules de vecteur au développement.

Ensuite, la pondération des préférences peut ne pas concorder avec les avantages comparatifs des pays ACP. Ainsi avons-nous vu que les produits de base bénéficient d'assez faibles préférences. Dans le cas des produits agricoles dit d'agriculture tempérée, l'accès au marché européen subit même des restrictions importantes.

Ceci n'a pas empêché la spécialisation dans les produits tropicaux et les matières premières de s'imposer, sans doute parce qu'il y a là un avantage comparatif « naturel » et visible qui s'assortit même parfois de positions dominantes sur le marché mondial. Le cas de l'agriculture tempérée est un peu particulier, certains pays estimant qu'ils détiennent dans ce domaine un avantage comparatif potentiel qui n'a pas pu être exploité commercialement.

Il n'en est que plus surprenant que les pays ACP n'aient pas davantage profité des préférences pour s'industrialiser, puisque la pondération des préférences exerce un réel effet de levier en faveur de la localisation des activités de transformation sur leur territoire.

Plusieurs exemples montrent qu'une telle stratégie n'avait rien d'impraticable. Le cas de Maurice - qui a su grâce au textile porter à 2/3 du total la part des produits manufacturés dans ses exportations - et, bien qu'à un moindre degré, ceux de pays tels que le Zimbabwe, la Jamaïque ou l'Éthiopie confirment qu'il existe des plages d'avantages comparatifs que les préférences peuvent aider à investir : textile, mais aussi cuirs, produits agro-alimentaires, produits de l'ameublement et autres industries légères. À quoi tient que ces exemples soient demeurés en nombre aussi limité ? C'est, à la vérité, l'interrogation majeure qui ressort du bilan des préférences de Lomé.

L'expérience mauricienne

L'île Maurice est l'un des rares pays ACP à avoir tiré pleinement parti des avantages offerts par la Convention de Lomé. D'une situation de monoculture et de mono-exportation de canne à sucre en 1975 (date de son indépendance), Maurice a, par une utilisation judicieuse des ressources financières provenant du protocole sucre et des préférences commerciales unilatérales, entrepris de se diversifier dans le textile, le

tourisme, les services financiers, et de nombreuses autres activités.

En dépit du handicap dû à l'isolement et à l'absence de matières premières, Maurice a su se doter d'atouts exceptionnels : un gouvernement stable et démocratiquement élu, une classe d'entrepreneurs ouverts sur l'extérieur, une coopération efficace entre pouvoirs publics et secteur privé, une politique dynamique d'accueil des investissements étrangers.

Les autorités mauriciennes redoutent de perdre une partie des avantages dont le pays a bénéficié jusqu'ici mais elles ont compris, grâce au débat suscité par le Livre Vert de la Commission, que des changements profonds sont inévitables dans les relations UE-ACP. Maurice souhaite donc se donner le temps et les moyens de répondre aux changements à venir. Des groupes de réflexion ont d'ores et déjà été mis en place pour rechercher des réponses à l'érosion des préférences commerciales et à la réduction des avantages financiers provenant du protocole sucre.

L'île Maurice est à l'origine de la contribution de la SADC au processus de réflexions sur l'avenir de Lomé. Elle souhaite saisir les opportunités de développement dont est porteuse la coopération régionale : avec l'appui des pouvoirs publics, les entreprises mauriciennes investissent dès à présent dans les autres pays de la région (Mozambique, Tanzanie, Madagascar) et même ailleurs en Afrique, comme par exemple en Côte-d'Ivoire.

Cette interrogation nous conduit vers la troisième cause possible d'échec des préférences : une faible exploitation de ces préférences du fait d'une mauvaise allocation des ressources. Deux éléments accréditent cette hypothèse : la pénurie d'investissements privés et le défaut d'information.

La pénurie d'investissements a fonctionné selon certaines études comme une véritable « entrave au succès » des échanges ACP (Agarwal). On retrouve ici le rôle déterminant et désormais bien connu de l'épargne et des flux de capitaux privés pour l'insertion des PVD dans le commerce international.

Le manque d'information est moins fréquemment cité, mais il peut lui aussi s'avérer dirimant pour l'initiative économique. En pratique, l'existence des préférences est souvent ignorée de ceux qui pourraient en tirer parti : une étude conduite en 1993 par l'institut ODI de Londres avec le concours des postes diplomatiques britanniques a révélé que les clauses commerciales de Lomé étaient peu connues des producteurs et exportateurs potentiels, voire de certains gouvernements. Seuls les grands exportateurs agricoles semblent en avoir une connaissance correcte.

Ceci s'inscrit d'ailleurs dans le contexte d'une assez large méconnaissance du marché européen : les informations relatives aux canaux de distribution et aux normes réglementaires sont, entre autres, cruellement déficientes. Plus généralement, la mauvaise gestion et le manque d'organisation ont empêché nombre de pays de profiter des opportunités que les préférences pouvaient représenter.

Retenons donc que, sauf exception, l'environnement nécessaire à une bonne utilisation des préférences a fait défaut.

L'érosion des préférences et les revendications des ACP

Le renforcement du cadre multilatéral des échanges induit inéluctablement une érosion des préférences. Une nouvelle baisse des droits de douanes est ainsi intervenue à la suite des accords de Marrakech, réduisant d'autant l'avantage relatif des pays qui en sont exemptés. Toutefois, cette baisse est relativement modérée, le niveau moyen des droits de douanes ayant déjà été sensiblement réduit antérieurement. Par ailleurs, le démantèlement total de l'accord multi-fibres a été programmé.

L'évolution du continent européen et la politique commerciale de l'Union sont également cités parmi les facteurs d'érosion des préférences. Cette crainte n'est pas fondée en ce qui concerne l'élargissement de l'Union, qui a plutôt un effet positif sur l'impact des préférences de Lomé (les pays entrés ou appelés à entrer dans l'Union sont rarement concurrents des pays ACP, alors que ces derniers bénéficient d'un meilleur accès à leur marché). Il en va différemment :

- des accords de partenariat signés avec les pays de la Méditerranée car ils accordent des préférences aussi généreuses que celle de Lomé, au moins pour les produits industriels ;
- de l'amélioration du SPG, avec en particulier la création d'un super-SPG comportant des dispositions favorables aux pays de l'Est européen, la mise en place d'un SPG spécial pour les pays d'Amérique latine engagés dans la lutte contre la production de drogues et l'extension - décidée par l'Union européenne en 1997 - des avantages commerciaux de Lomé à tous les PMA.

De nombreux experts du commerce et du développement (dont ceux de l'ODI) estiment que cela « détruira la hiérarchie des préférences ». De fait, la position privilégiée des préférences de Lomé est compromise à terme : on voit mal comment elles pourraient demeurer au « sommet » d'une pyramide qui n'existe plus.

Toutefois, il ne faut pas s'exagérer l'incidence immédiate de cette évolution sur les exportations des ACP, pour une raison simple : ces exportations ne se sont, comme on l'a vu, calées sur les préférences que dans une mesure limitée. Selon les calculs de la Commission européenne, près des deux tiers des exportations ACP ne bénéficient d'aucune marge préférentielle car elles portent sur des produits pour lesquels le SPG ou la clause NPF prévoient également une exemption de

droits. Les études réalisées par le CTA et la Banque mondiale (Harrold, 1995) vont dans le même sens, cette dernière allant jusqu'à dire que l'on fait « *beaucoup de bruit pour rien* » à propos de l'érosion des préférences réservées à l'Afrique.

Il reste que l'impact n'est pas nul : l'ODI évalue à 1 % pour les pays d'Afrique et du Pacifique et à 3 % pour les Caraïbes la perte de revenus induite par l'Uruguay Round. Elle peut être plus élevée pour des économies tributaires d'une gamme limitée d'exportations : Côte-d'Ivoire, Kenya, Maurice ou Jamaïque, par exemple. Cependant, ce raisonnement ne vaut que « toutes choses égales par ailleurs » : l'essor du commerce international et la baisse des droits de douanes exercent globalement une influence favorable sur les volumes et même parfois sur la valorisation des exportations des ACP (on estime par exemple qu'elle favorise l'augmentation des prix du cacao à la production).

Le démantèlement de l'accord multi-fibres constituera vraisemblablement une évolution plus lourde de conséquences. Maurice, le Lesotho et Madagascar devront faire face à une concurrence accrue sur le marché de l'Union européenne. Il en ira de même pour les Caraïbes, avec, dans leur cas, une concurrence également avivée sur le marché des États-Unis où elles bénéficiaient aussi de préférences spéciales. Pour des raisons analogues (disparition d'un avantage dérogatoire sur un marché par ailleurs contingenté), une éventuelle remise en cause des protocoles aurait des conséquences plus lourdes encore parce qu'aggravées par la dépendance extrême de certains pays à l'égard du marché communautaire. La décision rendue par l'organe d'appel de l'OMC au sujet de l'organisation commune du marché Bananes (remise en cause du système des licences d'exportations) fait ainsi craindre la ruine d'une partie de l'économie de certaines îles caraïbes particulièrement dépendantes et rend indispensable une reconversion rapide (exemple : Sainte-Lucie, dont les bananes assurent les deux tiers des recettes d'exportations). Toutefois il est à noter que les autres protocoles n'ont pas, pour l'instant fait l'objet de mises en cause de la part de membres de l'OMC.

L'érosion des préférences encouragera les pays ACP à réclamer des compensations. Leurs revendications porteront notamment sur deux sujets : l'agriculture et les règles d'origine des produits industriels.

Les revendications commerciales des ACP

Certains ACP estiment détenir un avantage comparatif sur certains produits agricoles dont les importations sont limitées par l'UE, soit très strictement, lorsqu'ils font l'objet d'un système de double prix (viandes, laits, céréales), soit de façon plus sélective lorsque se pose « seulement » un problème de concurrence : fruits et légumes d'agriculture tempérée ou

semi-tropicale. Cela constituera, à coup sûr, l'un des thèmes de négociation de la prochaine Convention.

Par ailleurs, les règles d'origine représentent un notable « bémol » au large accès dont les produits industriels ACP bénéficient sur le marché communautaire. La possibilité de faire appel, lorsqu'ils n'en disposent pas, à des intrants provenant d'autres PVD est limitée à 15 % de la valeur sortie-usine des produits (ce plafond a déjà été augmenté lors de la révision de Lomé IV à mi-parcours : il était auparavant de 10 %).

Cette question devra, le cas échéant, être examinée sous l'angle du commerce sud/sud, thème qui constitue à notre sens un sujet d'avenir pour le partenariat UE/ACP : il correspond depuis toujours à une recommandation unanime des économistes du développement et peut trouver dans les années qui viennent une occasion d'application.

Le risque d'incompatibilité OMC des préférences de Lomé : une donnée du nouveau cadre multilatéral

La découverte du problème de compatibilité

Contrairement à une idée reçue, le risque d'incompatibilité n'est pas né des accords de Marrakech. Il a simplement été révélé par le jeu des nouvelles procédures de l'OMC. Jusqu'alors nul ne s'était préoccupé de solliciter, pour ce qui apparaissait comme un accord modèle de promotion du développement par le commerce, une dérogation aux règles du GATT. C'est la mise en cause du protocole-bananes par un panel et la saisine du nouvel organe d'appel de l'OMC qui a mis en lumière ce problème.

Il est apparu dans le courant de la procédure que les préférences de Lomé revêtaient un caractère discriminatoire vis-à-vis des autres pays en développement et que, cette discrimination n'étant pas justifiée par une réciprocité, elle ne pouvait être couverte par l'article XXIV du GATT 47 relatif aux unions douanières et aux zones de libre-échange. Cela a conduit l'Union européenne à demander en 1994 une dérogation (ou *waiver*), que le Conseil des parties contractantes de l'OMC lui a accordée pour cinq ans.

Le risque de précarisation des accords de Lomé

De prime abord on pourrait être tenté de minimiser la portée de cette difficulté et de solliciter à nouveau, à l'avenir, des dérogations. En fait, une telle attitude fragiliserait les accords de Lomé.

Même en supposant qu'une dérogation soit obtenue, elle ne constituerait pas une garantie absolue de pérennité. Les nouvelles règles de l'Organisation mondiale du commerce obligeront à l'avenir à solliciter à échéances rapprochées (tous les ans) le renouvellement de ce type de dérogation. En outre, elles sont ainsi faites qu'une dérogation en cours de validité n'interdit pas l'ouverture d'une procédure par une partie contractante qui s'estimerait lésée.

Il n'est pas souhaitable de privilégier une solution précaire : l'incertitude dissuaderait les investissements et amoindrirait encore la portée déjà amenuisée des préférences.

L'insuffisance du SPG, même amélioré

L'idée de remplacer les préférences de Lomé par le SPG a été émise et elle figurait parmi les options ouvertes par le *Livre vert* de la Commission européenne. L'amélioration en cours du SPG communautaire a pu être invoquée à l'appui de cette option. Une telle issue est néanmoins combattue par la grande majorité des pays ACP car elle cumulerait deux inconvénients : substituer à un système contractuel un dispositif unilatéral (par définition révocable) et, surtout, induire des différences de traitement entre les ACP eux-mêmes.

Ces différences de traitement sont dans la logique du SPG : il tend à graduer l'intensité des préférences en fonction du niveau de développement de chaque pays, ceci dans l'espoir d'avantager le plus possible les PMA. Mais, comme le fait observer Henri-Luc Thibault, sous-directeur des affaires multilatérales à la direction du développement, la distinction entre PMA et non-PMA repose sur un critère de PIB par tête. Or celui-ci ne constitue pas la seule mesure possible du développement (*cf.* les indicateurs de développement humain).

Appliquée aux ACP, cette logique aboutirait à soumettre à des régimes différents des pays voisins les uns des autres. Ceci irait à l'encontre des efforts d'intégration régionale engagés par un grand nombre de pays ACP. Enfin, réduire les avantages offerts aux pays à revenus intermédiaires serait à double tranchant pour les PMA : il n'est pas de leur intérêt de voir affaiblir les « locomotives » dont le développement de leur région peut avoir besoin.

Au total, le SPG peut être un moindre mal et assurer un minimum, notamment pour l'accès des PMA au marché communautaire. Mais il ne représente pas une solution globalement satisfaisante en terme de partenariat.

Les zones de libre-échange Union européenne ACP : une perspective incontournable

La seule base solide pour le partenariat

La conclusion d'accords débouchant sur le libre-échange figurait parmi les options ouvertes dans le *Livre vert*. A la lumière du débat, elle s'avère seule susceptible d'asseoir le partenariat sur une base juridique solide.

La conclusion d'accords d'union douanière et de libre-échange réunissant certaines parties contractantes a été prévue dès le départ dans les textes du GATT : elle est mentionnée par l'article XXIV du GATT 47 (et par l'article V de l'accord relatif aux services, le GATS) et a fait l'objet en 1994 d'un mémorandum d'interprétation des parties contractantes. Ces documents sont fort clairs dans leur esprit, ce qui est un facteur de sécurité juridique et de protection contre les aléas inhérents aux procédures de l'OMC : ils tendent à s'assurer que les zones de libre-échange concernées apportent bien une contribution substantielle à la libéralisation des échanges (nous avons reproduit en intégralité les deux principaux textes, parmi les annexes au rapport).

La compatibilité OMC des zones de libre-échange

L'accord doit être simplement notifié. Il est réputé conforme aux règles de l'OMC s'il introduit le libre-échange dans « un délai raisonnable » (normalement fixé à dix ans) et si celui-ci porte sur « l'essentiel des échanges ». Cette dernière condition s'interprète à la fois en termes quantitatifs (couvrir une part élevée - c'est-à-dire très largement majoritaire - des échanges) et en termes qualitatifs (pas de grand secteur exclu).

Les règles de l'OMC permettent par ailleurs de tenir compte de la spécificité des accords de libre-échange associant PVD et pays développés : possibilité de prévoir une libéralisation asymétrique et d'aller en cas de besoin au-delà du délai de dix ans.

En outre, les entretiens que nous avons eus à l'OMC lors de notre mission à Genève nous ont convaincus que le secrétariat de l'organisation est prêt à coopérer avec l'Union européenne car il la crédite d'une approche cohérente des accords de partenariat et de libre-échange. La publication par l'OMC d'une étude consacrée au thème du régionna-

lisme (voir la bibliographie en annexe) mérite également d'être relevée : elle confirme que l'intégration régionale n'est plus perçue, depuis la conclusion du cycle de l'Uruguay, comme une menace pour le cadre multilatéral des échanges.

Le préalable de la différenciation

La conclusion par l'Union européenne d'accords débouchant sur le libre-échange comporte un préalable de taille : pouvoir contracter avec des *entités* à même d'engager les pays qui les composent. Il est, notamment, indispensable que ces entités aient réalisé le libre-échange en leur sein avant de s'engager sur cette voie avec l'UE.

Il ne serait pas réaliste de penser que le groupe ACP, pris globalement, puisse remplir cette condition : les échanges en son sein n'atteignent pas une intensité et ne suggèrent pas une cohérence qui le justifie. Preuve en est que ses membres n'ont pas, jusqu'à présent, envisagé de conclure entre eux un accord général de libre-échange.

Aussi la création de sous-groupes doit-elle être envisagée. Le *Livre vert* avait mentionné cette éventualité. Elle s'impose sans alternative possible à l'issue du débat.

Reconnue comme une nécessité par les Africains, la différenciation est regardée avec davantage d'appréhension, et parfois de méfiance, par les États des Caraïbes et du Pacifique. Ils redoutent une dissociation progressive, voire un éclatement du groupe ACP. Cette crainte doit être prise en considération mais elle nous paraît excessive : la maturation politique du groupe et sa volonté de continuer à exister en tant que tel représentent, à cet égard, la meilleure garantie qui soit.

En outre, la différenciation n'interdit pas le maintien d'un accord-cadre servant de base juridique à l'ensemble du partenariat UE/ACP. La France a proposé, dans ses contributions, que l'Union européenne retienne une approche ambitieuse de l'accord-cadre et, en particulier, qu'il couvre les trois volets : commercial, financier et politique. Ceci pourrait conduire à un accord-cadre de durée illimitée : cet accord-cadre entrera en effet dans la base juridique des futures zones de libre-échange et, à ce titre, il ne devrait pas voir sa durée limitée. Il sera complété par des accords régionaux (et « subrégionaux ») entre l'Union européenne et les ACP concernés, afin de préciser et de mettre en œuvre ses dispositions à la lumière des spécificités propres à chaque sous-groupe.

La déclaration de Libreville

Le premier sommet des chefs d'États et de gouvernements des pays ACP s'est tenu les 6 et 7 novembre 1997 au Gabon. Il a adopté une déclaration sur l'avenir des relations UE-ACP. La déclaration de Libreville replace les relations UE-ACP

dans le cadre des mutations intervenues sur la scène politique et économique mondiale depuis 1975. Les signataires reconnaissent leurs responsabilités dans le processus de développement et la nécessité pour les États ACP de s'intégrer dans l'économie mondiale. L'intégration régionale est considérée comme le moyen de répondre à ce défi.

Tout en soulignant la nécessité de changements, les États ACP se montrent prudents sur l'évolution des instruments de l'actuelle Convention de Lomé, particulièrement dans les domaines économique et commercial. Ils souhaitent notamment le maintien, sous des formes améliorées, des instruments commerciaux (préférences commerciales unilatérales, protocoles produits), des instruments financiers qui leur sont liés (STABEX, SYSMIN, etc.) et plus généralement de l'aide au développement. Toutefois, à propos de l'architecture future des relations UE/ACP, la déclaration de Libreville reflète un compromis entre les pays africains, ouverts à l'idée de différenciation, et les pays des autres régions (Caraïbes, Pacifique), rendus circonspects par la crainte de voir le groupe ACP s'affaiblir et l'Union européenne réduire la coopération qu'elle leur apporte.

Les États ACP demandent une adaptation des règles de l'OMC pour tenir compte de leurs situations spécifiques et ils réclament des initiatives pour alléger le poids de la dette. Parmi les innovations qu'ils préconisent figurent l'accroissement des moyens mis à la disposition du secteur privé, l'encouragement au secteur des services et la mise en place d'une agence de garantie des investissements pour favoriser les flux d'investissements de l'UE vers les pays ACP.

Les « interlocuteurs » du partenariat

L'accord-cadre UE-ACP renverra aux accords entre l'Union européenne et les sous-ensembles du groupe ACP, pour la mise en place des zones de libre-échange. Ces accords traiteront à la fois de coopération et commerce. C'est pourquoi il conviendra de les intituler « accords de partenariats ».

Avec quelles entités ces accords de partenariat devront-ils être négociés ? À cette question, il faut répondre par un double souci de cohérence et de pragmatisme.

La *cohérence* exige un minimum de précision quant aux caractéristiques juridico-institutionnelles des entités concernées. Le plus important est qu'elles soient « *effectivement en mesure d'engager les États membres qui les composent* », selon l'expression d'Hans-Dieter Kuschel, responsable des accords d'association au BMWi, le ministère allemand de l'Économie. C'est un point que Bonn juge essentiel pour l'efficacité de

la politique commerciale de l'Union européenne et, partant, pour sa crédibilité au sein de l'OMC. Le BMWi estime que ces entités devront dans toute la mesure possible constituer de véritables unions douanières.

Nous pensons que la France doit se ranger à cet avis : c'est le propre d'une union douanière que d'avoir compétence en matière de relations commerciales extérieures. L'UE a toujours fait de ce principe l'une des bases de sa coopération avec les différentes unions régionales de par le monde. En l'occurrence, il s'impose d'autant plus que l'on est en présence d'une politique emblématique pour l'identité extérieure de l'Union. Cette position pourrait figurer dans le mandat de négociation de la Commission, le cas échéant sur initiative conjointe de la France et de l'Allemagne.

Parallèlement, le souci de *pragmatisme* commande de tenir compte de l'existant, c'est-à-dire des regroupements et accords régionaux déjà conclus entre pays ACP. Notre mission nous a montré qu'ils étaient peu connus au sein de l'Union européenne et plus nombreux (voire plus opérationnels) qu'on ne le pense.

La ventilation en régions et sous-régions

Le découpage par « continents » est une idée qui vient naturellement à l'esprit dès lors qu'on envisage la constitution de sous-ensembles au sein du groupe ACP.

Dans le cas des Caraïbes, d'une part, et du Pacifique, de l'autre, on est en présence de sous-groupes dotés d'une certaine unité géographique. Les premiers ont déjà créé le marché commun des Caraïbes, le Caricom, qui rassemble la quasi-totalité des ACP de la région à la seule exception d'Haïti. La cohésion des États du Pacifique est un peu moins affirmée mais leur éloignement les distingue sans conteste des autres États ACP.

Dans le cas de l'Afrique, il est par contre indispensable de prendre en compte l'existence de sous-régions : le rassemblement à l'intérieur d'une même union douanière de la totalité des États ACP d'Afrique (c'est-à-dire, rappelons le, de l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne) serait, dans le court et moyen terme, totalement irréalisable. Les processus d'intégration régionale effectivement engagés en Afrique se situent tous à un niveau sub-régional. A ce niveau, on peut même observer un certain foisonnement d'initiatives, avec tantôt des cercles concentriques, tantôt des regroupements concurrents. En pratique, il faut distinguer entre des regroupements purement formels (souvent demeurés au stade des déclarations d'intention) et des phénomènes d'intégration plus « réels » (attestés par des réalisations concrètes). Seuls, ces derniers peuvent déboucher sur la création d'unions douanières.

En pratique, quatre pôles d'intégration « réels » se dégagent en Afrique. Aucun d'entre eux ne s'incarne dans une organisation unique

mais chacun d'entre eux comporte une sorte de noyau dur bâti sur la notion d'union douanière :

- en Afrique de l'Ouest, plusieurs organisations cherchent à promouvoir l'unification régionale et, au sein de l'UEMOA - qui jouit d'une monnaie commune avec le franc CFA -, le processus d'intégration fiscal-douanière est désormais suffisamment avancé pour que l'union douanière puisse entrer en vigueur à brève échéance (an 2000);
- en Afrique australe, une union douanière (la SACU) réunit de très longue date l'Afrique du sud et ses trois voisins de la zone rand (plus le Botswana), tandis qu'une organisation nettement plus large mais également moins structurée, la SADC, associe les membres de cette union douanière à huit autres pays du cône sud de l'Afrique et de l'Océan indien ;
- en Afrique centrale, une union douanière comparable à l'UEMOA est en passe de voir le jour au sein de l'UDEAC (avec là aussi le franc CFA comme monnaie commune) mais, au-delà des limites de l'UDEAC, l'instabilité de la région rend plus insaisissables les possibilités de regroupements plus larges ;
- en Afrique de l'Est, une zone de libre-échange réunit le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie.

Les pays ACP classés par régions et sous-régions

CARICOM - marché commun des Caraïbes

- Onze pays membres : Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyane, Jamaïque, Sainte-Lucie, Saint Christopher and Nevis, Saint-Vincent, Trinidad et Tobago.
- Trois pays voisins mais non membres : Haïti, Surinam, République Dominicaine

EAC - Eastern African Coopération

- Trois pays membres : Kenya, Ouganda, Tanzanie.

Pacifique - pays du Pacifique

- Huit pays membres : Fiji, Kiribati, Papouasie, Nouvelle-Guinée, Iles Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Samoa occidentale.

SADC - Southern African Development Community (Afrique du Sud non comprise)

- Quatorze pays membres : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

UDEAC - union douanière et économique de l'Afrique Centrale

- Six pays membres : Cameroun, RCA, Tchad, Congo, Guinée-Équatoriale, Gabon.

UEMOA - union économique et monétaire ouest africaine

- Sept pays membres : Bénin, Burkina-Faso, Côte-d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

- Un pays voisin non membre : Ghana

PMA divers

- Dix-sept pays : Burundi, Comores, Djibouti, Érythée, Éthiopie, Madagascar, Rwanda, Somalie, Soudan, Sao Tomé et Príncipe, Mauritanie, Cap-Vert, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Sierra Leone.

Un non-PMA

- Un pays : Nigeria

Il serait imprudent de préjuger dans tous leurs détails des frontières définitives et du rôle respectif de ces différents regroupements. Il ne faudra pas non plus s'interdire, une fois que tous ces pôles auront pris la forme d'unions douanières, de les inciter à tisser entre eux des liens d'ouverture mutuelle. Il faudra par ailleurs prendre en compte les intérêts des pays et territoires d'outre-mer, les PTOM, en veillant à ce qu'ils soient consultés sur l'organisation des relations entre l'Union européenne et les pôles situés à leur voisinage. Mais l'existant présente suffisamment de consistance pour que l'on puisse d'emblée répartir la majorité des États ACP d'Afrique selon ces quatre pôles.

Il est à noter que tous les non-PMA figurent à l'intérieur ou à proximité immédiate de l'un des quatre pôles. Ce « test » est décisif pour la validité de la nouvelle approche des relations UE-ACP. Il signifie concrètement que tous les pays ACP se voient, d'une manière ou d'une autre, offrir la perspective de conserver un accès au marché européen comparable ou supérieur à celui dont ils jouissent dans le cadre des actuelles préférences de Lomé :

- soit ils détiennent la possibilité de s'engager avec leurs voisins dans la voie de l'union douanière, donc de négociations de libre-échange avec l'Union européenne ;
- soit ce sont des PMA et, à ce titre, ils ont vocation à bénéficier du SPG communautaire renforcé, dont l'alignement sur les préférences de Lomé est d'ores et déjà prévu.

Seule exception : le Nigeria, qui ne paraît pas susceptible de s'associer à un processus d'union douanière. Mais ce pays est d'une taille

telle que, si les conditions politiques d'un partenariat avec l'Union européenne étaient un jour réunies, un accord pourrait au besoin être conclu directement avec lui.

La question du calendrier et du « réalisme »

Trois étapes doivent être distinguées : réalisation des unions douanières, conclusion des accords de partenariat et entrée en vigueur du libre-échange UE-ACP. Il ressort des contacts que nous avons noués à l'OMC qu'il ne faudrait pas attendre au-delà de 2005, pour appliquer la nouvelle approche des relations commerciales UE-ACP. Ceci suppose l'achèvement préalable du processus d'union douanière.

L'introduction du libre-échange dans les relations UE/ACP est-elle une perspective réaliste ? Cette question doit être posée : parmi les accords de libre-échange intervenus dans le passé, ceux incluant des PVD ont enregistré beaucoup d'échecs et, vu d'aujourd'hui, la faible « réactivité » de nombre d'ACP en matière de spécialisation pose problème.

Toutefois, l'excès de protection (encouragé par l'absence de réciprocité) est en partie responsable de cette faible réactivité. À l'inverse, ce sont souvent des ACP ouverts sur l'extérieur qui ont réussi. C'est pourquoi des économistes ont préconisé l'introduction du libre accès réciproque dans les relations UE/ACP, *dans l'intérêt de ces derniers* (cf. article de Paul Collier et Patrick Guillaumont cité en bibliographie).

Surtout, il convient de prendre en compte l'accélération de la libéralisation des échanges au plan mondial. Celle-ci résulte de l'effet conjugué de la multiplication des zones de libre-échange et du renforcement - désormais irréversible - du cadre multilatéral. Pour Christopher Stevens, professeur à l'Institute of development studies (Royaume-uni), *« reste une fenêtre de cinq ou dix ans dont les pays devront savoir tirer profit au maximum. Quand elle sera refermée, ils affronteront les vents implacables de la compétition mondiale sur tous leurs marchés »*. L'échéance n'est peut-être pas aussi rapprochée mais son existence ne fait aucun doute. Selon Hervé Jouanjean, directeur à la DGI (Commission européenne), l'hypothèse d'un « monde sans droits de douanes » commence à poindre à l'horizon 2010 ou 2015. Dès lors qu'une telle hypothèse est appelée à s'imposer, le vrai risque pour les ACP n'est-il pas de la subir sans s'être préparés ?

Il est clair que le libre-échange avec l'Union européenne représente un défi majeur pour les ACP. Mais, à partir du moment où il paraît inévitable, la meilleure manière de l'aborder n'est certainement pas de l'appréhender de façon dilatoire ou défensive : elle est d'utiliser au mieux le laps de temps substantiel dont ils disposeront pour se préparer. Un examen attentif du calendrier montre que le processus s'étendra sur deux décennies. Ce n'est qu'en 2005 que seraient signés les accords de partenariat débouchant sur le libre-échange entre l'UE et les ACP ayant

choisi cette voie. Ces accords prévoiraient eux-mêmes une période de transition supplémentaire avant l'entrée en vigueur complète de la réciprocité. Cette période de transition débiterait en 2005 et serait appelée à durer au minimum dix ans, ce qui nous mène à 2015 au moins.

Notre sentiment est que la nouvelle approche des relations commerciales entre l'Union européenne et les ACP n'a de sens que si elle s'accompagne d'une intense mobilisation. Le partenariat UE-ACP doit servir à accompagner cette mobilisation. Encore faut-il que le lien commerce-développement, qui est l'une des raisons d'être de la Convention de Lomé, soit à la hauteur du défi.

Calendrier envisageable pour les futurs accords

En l'an 2000 : signature d'une nouvelle Convention, reconduisant temporairement (jusqu'en 2005) un système de préférences commerciales unilatérales, incitant les régions et les sous-régions ACP à mettre en place des unions douanières et posant les bases des futurs accords de partenariat.

En 2005 : signature des accords de partenariat prévoyant la mise en place progressive de zones de libre-échange associant l'Union européenne et les différentes régions et sous-régions du groupe ACP.

À partir de 2015 (date à fixer par les accords de partenariat en tenant compte des règles de l'OMC) : application pleine et définitive du libre-échange entre l'Union européenne et les unions douanières regroupant des pays ACP ayant décidé de s'engager dans cette voie.

La globalisation et l'Afrique : l'analyse de l'économiste Paul Collier

Les limites de l'insertion actuelle de l'Afrique

L'insertion de l'Afrique dans les échanges mondiaux est ancienne et résulte d'une **spécialisation dans les biens primaires fortement exportés**. La richesse africaine est, par ailleurs, « globalisée »... par la fuite des capitaux. Néanmoins cette insertion n'a pas assuré une authentique intégration dans les marchés mondiaux :

- depuis 1970, l'Afrique a vu son **commerce croître moins vite que le PIB**, à la différence du reste du monde ;
- **protection des marchés domestiques et faiblesse des capitaux** la privent des bénéfices de la globalisation ;
- se heurtant à peu de barrières sur les marchés développés, les Africains se sont peu intéressés à l'Uruguay round.

La globalisation peut aider à lutter contre la pauvreté car celle-ci tient aux faibles revenus du travail. L'ouverture peut y remédier **de trois façons** : exportation de biens à fort contenu en travail, afflux de capitaux ou émigration.

Quels avantages comparatifs ?

- Pour certains économistes, la spécialisation actuelle de l'Afrique dans les **biens primaires reflète son avantage comparatif**. Pour **Rodrick**, une libéralisation supplémentaire n'apporterait **aucun avantage supplémentaire**. **Wood** juge la richesse en **ressources naturelles incompatible** avec un avantage comparatif dans la **production manufacturière** car elle renchérirait le travail (« syndrome hollandais »).

- **Paul Collier** **récuse ces analyses** : le **coût du travail** est nettement **plus bas en Afrique que sur les autres continents**, preuve d'abondance relative. De là, l'avantage que les Africains peuvent retirer du commerce : une **redistribution** du facteur que l'autarcie rendait rare (le capital) **vers** celui qu'elle rendait abondant : **le travail**. Le « syndrome hollandais » ne se manifeste que dans quelques pays (Angola, Botswana, Namibie...). **La spécialisation de l'Afrique dans les produits primaires n'est nullement une fatalité**.

Le vrai handicap de la production manufacturière en Afrique

- L'industrie de transformation se caractérise par un **fort contenu en transactions** (besoins d'intrants, processus de stockage et de commercialisation complexes). Ceci la distingue radicalement de l'agriculture et de l'extraction des matières premières (peu consommatrices d'intrants et plus autonomes).

- Or les coûts de transaction sont **particulièrement lourds** en Afrique : manque de compétitivité et de fiabilité des transports, respect incertain des contrats, déficiences de l'information, défaillances administratives (ex. dédouanement, certification etc.). Ces coûts de transactions résultent pour l'essentiel des **politiques publiques**. Pour Paul Collier, ce sont donc ces dernières qui expliquent la **spécialisation du continent sur les biens primaires**.

Le potentiel des industries de transformation

- Les écarts de coût du travail s'accroissent. Surclassant déjà l'Afrique sub-saharienne, le revenu moyen des chinois pourrait atteindre d'ici 2006 cinq fois le niveau ivoirien ou kenyan. **L'Asie va libérer des avantages comparatifs.**

- L'ouverture stimulera la **productivité** comme au Brésil du début des années 90 (+40 %, grâce à la concurrence et aux effets d'apprentissage liés aux exportations).

- Tout en étant une menace pour certains, la fin de l'accord multifibres (2005) offrira une opportunité à tous les pays devenus compétitifs à cette date. Paul Collier estime qu'en ce qui concerne la faible part du marché textile détenue par l'Afrique, la croissance pourrait être « explosive » (supérieure à celle du Bangladesh au seuil des années 90).

Le test des flux de capitaux privés

- **L'Afrique sub-saharienne** (Afrique du sud exceptée) a « **décroché** » quand ils ont pris leur envol : 9 % des flux privés destinés aux PVD dans les années 70, 1,6 % sur 89-94 (deux pays - France et R-U - étant à l'origine de 60 % des flux). **Explication : risque élevé** et, accessoirement, distorsions dans l'information.

- Toutefois, après avoir été plus faible (d'un tiers) que sur les autres continents durant trois décennies, **la rémunération du capital investi en Afrique est devenue supérieure** (d'environ 60 %) depuis 90.

- Il convient donc d'améliorer l'information et surtout d'appliquer des **stratégies de réduction des risques** : couverture, mutualisation, mais aussi tous mécanismes tendant à induire protection des investissements, rigueur macro-économique et environnement législatif et réglementaire favorable. **Les accords de libre-échange nord/sud peuvent être un levier** (obligation de réciprocité et incitation à la convergence). Un alignement du risque sur le niveau mondial signifierait d'énormes gains pour l'Afrique.

(D'après la communication de Paul Collier, professeur à Oxford et directeur du Center for the study of african economies, colloque de Washington sur l'intégration régionale en Afrique, novembre 1997)

Chapitre III

Rétablir le lien commerce-développement

Les insuffisances du lien commerce-développement

Une approche trop générale

L'un des mérites historiques de la Convention de Lomé est d'avoir tenté de conjuguer aide et commerce grâce à ses deux volets. Malgré cela, pour la majorité des pays ACP, le commerce n'a pas fonctionné comme un moteur du développement.

Cela s'explique en partie par la spécialisation initiale des pays ACP dans les produits de base, dont on a sans doute réalisé trop tard qu'elle constituait une spécialisation régressive. Mais cela tient aussi, on l'a vu, à une gestion insuffisamment active de la spécialisation. Celle-ci renvoie à l'optimisme fondateur des années 60 et 70 qui avait engendré un excès de confiance quant aux effets d'un transfert global de ressources sur le développement.

En pratique, la coopération n'a pas exercé d'effet stimulant sur les comportements d'investissement productif et de commercialisation car, dans sa plus grande part, elle est restée déconnectée des efforts consentis dans ces domaines. Le souci d'équité s'est traduit par une répartition globalement assez uniforme de l'aide. Le souci de sécurité a conduit à lui imprimer un caractère aussi permanent que possible.

L'absence de dynamique productive a en outre créé une sorte de cercle vicieux, l'aide-projet - pour laquelle l'effort de sélectivité est indéniable - se trouvant absorbée par les besoins liés au retard de développement et à une logique substitutive ou palliative. Certains experts africains dénoncent ce qu'ils appellent le piège de l'assistance et il en est même qui se demandent s'il ne serait pas salubre d'annoncer la fin de l'aide.

Un ciblage limité aux politiques sectorielles

Il est un domaine où le lien commerce-développement permis par la Convention de Lomé a réellement fonctionné : c'est celui des politiques de filières et du traitement des crises. Ici la culture d'accompagnement des reconversions qui est l'une des composantes de l'identité communautaire au plan interne s'est exprimée dans l'action en direction des ACP, grâce à la double présence d'un volet commercial et d'un volet financier.

Ainsi les pays des Caraïbes confrontés à la remise en cause d'une partie des dispositions du protocole-bananes bénéficient-ils actuellement d'aides massives du FED pour, d'une part, reconvertir une partie de la main-d'oeuvre dans d'autres secteurs et, de l'autre, sauver les emplois qui peuvent l'être par une meilleure compétitivité de la filière bananière. De même, dans la gestion du Stabex, une partie des fonds a pu être utilisée pour la modernisation des secteurs concernés et, dans certains cas, pour la diversification des productions.

Néanmoins, en dehors de cette « gestion des crises », il y a eu peu de « couplage » entre l'aide et les préférences, alors même que celles-ci, comme on l'a vu, offraient de réelles opportunités de spécialisation, notamment en matière industrielle. Autrement dit, au manque d'information sur la réalité des préférences dont on a parlé plus haut, s'est ajouté un manque de cohérence des « signaux » qui résultaient, respectivement, du volet commercial et du volet financier de la Convention. Par ailleurs, l'aide à la commercialisation a fait défaut, alors même que certains États membres de l'Union européenne (notamment le Royaume-uni, les Pays-Bas et les pays scandinaves) détiennent un authentique savoir-faire en la matière.

Tout ceci explique que, malgré son caractère avantageux par rapport au SPG et en dépit de la présence - en ce qui la concerne - d'un volet de coopération, la Convention de Lomé n'ait pas obtenu des résultats beaucoup plus probants que le SPG.

Des expériences mal relayées

Bien que la performance moyenne des pays ACP ait été décevante, des tentatives heureuses dans leur esprit et parfois dans leurs résultats ont eu lieu. Elles auraient mérité d'être mieux encouragées et, le cas échéant, davantage imitées. Nous pensons, bien sûr, à la façon magistrale dont l'île Maurice a su utiliser les préférences dans le cadre d'une politique industrielle et d'une stratégie d'attraction des investissements étrangers, mais il faut également mentionner les succès non négligeables enregistrés à certains moments par des ACP tels que le Zimbabwe ou le Kenya. De même, aujourd'hui, les moyens mis en oeuvre par la Côte-d'Ivoire ou le Ghana pour attirer les investisseurs constituent-ils une piste intéressante.

Ce qui manque ici à l'intérieur du groupe ACP c'est un bon usage des effets d'expérience et de la *peer pressure*. Il faut donc réfléchir aux moyens de donner toute la visibilité nécessaire aux réalisations les plus porteuses. Sans doute faut-il aussi que les fonds communautaires puissent « miser » sur les pays qui s'engagent dans de véritables stratégies industrielles (en modulant davantage la répartition des fonds) : la dynamisation productive de l'Afrique doit s'appuyer sur un plus grand nombre de *success-stories*.

Le nouvel horizon du lien commerce-développement

La double portée du libre-échange

Le libre-échange avec l'Union européenne signifie d'abord une concurrence accrue, avec - à long terme - un libre-accès des produits de l'Union européenne aux marchés ACP. Il y a là un changement majeur puisque, jusqu'à présent, la seule obligation de ces pays envers l'Union européenne résidait dans une sorte de clause de la nation la plus favorisée (les pays ACP devant automatiquement faire bénéficier l'UE de tout avantage tarifaire accordé par eux à d'autres pays développés).

Mais le défi ne s'arrête pas là : la mise en place d'une zone de libre-échange implique également la levée des obstacles non tarifaires aux échanges de biens et de services, une reconnaissance mutuelle des normes et des réglementations et un traitement conjoint de tous les sujets liés au commerce (les *trade related issues*). Pour les pays ACP, cela suppose un grand effort de mise à niveau, en termes de productivité et de coûts, mais aussi en termes de qualité des produits et d'environnement législatif et réglementaire.

L'apport, pour le développement des pays concernés, d'une relation de libre-échange avec l'Union européenne justifierait amplement de tels efforts : cet apport pourrait aller bien au-delà des actuelles préférences puisqu'il aboutirait à un véritable arrimage à l'économie européenne et à ses normes, un arrimage dont l'intérêt en termes d'attraction des investisseurs privés peut être déterminant.

Préférences d'hier et préférences de demain

La problématique de l'accès au marché a changé. Hier les barrières tarifaires jouaient un rôle déterminant et les préférences servaient à accorder aux pays qui en bénéficiaient une

meilleure compétitivité-prix. Désormais, les barrières non tarifaires prédominent et la clé de l'accès au marché réside dans la capacité des différentes économies à fabriquer des produits répondant aux normes et attentes des marchés qu'elles visent.

Entre deux pays en développement, celui qui l'emportera dans la compétition sera le plus apte à obtenir un avantage-qualité. Celui-ci dépend de plusieurs paramètres : conformité aux normes et exigences techniques, stabilité du produit et continuité de sa fabrication, efficacité de la logistique de transport et de commercialisation. Le concept de zones de libre-échange permet de répondre à ce défi, à condition de s'adresser à des partenaires ayant une taille suffisante pour s'organiser et de prévoir l'information et l'assistance technique nécessaires pour les y aider.

L'accord de commerce, développement et coopération entre l'Union européenne et l'Afrique du sud

L'Union européenne et la République sud-africaine négocient depuis juin 1995 un accord de commerce, développement et coopération devant déboucher sur une zone de libre échange.

L'Afrique du Sud a hésité avant de s'engager dans cette voie car elle espérait bénéficier du régime commercial réservé aux ACP par la Convention de Lomé. Le risque de voir rompre l'équilibre au sein des ACP et l'opposition de certains pays tiers à l'extension, au profit d'une économie aussi puissante que celle l'Afrique du Sud, de la dérogation (waiver) accordée par l'OMC, ont obligé l'Union européenne à écarter cette hypothèse : l'Afrique du Sud a été admise au sein de la Convention de Lomé en tant que « membre qualifié », ce qui signifie que les volets commercial et financier ne s'appliquent pas à elle. Compte tenu de l'importance de l'Union européenne dans ses échanges, l'Afrique du Sud a finalement été intéressée par la perspective d'une zone de libre-échange avec l'UE.

Le projet d'accord couvre l'ensemble des relations bilatérales (commerce, coopération et dialogue politique). En matière de commerce, il traite non seulement des droits de douane mais aussi des trade related issues (propriété intellectuelle, marchés publics, concurrence). Parmi les thèmes de coopération envisagés figurent, par exemple, des actions de formation destinées à améliorer les standards de services de l'industrie touristique sud-africaine, et des initiatives favorisant l'accession de la majorité noire aux responsabilités. Le dialogue politique devrait notamment avoir pour objectif la promotion de la paix en Afrique australe.

Le préliminaire de l'intégration régionale

C'est le calendrier lui-même qui le veut : la signature des accords de partenariat débouchant sur le libre-échange doit être précédée d'une phase préalable d'organisation des entités appelées à les négocier avec l'Union. Nous préconisons, comme nous l'avons dit plus haut, que cette phase d'organisation s'assigne comme objectif la création ou l'achèvement de l'union douanière pour toutes celles des entités en question qui ne remplissent pas encore cette condition.

Préférable au point de vue de la crédibilité extérieure de l'Union, cette formule est également dans l'intérêt des pays ACP. Loin d'être seulement une contrainte, le préalable d'intégration est pour eux, une opportunité : il leur offre l'occasion de s'attaquer aux handicaps qui les ont jusqu'ici pénalisés.

L'absence d'intégration est en effet à la racine d'une grande part de ces handicaps.

La plupart des économies ACP sont de faible taille : 10 millions d'habitants en moyenne. Avec un revenu par tête inférieur, dans la majorité des cas, à 600 dollars, leur part dans le commerce mondial ne dépasse pas, en règle générale, 1/10 000^e !... Malgré les efforts consentis dans le cadre de certains accords régionaux, elles restent en outre souvent fort cloisonnées entre elles, ce qui les prive de l'échelle nécessaire à la compétitivité.

Ces handicaps étaient conciliables avec l'exploitation des seuls avantages comparatifs « naturels » des économies ACP, c'est-à-dire avec une économie de traite centrée sur l'exportation de quelques produits de base. C'est à la valorisation des autres avantages comparatifs, notamment ceux liés au facteur travail, qu'ils ont fait obstacle en bloquant l'obtention d'une productivité correcte et donc l'industrialisation. C'est là que gît la raison profonde de l'échec relatif des préférences.

Avec l'essor des flux privés, la taille du marché devient plus déterminante encore car, comme le fait observer Ariane Obolensky, administrateur de la Banque européenne d'investissement, « *c'est d'elle que dépendent les espoirs de gains des investisseurs* ». Ainsi l'Afrique du Sud, qui fait pourtant figure de géant au sein du groupe ACP, considère-t-elle son marché comme de taille insuffisante pour attirer les investisseurs. C'est ce qui motive en partie son adhésion à la SADC et sa détermination à voir le processus d'intégration s'élargir en Afrique australe.

Sous réserve que l'incitation à l'intégration régionale soit suffisamment vigoureuse (un point essentiel sur lequel nous reviendrons), les projets de zones de libre-échange permettent donc de donner au lien commerce-développement une consistance nouvelle.

Commerce et encouragement à l'investissement productif

La nécessité d'un encouragement accru de l'investissement privé

Un consensus doit pouvoir se dégager entre les États membres de l'Union européenne quant à l'importance d'un meilleur encouragement à l'investissement productif, et il appartient à la France de prôner une approche exigeante de ce sujet majeur.

À partir du moment où le rôle déterminant de l'investissement privé dans le développement est reconnu, il est difficile de ne pas attendre de l'aide publique au développement qu'elle exerce un effet d'entraînement sur cette variable décisive. C'est l'une des voies à explorer dans la recherche d'une meilleure efficacité et aussi d'une plus grande évaluabilité concrète de l'aide.

Aux observations que nous avons déjà formulées sur le besoin d'une sélectivité accrue de l'aide et d'un lien plus opérationnel entre commerce et coopération, il faut ici ajouter des précisions touchant aux relations aide au développement/secteur privé.

Trois constats doivent retenir l'attention :

1) Les financements communautaires en faveur du secteur privé sont restés jusqu'à présent très limités : ils n'ont pas dépassé 1 % des subventions du FED (dépensées, pour l'essentiel, via le Centre de développement industriel, le CDI). À ces subventions, il faut certes ajouter les prêts concessionnels alloués au secteur privé par la BEI dans le cadre de la procédure dite des capitaux à risques, mais l'ensemble demeure modeste.

2) Le secteur privé est néanmoins concerné à de multiples titres par l'aide communautaire au développement (comme par l'ensemble de l'APD). Bornons-nous à mentionner ici trois enjeux majeurs pour lui : les marchés liés à l'aide-projet, les retombées des aides macro-économiques et sectorielles et, enfin, l'impact de la conditionnalité sur les politiques suivies à son égard par les pays bénéficiaires.

3) Le dialogue avec le secteur privé est déficient. Aux insuffisances des pays bénéficiaires (manque de concertation et faible structuration des milieux professionnels) s'ajoute bien souvent une méfiance des acteurs de l'aide au développement envers le secteur privé. Cette méfiance est un fait « culturel » qui touche la plupart des bailleurs de fonds et s'explique en partie par des situations de conflits d'intérêts ou, plus exactement, d'objectifs (nécessité d'accroître les recettes fiscales et de maîtriser les dépenses publiques, tensions suscitées par les problèmes de transparence).

L'aide communautaire n'est pas exempte de ce contexte psychologique. La Commission en est la première consciente puisqu'elle relève, par exemple, que l'élaboration des programmes régionaux a pu souffrir d'un manque de concertation avec le secteur privé. Cet exemple est particulièrement frappant : s'il est un domaine où l'action à mener est consubstantielle de l'encouragement au secteur privé, c'est bien l'appui à l'intégration régionale.

L'une des conditions d'un meilleur lien commerce-développement dans la Convention de Lomé est donc de définir une approche cohérente de l'encouragement au secteur privé.

La controverse sur le financement du secteur privé par le FED

Afin de poser le problème du soutien au secteur privé et d'introduire une meilleure coordination dans ce domaine, la Commission a proposé la création d'une facilité d'investissement privé. Cette initiative doit être saluée par les États membres car elle permet d'engager le débat sur ce sujet essentiel au renouveau de la Convention de Lomé. Néanmoins, si un consensus peut être facilement atteint sur l'importance de l'investissement privé, il ressort de nos contacts que l'utilisation du FED pour financer directement le secteur privé constitue quant à elle un sujet controversé, tant au sein de l'Union que du groupe ACP.

Pour certains, les fonds publics doivent être réservés au secteur public, à charge pour lui de créer un environnement favorable au développement des entreprises. Pour d'autres, l'aide directe au secteur privé est seule susceptible d'assurer la création de richesse et d'emplois, donc le développement. Certains proposent que les secteurs privés respectifs des États membres et des ACP soient directement associés à la négociation du futur accord, tandis que d'autres se montrent réservés sur une telle démarche.

L'obtention d'un consensus sur les modalités du soutien au secteur privé n'est donc pas une partie gagnée d'avance. Or, dès lors qu'il s'agit de lancer une politique en grande partie nouvelle, il est absolument primordial de l'asseoir sur des bases claires et recueillant un très large soutien des États membres. Il faut donc prendre en compte les réticences - parfois justifiées - qui sont manifestées. Elles procèdent pour une part de la crainte de voir le FED s'aventurer sur un terrain insuffisamment balisé et opérer une rupture qui, par sa brutalité, ferait perdre sa cohérence au dispositif communautaire d'aide au développement.

À notre sens, le débat peut progresser si l'on précise d'emblée les « pièges » dans lesquels les États membres n'entendent pas tomber. Ces pièges sont les suivants :

- un abandon brutal du soutien au secteur public, abandon qui procéderait de l'illusion selon laquelle un essor des entreprises serait possible sans base « publique » minimum (infrastructures, formation, santé). Le soutien de l'Union européenne au secteur public des États ACP doit être

poursuivi, quitte à le lier davantage à des exigences d'efficacité (y compris, lorsqu'il y a lieu, en évaluant avec plus de rigueur son impact sur l'activité économique). La Commission et les États membres doivent même renforcer le caractère multiplicateur des financements qu'ils apportent dans ce domaine, ce qui suppose davantage d'efforts pour attirer et mobiliser les autres bailleurs de fonds Ceci est vrai en particulier pour le financement des infrastructures dans les pays ACP : l'introduction d'une règle de cofinancement mériterait d'être envisagée pour les concours du FED dans ce domaine. De même, les projets sectoriels financés par le FED doivent intégrer davantage la dimension commerciale. De façon générale, la promotion de l'investissement privé doit s'inscrire dans une stratégie tendant à rechercher le plus grand effet de levier possible dans la lutte contre la pauvreté (voir encadré) ;

- un accent trop exclusif sur la question du financement des entreprises, au détriment d'autres formes de soutien à l'initiative privée : accroissement de la taille des marchés, amélioration de l'environnement politique et réglementaire, renforcement du tissu professionnel, meilleur accès aux technologies et aux compétences de tous ordres (y compris en termes de commercialisation). L'octroi de financements publics aux entreprises n'est, en effet, jamais déterminant à lui seul pour l'essor de l'initiative privée. La politique d'encouragement au secteur privé doit donc être globale et ne pas se réduire à une politique de *financement* du secteur privé ;

- une mauvaise allocation des ressources, soit en faveur d'investissements déjà rentables, soit au profit d'investissements à faibles retombées de développement (ex : complexes touristiques), au détriment des PME, mal couvertes par la plupart des dispositifs existants alors qu'elles sont à l'évidence prioritaires. Le ciblage de l'aide et son inscription dans un dispositif de financement complet et cohérent sont des conditions *sine qua non* d'une intervention efficace.

Lutte contre la pauvreté : un cap à serrer de plus près

La lutte contre la pauvreté est la raison d'être même de l'aide publique au développement. Dans la mesure où celle-ci est une ressource limitée, il est indispensable d'en obtenir le plus grand impact possible dans la poursuite de cet objectif.

La meilleure réponse réside dans l'essor des activités productives. Le nouveau dispositif de coopération Union européenne/ACP y contribuera d'abord en accroissant l'effet d'entraînement de l'aide publique sur l'investissement privé. L'intégration régionale va dans ce sens car elle permet de concilier deux exigences : remédier au manque de ressources des pays les moins avancés - trente-huit d'entre eux, sur les quarante-huit que compte la planète, sont membres de la Convention de Lomé - et saisir toutes les opportunités de

développement que recèlent les pays à revenus intermédiaires. Dans la plupart des processus d'intégration régionale en cours, des pays appartenant à cette dernière catégorie coexistent en effet avec des PMA ; la dynamique régionale leur permet donc de jouer en faveur de ceux-ci un rôle de « moteurs ».

Il convient toutefois de veiller à ce que, par son contenu, le développement s'appuie sur une mobilisation - et donc une rémunération - accrue du facteur travail. Ceci motive l'attention que nous suggérons de porter à la création d'un cadre favorable au financement des micro-projets et des PME et à une orientation des politiques économiques plus favorable aux activités de transformation et aux services.

L'aide au développement doit par ailleurs placer le renforcement des services et infrastructures sociales de base au premier rang de ses objectifs. C'est pourquoi les secteurs sociaux (notamment la santé et l'éducation) doivent continuer à bénéficier d'efforts tous particuliers de la coopération financière européenne. Il convient aussi de rendre celle-ci plus incitative en accordant une priorité plus nette aux pays qui, au regard de leur richesse relative, consentent les efforts les plus importants à ces secteurs (en terme de mobilisation de ressources et de bonne gestion). Parallèlement, il faut veiller au respect des droits sociaux et poursuivre la restructuration des organismes de protection sociale en introduisant des normes exigeantes de bonne gestion et de transparence.

Enfin, l'accompagnement social du libre-échange doit être l'une des composantes du partenariat Europe-A CP, notamment à travers l'aide aux reconversions et l'amélioration de la formation.

L'application du principe de subsidiarité au financement du secteur privé

Là encore, le caractère relativement nouveau de l'action à entreprendre commande d'être aussi rigoureux que possible. Avant de reconnaître une compétence communautaire sur ce sujet, il convient de prendre en compte l'existant (en particulier au sein des États membres) et d'identifier les domaines où l'intervention de la Commission pourrait apporter la valeur ajoutée la plus grande.

L'action des organismes des États membres spécialisés dans le financement du développement est l'un des points à prendre en compte. Ces organismes ont en effet souvent fait leurs preuves en matière de financement du secteur privé dans les pays en développement, sous différentes formes. Certains d'entre eux sont des opérateurs globaux de l'aide au développement qui ont progressivement mis en place des dispositifs de financement du secteur privé, comme l'Agence française de

développement et sa filiale Proparco. D'autres sont spécialisés dans le financement du secteur privé comme la DEG allemande et parfois même dans les prises de participation et les apports de fonds propres, comme la CDC britannique.

Tous ont en commun d'avoir une expérience confirmée du sujet et d'être en contact avec les entreprises, notamment celles de l'Union européenne, ce qui constitue un élément essentiel de l'efficacité. Il convient, non seulement d'éviter tout doublon inutile entre un éventuel dispositif communautaire et ces organismes, mais en outre de veiller à agir en pleine articulation avec eux, comme d'ailleurs avec le système bancaire dont le bon fonctionnement est une condition *sine qua non* de l'essor du secteur privé.

Par ailleurs, ces organismes partagent avec le secteur bancaire une préoccupation qui va dans le sens d'une utilisation efficace des fonds publics : obtenir une rémunération satisfaisante des capitaux engagés dans le financement du secteur lucratif. Ceci commande de jouer de façon optimale sur la palette des différents moyens de financement (dons, prêts, fonds propres, etc.) et, également, de veiller à ce qu'il soit fait appel en tant que de besoin à d'autres techniques que l'apport de fonds et qui peuvent être, soit complémentaires, soit plus indiquées : garanties et, plus généralement, toutes les techniques de partage des risques et de sécurisation des financements.

La position du Comité ACP du CNPF

*Le Comité ACP du CNPF, présidé par l'ancien ministre de la Coopération Michel Roussin, a constitué un **groupe de travail** dans la perspective d'une participation accrue du secteur privé au futur accord-cadre. Parmi les points sur lesquels il insiste :*

- le **renforcement des administrations publiques régaliennes**, en particulier sous l'angle du fonctionnement de l'appareil judiciaire, de la législation commerciale et de la protection des investissements ;*
- le **renforcement du secteur financier et des organisations professionnelles** ;*
- la **réforme des organismes d'appui aux entreprises** liés à la Commission européenne et, plus généralement, de l'assistance technique apportée aux PVD (son rôle doit être de répondre à des demandes et non de se muer en promoteurs de projets) ;*
- l'introduction de la **promotion du secteur privé dans la conditionnalité** exercée par les bailleurs de fonds et l'utilisation de la période intérimaire (2000-2005) pour attirer des ressources et des partenaires privés externes dans les pays ACP ;*
- l'utilité des **forums industriels**, à condition qu'ils soient mieux ciblés et assortis d'un suivi.*

L'utilisation optimale des différents moyens et techniques de financement peut être rendue très difficile - voire impossible - si des distorsions trop grandes apparaissent dans la rémunération des capitaux exigée par les différents bailleurs de fonds. Ceci nécessite, à l'intérieur de l'Union européenne un développement des échanges d'information, voire dans certains cas un effort d'harmonisation, en matière de conditions de crédit, domaine dans lequel les organismes spécialisés des États membres et le système bancaire redoutent une sorte de « course à la bonification » du fait de l'utilisation par la BEI de la procédure dite des capitaux à risques.

Enfin, il faut également tenir compte de ce qui existe en dehors de l'Union européenne. Certains bailleurs de fonds ont une compétence reconnue en matière de garanties d'investissement (tels que la MIGA) ou de financement des entreprises privées (exemple de la SFI). Il n'est pas forcément opportun de leur reconnaître un monopole, mais il est à chaque fois nécessaire de pouvoir se situer par rapport à eux et de tirer les enseignements de leur expérience.

Secteur privé : repères pour la subsidiarité

Une démarche tendant à jeter les bases d'une action coordonnée respectant le principe de subsidiarité pourrait observer les étapes suivantes :

- ***identifier les besoins de financement du secteur privé au cours de la période d'application du prochain accord UE/ACP (2000-2005) dans les différentes catégories de pays ACP (PMA, non-PMA ; situation insulaire, côtière, enclavée etc.), en liaison avec les représentants du secteur privé des États membres de l'UE et en tenant compte de l'objectif général de renforcement du lien commerce-développement ;***
- ***définir une typologie commune des entreprises et des projets de partenariat (secteur informel, « TPE » - très petites entreprises -, PME-PMI, entreprises moyenne et grandes), en liaison avec les institutions financières compétentes ;***
- ***évaluer les possibilités de financement des institutions financières du secteur concurrentiel, à la lumière des processus de prise en compte du secteur informel, de restructuration bancaire et de création de marchés financiers. En tirer une analyse de l'impact potentiel sur le secteur financier des principaux types de mesures envisagées dans le cadre de la négociation du futur accord (buts : éviter un effet d'éviction des procédures mobilisant des fonds publics sur le secteur financier concurrentiel, rechercher les occasions de le conforter et de s'attacher son concours) ;***
- ***inventorier les « métiers » exercés en matière d'encouragement au secteur privé par les organismes des États membres spécialisés dans le financement du développement et par la BEI.***

Procéder à un examen croisé (les experts de chaque État membre étant invités à étudier les possibilités d'intervention des organismes des autres pays et de la BEI, les experts de la Commission étant invités à étudier les organismes des États membres). En cas de besoin, lancer une évaluation confiée à un organisme indépendant sur les créneaux de financement et les thèmes les plus sensibles pour la période à venir. Effectuer le même exercice « analyse d'impact » que pour le secteur financier concurrentiel;

- fixer les priorités et les modalités de l'intervention communautaire en recherchant la plus grande additionnalité possible.
Prévoir des étapes pour la mise en oeuvre et la montée en puissance des procédures. Instituer sur toute la durée de l'accord une procédure d'échange d'informations associant les organismes spécialisés des États membres et la BEI et favorisant la formulation de diagnostics communs. Instaurer une concertation régulière avec le secteur bancaire et le secteur privé.

Le lien avec le commerce, principal chef de compétence communautaire

C'est en se concentrant sur les investissements et les projets les plus liés au commerce que l'aide communautaire apportera la plus grande valeur ajoutée dans le financement du secteur privé. Un tel choix participerait du renforcement du lien commerce-développement. En outre, dans ce domaine, l'intervention des États membres n'est pas forcément optimale en raison du soupçon qui peut parfois planer sur eux de chercher à promouvoir leurs propres intérêts commerciaux.

Ceci conduit à retenir deux points d'application prioritaires pour un financement communautaire accru du secteur privé : l'aide à la commercialisation et l'aide au partenariat.

L'aide à la commercialisation constitue un vaste champ de coopération directement complémentaire du volet commercial et pour lequel plusieurs États membres (par exemple les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède) détiennent des savoir-faire sur lesquels l'Union européenne devrait davantage s'appuyer. Les mesures à prendre doivent pour la plupart viser le niveau régional et elles doivent inclure :

- une réorientation de l'assistance technique vers l'aide à la commercialisation (normalisation-qualité-promotion ; logistique-transport ; présence des pays ACP au sein de l'OMC et des organismes techniques internationaux) ;
- un développement de l'information commerciale en veillant à ce que les pays ACP puissent accéder aux nouvelles techniques utilisables dans ce domaine ;
- la création d'un Forum des affaires UE-ACP.

L'aide au partenariat consiste à favoriser la création de *joint-ventures* entre des entreprises européennes et des entreprises des pays ACP. À ces dernières, il s'agit d'apporter des savoir-faire et des

informations indispensables au rattrapage du retard économique. L'aide au partenariat recoupe en partie l'aide à la commercialisation, car selon l'expression de l'un de nos interlocuteurs africains, « *un bon partenariat, c'est à la fois une technologie et un marché* ».

Il existe une expérience d'aide au partenariat au niveau communautaire, c'est l'action du Centre de développement industriel (CDI), dont le mode de fonctionnement a toutefois besoin d'être modernisé. Dans le domaine de l'aide au partenariat, le principe de subsidiarité doit s'appliquer à l'intérieur même de la politique suivie, c'est-à-dire associer directement les organismes spécialisés des États membres et le secteur bancaire, car c'est la condition d'une relation optimale avec les entreprises européennes et d'une instruction efficace des dossiers.

Le Centre de développement industriel

L'objectif du CDI est d'encourager la création, l'expansion, la restructuration d'entreprises industrielles dans les pays ACP. Il dispose d'un budget annuel de 14 millions d'écus, dont 8 destinés aux interventions directes. Le nombre de ses interventions a augmenté substantiellement au cours des cinq dernières années (943 en 1997 contre 190 en 1993), mais leur valeur moyenne a baissé (de 17 400 écus à 11 000 écus).

Le CDI favorise le partenariat entre entreprises ACP et européennes. Les mises en relation prennent des formes diverses : partenariat financier, technique ou commercial, contrat de gestion, accord de licence ou de franchise, sous-traitance, etc.

Quatre « facilités » peuvent appuyer les différentes étapes d'un projet :

- identification de projets et de partenaires ;*
- opérations préalables à la réalisation ;*
- montage ;*
- démarrage et développement.*

Le CDI intervient sans frais, en apportant son expertise ou une contribution financière non remboursable. Il ne finance pas les investissements. Champ prioritaire : les pays ACP engagés dans le soutien au développement d'un secteur privé rentable.

Proposition : réforme du CDI

Le Livre vert propose une « amélioration du mode de fonctionnement » du CDI, dont l'avenir suscite de nombreuses interrogations parmi les États membres. Il est critiqué par le secteur privé pour sa lourdeur (cf. imprécision des délais de réponse) et son fonctionnement « en circuit fermé » (il gère un

budget tout en fournissant lui-même l'assistance technique). Son budget a été revu à la baisse par Lomé IV bis.

La réforme devrait inclure les dispositions suivantes :

- ciblage sur les pays ayant un effet d'entraînement régional ;*
- suppression de la gestion paritaire ;*
- suppression du double rôle de financement et de montage de projets;*
- recentrage sur un rôle de relais de la Commission vers les banques et les organismes financiers spécialisés des États membres, qui pourraient être chargés de l'examen des dossiers.*

L'organisme destiné à remplacer le CDI pourrait s'inspirer des programmes de développement industriel mis en oeuvre dans d'autres régions du monde (ECIP, JOP, JEV). Il devrait développer les synergies avec les organismes des États membres de vocation similaire (projets communs, organisation des séminaires conjoints...). Ses missions pourraient être élargies aux services afin d'en faire un Centre de développement des entreprises.

Définir l'aide à la commercialisation et au partenariat comme priorités de l'intervention communautaire dans le *financement* du secteur privé, ce n'est bien sûr pas limiter à cela la politique communautaire *d'encouragement* au secteur privé, comme on peut le voir dans la contribution particulière que nous avons rédigée sur ce thème.

L'encouragement au secteur privé doit être un objectif global de la politique communautaire d'aide au développement. Il doit pour cela pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des instruments financiers de la Convention de Lomé, notamment en matière d'aide-projet et de conditionnalité. L'instauration d'un dialogue de qualité avec le secteur privé en est l'une des conditions et il convient de prévoir des mesures pour le permettre. Ceci doit d'ailleurs s'inscrire dans un effort plus général de concertation et d'élargissement du partenariat, donnant notamment aux ONG toute leur place. L'autre condition réside dans une accélération de l'intégration régionale. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous proposons de placer celle-ci au coeur du partenariat avec les États ACP.

Contribution : l'encouragement à l'investissement privé

La stratégie : intégration régionale et dialogue avec le privé, leviers d'un nouvel environnement des affaires

L'ouverture réciproque entre États voisins et la naissance de marchés intérieurs peuvent offrir une perspective nouvelle à l'investissement privé. À travers elles, les pays ACP pourront déployer leurs avantages comparatifs et tirer enfin parti de leur accès au marché européen. Pour cela, la perspective régionale doit servir à bâtir des relations plus saines entre secteur public et secteur privé, en Afrique et dans les autres pays ACP.

La future Convention devra retenir parmi ses priorités la mise en place à tous les niveaux d'un environnement favorable au développement des affaires. Elle devra faire du respect des engagements pris dans ce domaine l'un des critères d'attribution des fonds.

Les exigences de base doivent être rappelées : une administration transparente, une législation claire et cohérente, une fiscalité équitable et basée sur une assiette large, un cadre macro-économique stable, une justice efficace et indépendante des pressions de tous ordres, telles sont quelques-unes des conditions requises pour capter la confiance des investisseurs potentiels.

Mais rappeler ces exigences ne suffit plus : il faut opérer un véritable saut qualitatif dans leur direction. Les deux « clés » d'un tel progrès sont l'amélioration de la qualité du dialogue public/privé et la pleine utilisation des virtualités de l'intégration régionale.

La qualité du dialogue public/privé

Les préoccupations du secteur privé doivent être mieux prises en compte dans l'élaboration de politiques publiques des États ACP et l'Union européenne doit à la fois y inciter et y aider.

Cette ouverture aux préoccupations du secteur privé doit s'effectuer sur la base d'un diagnostic lucide et tirer les leçons du passé. D'abord, elle ne doit pas se faire au prix de la confusion : une meilleure compréhension mutuelle est nécessaire mais un meilleur respect des règles appelées à régir les rapports public/privé l'est tout autant (utilisation systématique des appels d'offres, transparence et diffusion de l'information, égalité devant la loi). Ensuite, la priorité doit être d'attirer de nouveaux investisseurs vers l'Afrique et les ACP.

En effet, comme le font observer les représentants du secteur privé en Europe, la difficulté vient de ce qu'il existe actuelle-

ment deux catégories parmi les entreprises européennes susceptibles d'être intéressées par ces pays : une minorité a réussi à s'implanter, souvent dans des conditions difficiles mais parfois aussi en s'installant dans des rentes de situation, mais une majorité reste rebutée par la plupart des pays, en raison de leur instabilité et de la crainte d'avoir à se plier à des pratiques anormales liées à un manque de bonne gouvernance.

Cette situation n'est bonne ni pour l'Europe, ni pour les ACP. La compétitivité globale de l'Europe a tout à gagner à ce que ses firmes soient davantage présentes dans des économies très liées à la sienne et n'aient plus à traiter certains marchés ACP de façon par trop différente du reste du monde. Pour les pays concernés, c'est plus net encore : le fait que certaines entreprises se tiennent à l'écart de leur marché et du « site » qu'ils représentent empêche une valorisation correcte de leurs ressources et les enferme dans un véritable piège à pauvreté.

L'intérêt mutuel de l'Union européenne et des ACP est donc de trouver une issue à cette situation. L'amélioration de la qualité du dialogue public/privé peut y contribuer en s'attachant aux points suivants :

- le renforcement et la reconnaissance des organisations professionnelles. Le partenariat UE/ACP peut y apporter sa pierre à travers le développement de procédures de consultation (notamment autour des projets financés par l'Union européenne) et aussi en fournissant une assistance technique et financière accrue aux organisations patronales et syndicales des pays ACP ;
- le développement d'une analyse de type « Standort » (analyse du site productif que constituent les régions et sous régions). Cette analyse devrait pouvoir déboucher sur des enquêtes menées de façon indépendante et régulière auprès des investisseurs en couvrant tous les sujets touchant à l'environnement des affaires, le but étant de permettre aux régions, sous-régions et, le cas échéant, pays concernés de mesurer la façon dont ils sont évalués et perçus par ces investisseurs ;
- une meilleure connaissance des marchés et des secteurs productifs. De nombreuses études de marchés et de secteurs sont d'ores et déjà effectuées en Afrique, notamment à l'initiative des organismes spécialisés des États membres. Par ailleurs, les bailleurs de fonds sont amenés à intervenir directement dans l'organisation des secteurs productifs à travers les conditionnalités et l'appui aux restructurations (avec parfois des appréciations divergentes sur l'organisation des filières ou le degré de libéralisation possible). Il est un domaine dans lequel l'Union européenne devrait affirmer sa vocation : c'est l'analyse des marchés sous l'angle de la concurrence. À terme, les régions et sous-régions ACP devront en effet se doter d'un droit de la concurrence, notamment au plan régional et il est essentiel pour l'Europe de développer des connaissances et un savoir-faire relatif aux équilibres de marchés

pertinents dans ces économies. C'est l'une des pistes à suivre pour aider les pays ACP à dépasser l'économie de rente;

- une meilleure information économique. Sur le plan de l'information macro-économique, les appareils statistiques ont besoin de trouver un second souffle et de produire davantage de données à l'échelle des régions et sous-régions. L'action d'Afristat doit les y aider. Mais l'analyse sectorielle et l'information micro-économique font encore plus défaut. Il est donc essentiel d'aider les pays concernés - et notamment les branches professionnelles - à les développer.

Les virtualités de l'intégration régionale

Dans le cadre de l'appui européen à l'intégration régionale, la concertation avec le secteur privé devra devenir la règle car l'encouragement du secteur privé est inséparable de l'intégration régionale.

En outre, l'échelon régional offre des opportunités parfois uniques pour développer l'état de droit et faire émerger des institutions indépendantes et impartiales. L'exemple des banques d'émission de la zone franc (BCEAO, BEAC) montre que des banques centrales réellement indépendantes ont pu voir le jour en Afrique, en s'appuyant sur une compétence et une assise régionale. Cette indépendance a permis aux cadres de ces banques de poursuivre leur carrière dans un contexte de professionnalisme et de relative protection vis-à-vis des interférences politiques. Elle a aussi permis à des Commissions bancaires indépendantes de voir le jour et de prendre en charge la supervision des institutions financières, ce qui a joué un rôle décisif dans la restructuration des systèmes de crédit des pays concernés.

Il faut tirer les enseignements de ces expériences et utiliser l'échelon régional pour promouvoir un cadre juridique et fiscal efficace et équitable. En matière de droit des affaires, la création de l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique) est destinée à promouvoir une justice professionnelle et indépendante. Il convient d'étendre cette démarche, soit en créant des institutions ad hoc, soit en confiant des responsabilités accrues aux institutions et organismes existants. Parmi les sujets qui relèvent de cette approche, on doit notamment ranger :

- le contrôle des assurances (CIMA) ;*
- les principes de la protection sociale et les garanties apportées aux assujettis (CIPRES) ;*
- l'harmonisation statistique (Afristat) ;*
- le contrôle de la concurrence (y compris la défense des consommateurs) ;*
- la normalisation ;*
- les droits de propriété intellectuelle ;*
- le contentieux fiscal.*

Le ciblage des besoins : pays et taille d'entreprises

Tenir compte de la diversité des ACP

Certains ACP disposent d'une base industrielle locale. Pour d'autres pays, la structure industrielle est presque exclusivement entre des mains étrangères. Ailleurs, il n'existe aucune base industrielle, la création de richesse étant limitée à l'agriculture et à l'économie informelle. Ces trois situations appellent des approches différenciées.

- Les pays dotés d'une base industrielle propre ainsi que d'institutions financières doivent normalement pouvoir bénéficier de financements bancaires, de nature commerciale ou provenant de banques de développement. L'aide de l'UE pourrait faciliter la création de joint-ventures avec les entreprises européennes et encourager les investissements émanant de ces pays dans des ACP moins avancés.

- Dans les pays dont la base industrielle est majoritairement d'origine étrangère, l'aide européenne doit mettre l'accent sur les initiatives qui favorisent l'émergence d'une classe d'entrepreneurs locaux et, plus largement, d'une culture productive.

- Dans les pays ne disposant d'aucune base industrielle, les instruments de la future Convention devront favoriser l'apparition de petits entrepreneurs et l'apport de savoir-faire adaptés. Ils devront aussi favoriser l'orientation vers ces pays d'investissement émanant des pays ACP les plus développés et d'opérations triangulaires associant capitaux et technologies européens et partenaires locaux.

Adapter les modalités de financement à la taille des projets

Il est nécessaire de distinguer entre financement des grands projets et financement des entreprises de taille moyenne ou petite (les micro-projets, de caractère plus social que commercial, relèvent quant à eux d'instruments spécifiques avec des critères distincts de ceux appliqués au secteur privé).

Pour les grands projets (financement des infrastructures mais aussi BOT, privatisations etc.), il existe une série d'instruments passant par les institutions financières internationales, les banques de développement et la BEI. Ces procédures pourraient être améliorées et, si besoin s'en fait sentir, davantage abondées. Mais elles existent déjà en partie et leur optimisation passe par la poursuite de la modernisation de l'aide-projet (notamment par un recours accru aux organismes financiers spécialisés). Nous n'y insisterons donc pas dans la présente contribution, sinon pour signaler l'importance sur ce sujet d'une meilleure concertation avec le secteur privé, qui nous a notamment fait part de deux préoccupations : éviter de ne faire

apparaître l'appel au secteur privé pour le montage et la gestion de projets que comme le « dernier recours » après l'échec des bailleurs de fonds et des tentatives de modernisation du secteur public ; voir mieux pris en compte ses besoins de sécurisation, notamment face aux risques de défaut portant sur la part locale du financement des projets (le syndicat des entrepreneurs français internationaux - SEFI - a, par exemple, élaboré une note sur les facteurs-clés de succès d'une opération en BOT).

Les entreprises de taille petite ou moyenne, dans les secteurs industriels, agricoles ou de services, doivent en revanche être au centre des efforts d'amélioration du dispositif car les dispositions introduites en leur faveur dans la quatrième Convention de Lomé n'ont eu que peu d'impact.

À l'intérieur de ce sujet, la question du financement des entreprises purement « domestiques » (sans partenaire extérieur ou lien particulier avec les pays européens) doit être prise en charge par les pays en développement eux-mêmes, tout en sachant qu'elle appelle une réflexion particulière et des incitations de la part de tous les organismes des États membres spécialisés dans le financement du développement et des bailleurs impliqués dans la restructuration des systèmes financiers locaux.

Le développement de ces entreprises est essentiel pour déclencher une logique d'accumulation et de création d'emplois, donc de réduction de la pauvreté. Signalons notamment que l'incitation des ménages à l'épargne et la possibilité pour les entreprises concernées de trouver dans leur environnement des sources d'information et de conseil figurent parmi les facteurs qu'il faut s'attacher à réunir, au besoin en faisant preuve de volontarisme (notamment dans les pays ne disposant pas encore de tissu productif en dehors de l'agriculture). Cette question appelle de la part des bailleurs de fonds une grande disponibilité afin d'encourager toutes les expériences susceptibles de faire émerger des solutions adaptées aux besoins - et aux traditions - des pays ACP.

Pour ce qui est des procédures d'intervention communautaire proprement dites, elles doivent en vertu du principe de subsidiarité se concentrer sur les besoins les plus directement liés au commerce et à l'accès aux marchés des pays industriels.

Les modalités d'aide : partenariat et commercialisation

L'aide au partenariat

- Le partenariat doit attirer de nouveaux investisseurs dans les pays ACP et assurer à ces pays des transferts d'expérience et de savoir-faire en provenance de l'Europe.

Un préalable à une aide plus efficace réside dans la réforme du CDI (voir encadré spécial sur ce point). Parallèlement, il conviendrait d'optimiser, sur la base d'un bilan détaillé, les systèmes de garanties des investissements (par exemple en élargissant l'expérience du GARI et en complétant les interventions du MIGA). La mise en place au niveau régional de systèmes de garanties de portefeuille pourrait être étudiée en liaison avec les organismes spécialisés des États membres et constituer l'une des options offertes aux régions suffisamment engagées dans la voie de l'intégration.

Il pourrait être envisagé de mettre en place un instrument d'aide destiné à faciliter la création de joint-ventures entre entreprises européennes et entreprises ACP, comme il en a été créé en faveur des économies en transition d'Europe centrale et orientale (JOP). Un tel mécanisme - dont le lancement devrait être précédé d'une étude menée en liaison avec les organismes spécialisés des États membres et la gestion s'appuyer sur les banques - devrait revêtir un caractère temporaire et être ciblé sur les régions et les pays engagés dans un effort particulier de promotion de l'investissement privé. Les entreprises bénéficiant de cette aide devraient souscrire à des engagements anti-corruption et accepter par avance les procédures de contrôle de l'Union européenne. Un tel contrôle est d'ailleurs souhaité par un grand nombre d'investisseurs potentiels car il représente une protection indirecte contre les mauvaises pratiques et les pressions susceptibles d'être exercées au plan local.

Une aide aux investissements « sud/sud » pourrait par ailleurs être introduite dans le cadre du partenariat avec les zones d'intégration régionale. Il pourrait être utile d'aider - là encore sur une période limitée et à titre expérimental - des entreprises originaires des pays de la zone (ou des joint-ventures UE/ACP) à investir dans d'autres pays de la zone. L'exemple des investissements mauriciens à Madagascar ou au Mozambique montre qu'il peut y avoir là un moyen de valoriser les avantages comparatifs et de promouvoir l'intégration régionale.

L'aide à la commercialisation

Le soutien de l'Union européenne pourrait consister à :

- réorienter les programmes d'assistance technique, afin d'aider les ACP à diversifier leurs productions en fonction des débouchés potentiels, à mieux commercialiser leurs productions (normalisation, promotion, amélioration de la logistique et du transport) et à renforcer leur représentation au sein de l'OMC ;*
- favoriser la diffusion des informations commerciales et l'accès des ACP aux nouvelles formes de commerce (marchés à terme, commerce électronique) ;*
- entreprendre un effort particulier en faveur du secteur des services comme source de diversification et de revenus addi-*

tionnels (tourisme, services financiers offshore, services informatiques), ou comme moyen d'accompagnement du commerce traditionnel.

Par ailleurs, dans l'optique d'un partenariat plus tourné vers l'encouragement du secteur privé, il conviendrait de :

- veiller à faire connaître l'accord qui succédera à la Convention de Lomé auprès des investisseurs ;*
- créer un forum des affaires UE/ACP, comme l'a proposé l'île Maurice. La Commission pourrait accompagner une telle initiative de la mise en place d'un Club d'investisseurs dans les pays ACP, sur le modèle des Clubs qui conseillent le Commissaire Bangeman ;*
- développer les échanges d'information entre les organismes européens d'aide aux investissements dans les pays ACP, en les associant étroitement à la politique communautaire d'encouragement du secteur privé.*

Enveloppe financière

Si un accroissement des ressources consacrées à l'encouragement du secteur privé est souhaitable, plusieurs formules sont envisageables quant aux ressources financières à mobiliser. Le but doit être de mieux orienter les ressources existantes vers les besoins, directs et indirects, du secteur privé. Ces besoins ne se limitent pas au financement des entreprises mais incluent également la création d'un environnement plus favorable. Dans ces conditions, l'idée de la Commission de créer une facilité d'investissement destinée principalement au secteur privé est une pièce utile au débat, mais elle n'est pas forcément la seule formule possible.

Cette idée présente l'attrait de faire entrevoir une meilleure coordination autour d'une institution, la BEI, dont les interventions en Afrique sont de grande qualité. Il reste toutefois à apprécier si les modalités de l'aide, et notamment la priorité PME, coïncident avec les métiers que la BEI entend exercer. En outre, il n'est pas forcément souhaitable de marquer une césure systématique - quant à l'origine des fonds et dans leur affectation - entre financement du secteur public et financement de l'encouragement au secteur privé. Il ne faut donc pas exclure par avance de financer en partie cette politique à travers les mécanismes d'aide-projets, en particulier au niveau régional.

Chapitre IV

Ordonner la coopération autour de l'appui à l'intégration régionale

Les différentes dimensions du besoin de lisibilité

L'importance de la lisibilité

De toutes les questions touchant à la gestion de l'aide européenne aux pays ACP, la lisibilité est la plus cardinale :

- elle l'est vis-à-vis de l'opinion publique, qui souhaite légitimement mieux comprendre le fonctionnement et le rôle de cette part essentielle de l'aide communautaire au développement ;
- elle l'est pour les décideurs et les gestionnaires eux-mêmes : ils ne peuvent donner le meilleur d'eux-mêmes dans la gestion des procédures que si la cohérence du dispositif apparaît clairement (et ils ne peuvent être entourés d'avis pertinents que si la compréhension de ce dispositif est largement partagée...) ;
- elle l'est enfin du point de vue de l'impact de l'aide, dont l'un des rôles est d'adresser des « signaux » clairs tant aux bénéficiaires qu'à la communauté internationale. Ceci est particulièrement vrai de l'impact économique de l'aide car, compte tenu du poids de l'aide européenne aux ACP, la façon dont elle est perçue par les opérateurs économiques et la communauté financière internationale peut être lourde de conséquences.

Dans le cas de la Convention de Lomé, tout porte à voir dans le manque de lisibilité un véritable goulet d'étranglement pour l'efficacité de l'aide. D'un côté, l'évaluation en cours de l'action communautaire en matière d'aide au développement montre que beaucoup d'efforts sont déployés pour gérer avec efficacité chacune des procédures d'aide aux ACP. De l'autre, une assez large frustration est perceptible au sein des États membres mais aussi dans des milieux très divers (professionnels, experts, bailleurs de fonds) devant ce qu'ils ressentent comme un excès paralysant de complexité et, partant, d'opacité globale.

Le débat sur la diversité des instruments

Parallèlement à la montée en puissance de l'aide communautaire au développement, on a assisté à une forte diversification des instruments financiers et des modes d'assistance.

Cette observation est valable pour le FED. Ses concours se divisent en deux grandes catégories : l'aide dite programmable (ou « aide-projet ») et l'aide dite non programmable car devant servir à répondre à des aléas économiques (ou « aide-programme »). A l'intérieur de ces deux catégories, les secteurs et les formes d'intervention ont acquis une variété croissante dans le souci d'améliorer l'adaptation de l'aide aux besoins. C'est ainsi qu'en matière d'aide-projet, les programmes indicatifs régionaux se sont ajoutés aux programmes indicatifs nationaux, tandis que ces derniers touchaient à un nombre croissant de secteurs, et qu'en matière d'aide-programme, l'aide à l'ajustement structurel venait compléter les mécanismes Stabex et Sysmin créés par Lomé I.

Dans le cas du budget communautaire - qui finance l'aide communautaire au développement en dehors des ACP, mais aussi une part de la coopération avec ces derniers, notamment l'aide alimentaire, l'action en faveur de l'environnement et les concours destinés à l'aide humanitaire et aux ONG - la diversité est également frappante puisque, depuis la création en 1967 de la première ligne d'aide (destinée à l'aide alimentaire aux PVD), cent trente lignes ont été établies pour couvrir les différents domaines de l'aide au développement.

À partir du moment où elle franchit un certain seuil, la multiplicité des instruments devient contre-productive en termes d'efficacité : elle devient source de complexité et de rigidité du dispositif et les problèmes de frontières entre les instruments se multiplient.

Dans le *Livre vert*, la Commission a soulevé ce problème. Elle y voit, à juste titre, deux inconvénients. Dans « l'espace », un risque d'incohérence résulte du fait que les instruments sont en partie prédéterminés. L'exercice de stratégie par pays pallie en partie ce risque mais il souffre lui-même d'une perte de transparence due au découpage en de multiples instruments. Dans le « temps », ce découpage rend difficile les redéploiements et réorientations de la politique de coopération en cas de modification du contexte économique et politique.

C'est pourquoi la Commission prône le regroupement des instruments dans trois enveloppes réunissant toutes les activités de même nature : une enveloppe pour le développement à long terme (appui aux politiques sectorielles et aux réformes institutionnelles, soutien au budget ou actions ponctuelles), une enveloppe pour l'aide d'urgence et la réponse aux situations de crise, et une enveloppe pour le soutien au secteur privé.

Cette proposition doit être examinée par les États membres dans un esprit constructif. Mais elle ne doit pas être traitée indépendamment des autres aspects dont dépendent la lisibilité et la visibilité de l'aide.

Le débat sur les procédures

Les procédures d'affectation et d'engagement des subventions du FED mettent en présence trois acteurs : la Commission qui les gère, les États membres qui le financent et donnent leur avis dans le cadre du Comité de gestion du FED, et les États ACP appelés à négocier les priorités au titre du partenariat et à cogérer avec la Commission l'exécution des programmes.

La répartition des rôles entre ces trois acteurs varie en partie avec les instruments mais elle n'est sans doute pas optimale. Les États membres ressentent le système comme opaque et souhaiteraient pouvoir statuer sur des critères d'attribution plus clairs et explicites. Ils observent que certaines des aides se décaissent très lentement, notamment du fait de la lourdeur des négociations entre la Commission et les pays bénéficiaires.

La Commission propose de renforcer la part du critère de performance dans l'affectation des fonds (ce qui donnerait plus de marge de manoeuvre aux États membres et à elle-même dans la répartition des subventions) et, en contrepartie, de responsabiliser davantage les bénéficiaires dans l'utilisation des crédits.

Les pays bénéficiaires - dont on a vu qu'ils étaient relativement attachés à la coopération communautaire - sont ouverts à cette idée sur le principe mais, compte tenu de leur dépendance à l'égard de l'aide, ils redoutent un trop grand arbitraire dans les décisions d'attribution. Ils estiment qu'il leur arrive de faire les frais de querelles « institutionnelles » entre la Commission et les États membres.

Sur ce dernier point, on nuancera la critique par le fait que ces derniers sont souvent appelés à être les avocats des récipiendaires potentiels de l'aide. L'un des problèmes majeurs du dispositif de décision du FED est d'ailleurs que l'énergie des États membres se focalise à l'excès sur les questions de répartition par pays et de taux de retour, et insuffisamment sur les questions de contenu et d'efficacité de l'aide. Ceci renvoie à un problème plus fondamental : le manque d'une vision claire de l'intérêt commun, qui tient notamment à l'absence d'une grille de lecture claire quant au rôle de l'aide communautaire.

Au total, il apparaît souhaitable de mettre davantage l'accent sur le critère de performance et d'envisager des formules telles que l'instauration d'une programmation glissante (permettant des réaffectations de crédits) ou l'introduction de menus d'options (les pays ACP ayant à choisir entre plusieurs modalités possibles de coopération). Mais, pour emporter l'adhésion des États membres à de telles formules, la Commission doit expliciter davantage sa conditionnalité (formulation des critères, mesure de la réalisation).

Le vrai problème : la place de l'aide européenne parmi les bailleurs de fonds

Le paradoxe de la conditionnalité communautaire

La part de l'aide communautaire dans l'APD destinée aux pays ACP n'a cessé d'augmenter et, si on y ajoute l'aide bilatérale des États membres, le total représente près des deux tiers de l'aide que ces derniers reçoivent. Or la visibilité et l'effet d'entraînement de l'aide communautaire sont de toute évidence insuffisants. De même, son articulation avec l'aide des autres bailleurs de fonds ne ressort pas toujours clairement.

Certes, il existe, dans ce domaine, des acquis qui tiennent notamment aux règles dont l'Union européenne a su entourer la gestion de tel ou tel instrument pris isolément. Par exemple, il existe une bonne « appropriation » par les États bénéficiaires des objectifs de l'aide-projet. De même, l'aide à l'ajustement financée par le FED est conditionnée par l'existence d'un accord du pays bénéficiaire avec le FMI (ce qui assure l'indispensable cohérence dans le traitement de la conditionnalité macro-économique), tout en faisant l'objet d'affectations propres à l'aide européenne, notamment en faveur des programmes sociaux (ce qui évite des doublons avec d'autres bailleurs de fonds). Ces acquis doivent être préservés.

La solidarité macro-économique apportée par l'aide à l'ajustement doit même voir sa place confortée dans le cadre du mouvement de libéralisation : elle permet d'aider les pays ACP, qui ont consenti des efforts d'ouverture de leurs marchés, à faire face à l'exposition accrue aux chocs extérieurs, qui peut - au moins à court terme - en résulter (en effet, dans un premier temps, la libéralisation des importations tend à rendre les pays concernés plus tributaires de leurs recettes d'exportations traditionnelles).

Il reste que, dans d'autres domaines, les critères propres aux aides du FED ne se dégagent pas suffisamment, ce qui n'est pas normal pour un bailleur multilatéral. Ceci pose un double problème : à l'évident problème *d'identité* qui résulte, pour l'aide européenne, du fait d'avoir à suivre beaucoup plus souvent les conditionnalités des autres bailleurs qu'elle n'est suivie par eux, s'ajoute un problème de *crédibilité* vis-à-vis des ACP, mais aussi des États membres qui jugent parfois insuffisamment sélective l'aide communautaire.

C'est ainsi, par exemple, que nos interlocuteurs allemands nous ont fait part de leur scepticisme sur l'opportunité de développer, dans un tel contexte, les aides budgétaires. L'idée que ces aides vont dans le sens de la responsabilisation des États bénéficiaires et d'une certaine « modernisation » de l'aide au développement ne suffit pas à emporter leur

conviction, car ils craignent que la conditionnalité communautaire ne soit pas suffisamment solide et précise pour éviter le danger de voir les aides budgétaires détournées.

De même, ce flou n'est pas une bonne chose en termes de subsidiarité interne à l'Union : faute de répondre à une identité et à des critères clairs, l'aide européenne tend à se rapprocher, par sa nature, de l'aide apportée par les bailleurs bilatéraux, ce qui aboutit à la situer sur le même plan que ces derniers et explique, pour partie, le malaise ressenti par les États membres.

En tout état de cause, la volonté de parvenir à une meilleure évaluabilité de l'aide communautaire passe par une meilleure définition des finalités et des spécificités de l'aide communautaire. Caractériser l'aide communautaire par sa permanence et par la sécurité qu'elle est censée apporter aux ACP n'est pas, sous ce rapport, satisfaisant : reléguer dans le très long terme les effets attendus de l'aide revient à en rendre impossible l'évaluation.

Les voies d'une identité plus affirmée de l'aide communautaire

La Commission a proposé d'introduire, dans les mécanismes de répartition des subventions du FED, des innovations allant dans le sens d'une meilleure sélectivité de l'aide, tout en maintenant le partenariat et en accroissant le rôle des bénéficiaires dans la gestion des fonds en aval. C'est dans cet esprit, par exemple, qu'elle suggère une programmation glissante et une référence aux critères de bonne gestion et de performance, à côté du critère de besoins, dans la répartition des fonds.

Une telle évolution peut apporter un progrès à condition de s'accompagner d'une formulation plus nette des critères. Le bon sens commande ici de se tourner vers les caractéristiques les plus originales de la Convention de Lomé.

La présence d'un volet commercial aux côtés du volet financier en est une et c'est pourquoi nous pensons que le lien commerce-développement doit redevenir un critère déterminant d'affectation de l'aide communautaire. Nous avons proposé d'en faire l'axe du soutien au secteur privé. Les suggestions que nous avons avancées dans ce domaine peuvent se décliner en termes d'analyses d'impacts et donc de conditionnalités pour l'octroi de financements au secteur public. En effet, il ne s'agit pas seulement pour l'Union de développer les aides à la commercialisation et au partenariat, mais aussi d'affiner son savoir-faire et d'ambitionner un rôle accru parmi les bailleurs de fonds sur ces sujets.

Une autre caractéristique de la Convention de Lomé est d'inclure un volet politique, ce qui ouvre la voie à une conditionnalité portant sur ce domaine, en particulier sur les thèmes des Droits de l'homme et de la démocratie. Il n'entrait pas dans l'objet de la mission qui nous était confiée de traiter les thèmes politiques en tant que tels. En

revanche, dans un souci d'efficacité de l'aide, il nous paraît de notre responsabilité de signaler l'intérêt d'une synergie entre conditionnalité politique et conditionnalité économique. À cet égard, on se doit d'évoquer l'existence d'un possible terrain commun pour ces deux ordres de conditionnalité : la promotion de l'État de droit.

L'État de droit compte parmi les valeurs universelles de la démocratie. Il fait également partie des conditions de base de l'initiative privée et, plus précisément, d'un fonctionnement efficace des marchés. Il est inséparable de la lutte contre la pauvreté, dans la mesure où l'arbitraire et la prédation sont des causes majeures d'inégalité et où elles ont souvent pour effet de saper les politiques destinées à répondre aux besoins du plus grand nombre.

L'affirmation d'une conditionnalité communautaire dans le domaine de l'État de droit serait d'autant plus légitime que l'Union européenne jouit d'une grande variété de traditions juridiques, ce qui est gage de neutralité pour ce type de conditionnalité.

Un tel choix pourrait recueillir un assentiment des États ACP dans la mesure où il existe des critères objectifs de l'État de droit. Ces pays ont en effet exprimé la crainte de voir la conditionnalité politique revêtir des formes trop subjectives, que certains d'entre eux vont jusqu'à qualifier d'exercice « arbitraire » de la conditionnalité. Or l'une des règles non écrites de la « culture de Lomé » est que l'efficacité du dispositif dépend pour partie de l'adhésion des pays concernés à la conditionnalité communautaire. En outre, si le mythe de l'État à tout faire a vécu, il reste nécessaire d'ouvrir aux pays ACP des voies par lesquelles ils pourront se doter d'institutions étatiques efficaces et respectées (voir encadré). Le thème de l'État de droit exprime bien cette nécessité : dans l'expression « État de droit », il y a d'abord le mot « État »...

Il rencontrerait par ailleurs les préoccupations exprimées par le Parlement européen. Celui-ci a saisi l'occasion du *Livre vert* de la Commission pour débattre de l'avenir de la Convention de Lomé. Dans le rapport qu'il a présenté - et qui a suscité un large écho au sein de l'Assemblée -, le président de la Commission du développement, M. Michel Rocard, insiste sur la « *condition absolue de tout développement* » que constitue la stabilité juridique des législations, des fiscalités et des contrats. Il nous a indiqué que c'était à ses yeux un point-clé dans les orientations qu'il a fait approuver par le Parlement.

Dans le domaine économiquement névralgique du droit des affaires, la perspective des zones de libre-échange appelle d'ailleurs un effort de rapprochement, voire d'harmonisation, ce qui illustre bien l'importance du sujet dans le dialogue UE-ACP.

Le lien commerce-développement et la promotion de l'État de droit doivent donc devenir des critères essentiels de l'aide communautaire. Mais ils doivent s'insérer dans un thème plus large, et particulièrement fédérateur : l'incitation à l'intégration régionale.

Société civile, intégration régionale et ... renforcement de l'Etat

Loin d'être une machine de guerre contre l'État, affirmation de la société civile, encouragement du secteur privé et intégration régionale doivent aller de pair avec l'édification d'institutions étatiques modernes. Ils peuvent y contribuer de diverses manières :

- par le recentrage de l'État sur ses fonctions régaliennes et, aussi, sociales ;*
- par la réduction de l'emprise des groupes de pression, à travers la transparence et une concurrence équitable ;*
- par l'accroissement de la portée réelle des choix publics grâce à une meilleure mobilisation des ressources (recettes fiscales générées par le développement et rationalité accrue de la dépense) ;*
- par la conquête, dans le cadre de l'intégration régionale, d'une relation plus équilibrée avec l'environnement international (« création-partage » de souveraineté).*

L'incitation à l'intégration, pivot d'une aide européenne modernisée

L'incitation à l'intégration, responsabilité éminente des bailleurs de fonds

Certains responsables, au sein des États membres de l'Union, se demandent s'il convient d'inciter, de l'extérieur, les pays ACP à accélérer l'intégration régionale. Ils craignent de provoquer des regroupements artificiels et sont de prime abord enclins à s'en remettre aux choix spontanés des pays concernés. Ces prudences nous paraissent excessives.

D'abord, il est possible de s'appuyer sur l'existant et sur l'expérience parfois ancienne qu'ont acquise plusieurs groupes de pays. Il convient d'ailleurs de mieux faire connaître ces acquis au sein de l'Union. Ensuite, l'histoire montre que tous les processus d'intégration régionale ont été, aux stades les plus décisifs de leur évolution, indissociables des relations avec l'extérieur. L'Europe est bien placée pour le savoir : à la fin des années 40, la conditionnalité exercée dans ce domaine par le plan Marshall a donné une impulsion décisive aux premiers efforts de solidarité et d'intégration ; au début des années 60, l'accord du Président Kennedy sur la formule d'une représentation unique des États membres de la CEE lors du Kennedy Round (à travers la Commission) a

joué un rôle essentiel dans l'affirmation de la politique commerciale commune.

Dans le cas des PVD, la responsabilité des partenaires extérieurs est rendue incontournable par le poids de l'aide extérieure et des conditionnalités. Pour ne prendre qu'un exemple, vu le poids déterminant de l'APD dans les budgets nationaux, la mise en place, par un groupe de pays africains à faibles revenus, de mécanismes de solidarité régionale (de type fonds structurels) est pratiquement impensable sans la participation de bailleurs de fonds. De même, l'aide à l'ajustement ne peut pas faire abstraction des pertes de recettes douanières qui peuvent être occasionnées par l'intégration. Enfin, l'insistance relative de procédures d'aide exclusivement centrées sur le plan national n'a pu que gêner la coopération régionale. Les bailleurs de fonds doivent donc veiller à ce que la façon dont ils organisent leur dialogue avec les pays en développement encourage davantage l'approche régionale.

L'appui à l'intégration, avantage comparatif de l'Union européenne

La compétence de l'Union européenne pour traiter des questions d'intégration est reconnue de façon quasi-unanime au sein de la communauté des bailleurs de fonds. Ceci tient bien sûr à l'ancienneté et au degré d'ambition de la construction européenne. Cela résulte aussi de sa richesse d'inspiration et de l'attention portée à la cohérence juridique et institutionnelle : elles en font une référence. Nous avons été frappés d'entendre un haut responsable de l'OMC nous dire que l'approche de l'Union européenne dans un domaine tel que les zones de libre-échange était « *celle qui lui inspire le plus confiance* » en raison, précisément, de cet effort de cohérence.

Il nous a donc paru essentiel d'examiner si le « positionnement » de l'Union européenne en matière d'aide au développement valorisait suffisamment cet avantage comparatif. Nous sommes parvenus à la conclusion que ce n'était pas tout à fait le cas. C'est la raison pour laquelle, outre la contribution consacrée à l'encouragement au secteur privé, nous avons inclus dans ce rapport une contribution traitant de l'appui à l'intégration régionale.

En effet, malgré l'ancienneté et la qualité souvent remarquable de l'action menée par la Commission dans ce domaine, plusieurs facteurs sont venus limiter l'impact de l'appui communautaire dans ce domaine. Parmi ces facteurs, citons en particulier : l'insuffisance des moyens humains consacrés à cet appui, la très forte prédominance du prisme national pour les relations de l'UE avec les pays ACP et, enfin, un phénomène d'effet d'éviction qui a joué au détriment des projets régionaux dans les décisions de financement.

L'appui à l'intégration, thème fédérateur pour le partenariat

Le renforcement de l'appui communautaire à l'intégration est rendu particulièrement nécessaire et opportun par la perspective des zones de libre-échange. D'un côté, le temps est compté pour constituer avant 2005 les unions douanières avec lesquelles l'UE pourra négocier la mise en place de ces zones. De l'autre, cette perspective constitue une incitation majeure et donc une chance inédite pour donner enfin à l'intégration régionale l'élan dont elle a besoin.

L'Union européenne doit saisir cette occasion pour proposer aux ACP de placer l'appui à l'intégration au coeur de la coopération. Ce choix permettrait de redonner du sens à la Convention de Lomé, d'abord par la lisibilité dont il serait porteur, ensuite par son effet démultiplicateur sur l'efficacité de l'aide.

En dessinant un rôle clair pour l'Union européenne, il irait dans le sens d'une meilleure articulation entre le niveau communautaire et celui des États membres. Il serait, enfin, cohérent avec les autres évolutions qui s'imposent. C'est particulièrement vrai pour le rétablissement du lien commerce-développement, qui ne peut acquérir sa pleine portée qu'au plan régional. C'est également vrai pour la promotion de l'État de droit. Celle-ci passe par l'émergence de juridictions indépendantes et d'institutions administratives au professionnalisme reconnu. Or cette émergence est souvent difficile si l'on demeure enfermé dans le strict cadre national et, sans dessaisir ce dernier, il faut s'appuyer sur la dimension régionale pour trouver le bon équilibre.

C'est pourquoi nous suggérons dans la contribution qui suit de placer le critère de l'intégration régionale au centre de la coopération communautaire et de consacrer à l'appui à l'intégration une enveloppe spécifique, dotée d'un degré élevé de priorité au sein du prochain protocole financier.

Contribution : l'appui à l'intégration régionale

Les acquis de l'appui communautaire à l'intégration

- *L'Union européenne apporte un appui institutionnel déjà ancien (pratiquement depuis le début de l'aide programmable) et les autres bailleurs de fonds lui reconnaissent un « avantage comparatif » dans ce domaine.*
- *La Commission a su renforcer son intervention pour répondre à des opportunités particulières. Exemple, en zone UEMOA, où une monnaie unique existe déjà du fait de la zone franc, l'Union européenne a apporté au début des années 90 un appui technique de haut niveau à l'élaboration du Traité UEMOA à travers la mission confiée à Émile Noël, son ancien secrétaire général. De même, elle s'est investie en faveur de la SADC, avant et après l'adhésion de l'Afrique du Sud à cette organisation.*
- *La création des programmes indicatifs régionaux (les PIR) a constitué la première tentative de création d'un instrument d'aide spécifique en faveur de la coopération régionale émanant d'un bailleur de fonds.*

Les limites de l'appui communautaire à l'intégration.

- *L'aide financière n'a pas été réellement incitative. Les programmes régionaux qui, après avoir représenté 10 % du FED pendant Lomé I, avaient atteint 14 % pendant Lomé II et III, sont tombés en dessous de 10 % sous Lomé IV. L'évaluation de l'aide communautaire au développement entreprise en 1995 à la demande du Conseil a montré que ce tassement ne résultait ni d'une diminution des besoins, ni d'un moindre degré de priorité, et pas davantage d'un manque d'efficacité des projets menés à bien. Il tient pour partie à un manque de projets régionaux de qualité suffisante pour mériter un financement. Ceci appelle une réflexion plus poussée sur la notion des projets régionaux : l'Union européenne ne doit pas se borner à financer des infrastructures associant plusieurs pays mais s'efforcer de promouvoir des projets plus structurants encore pour la coopération régionale.*
- *Les projets régionaux ont surtout été victimes d'un effet d'éviction découlant de ce que les fonds disponibles pour les projets régionaux peuvent servir à réaliser des objectifs*

nationaux. « Comme les gouvernements ont généralement tendance à privilégier la dimension nationale, la composante régionale est le plus souvent la dernière à recevoir un appui » (La Communauté européenne et l'aide au développement : politiques, gestion, répartition géographique et sectorielle, conclusions de l'étude préliminaire menée à la demande du groupe de pilotage de l'évaluation ; Publication ODI/Commission européenne, 1997)

- Le dialogue entre l'Union européenne et les pays ACP demeure fortement dominé par le prisme national et « bilatéral ». Il est frappant de constater qu'à la différence d'autres bailleurs de fonds et malgré les mesures qu'elle a prises pour organiser ses contacts avec les organisations de coopération régionale, l'Union européenne dispose de très peu de représentations régionales dans les pays ACP. Le fait d'être dans certains cas exclusivement représentée, auprès de ces derniers, au plan national est peu pédagogique de la part d'un bailleur de fonds plaçant en faveur de l'intégration régionale. Par ailleurs, et en tous domaines, cela ne facilite pas l'optimisation du niveau de compétence technique rassemblé au sein des délégations, la masse critique étant de toute évidence plus facile à atteindre à travers une représentation - et une politique de pôles de compétences - de niveau régional. À Bruxelles même, la structuration interne des services de la Commission - et en particulier ceux de la direction générale développement, la DG VIII - reste beaucoup plus marquée par une approche pays par pays que par l'approche régionale.

- Enfin, eu égard à l'importance de l'enjeu, les moyens que l'Union européenne consacre à l'élaboration de stratégies en matière d'intégration régionale dans les pays ACP ne sont pas suffisants. Alors même que certains fonctionnaires communautaires ont une connaissance pratiquement unique au monde des processus en cours, le potentiel que cela représente n'est pas suffisamment valorisé. Jusqu'à 1996, aucune unité n'était chargée de coordonner la réflexion sur ce thème au sein de la Commission. Ce manque a été réparé mais il reste beaucoup à faire pour approfondir la stratégie communautaire dans ce domaine.

- Dans le cas de l'Afrique, dont l'organisation au cours de la prochaine décennie va représenter un sujet absolument majeur, la problématique de l'intégration peut différer d'une sous-région à l'autre. Le degré de difficulté varie (par exemple en fonction de l'intensité des courants d'échanges traditionnels propres à chaque zone - cf. sur ce point les atouts de l'Afrique de l'Ouest par rapport à l'Afrique centrale - ou selon le degré de développement de chaque sous-région - cf. à cet égard la situation relative de l'Afrique australe). La nature même de l'approche et de l'articulation entre union économique et

union politique n'est pas la même. Une assez forte charpente institutionnelle a, par exemple, été introduite en Afrique de l'Ouest, le traité UEMOA s'inspirant assez fortement et sans doute à bon escient des traités fondateurs de l'Union européenne. En revanche, en Afrique australe, il faut compter avec un processus de décision beaucoup plus informel qui peut nécessiter des modalités d'appui différentes.

Propositions pour renforcer l'appui communautaire à l'intégration dans les ACP

Réagencer les instruments financiers de la Convention de Lomé autour d'une incitation financière à l'intégration

L'appui à l'intégration régionale doit faire l'objet d'une enveloppe financière distincte et prioritaire au sein des protocoles financiers. Elle doit pouvoir couvrir des besoins en aide-programme aussi bien qu'en aide-projet.

Parallèlement, l'Union européenne doit réordonner ses mécanismes d'intervention autour de l'intégration et en faire progressivement la clef de voûte de ses critères de financement.

Son ambition doit être de voir ses critères servir de référence aux autres bailleurs de fonds (notamment ceux qui sont soucieux d'aider l'Afrique à rattraper son retard en matière d'intégration). Pour cela, elle doit se doter de critères reposant sur des références aussi solides que possible et dont la vérification puisse s'appuyer sur un dispositif de mesure précis et incontestable.

En pratique, cette conditionnalité doit d'abord se caler sur les exigences de la préparation des accords de partenariat. Ces accords doivent déboucher sur la constitution de zones de libre-échange entre l'Union européenne et les régions ou sous-régions ACP concernées. Mais ceci suppose au préalable la transformation de ces entités en véritables unions douanières. La négociation devra donc commencer par un dialogue relatif à la stratégie de mise en place de l'union douanière.

L'Union européenne devra aborder ce dialogue dans un esprit d'ouverture. Mais elle doit réfléchir dès à présent aux principes sur lesquels elle fondera son appui financier. Il convient de mettre à l'étude les principes suivants :

** L'Union européenne pourra apporter un financement compensatoire aux pertes de recettes douanières engendrées par l'intégration. C'est l'une des formes que doit revêtir l'indispensable solidarité macro-économique, qui constitue, en phase*

d'ouverture aux échanges, l'une des composantes du lien commerce-développement. Le financement apporté à ce titre devra tenir compte de la richesse moyenne de chaque zone et de la part des recettes douanières dans la matière taxable. Il devra être partiel et dégressif dans le temps. Il devra récompenser le respect des échéances fixées par la région ou la sous-région en matière de réalisation de l'Union douanière.

** L'Union européenne pourra envisager d'aider au démarrage de « fonds structurels » gérés par les régions ou les sous-régions et destinés à corriger les inégalités géographiques en leur sein. Mais cette aide au démarrage sera elle aussi limitée dans le temps et elle sera conditionnée par la mise en oeuvre d'une solidarité financière régionale (solidarité budgétaire ou création de ressources fiscales communautaires propres - autres que douanières)*

** Le décaissement de l'aide communautaire devra dans les deux cas s'effectuer sur la base d'une mesure objective du degré d'intégration atteint et du caractère effectif de l'application de chacune des dispositions prévues.*

** L'Union européenne pourra mettre en place des aides réservées aux unions douanières ayant atteint un certain degré d'achèvement. Pourraient notamment relever de cette catégorie un appui à la représentation extérieure de l'union douanière (notamment auprès de l'OMC), une aide à la commercialisation des biens et services (incluant les questions de standardisation et le traitement des « nouveaux sujets ») et une partie des mécanismes d'encouragement au secteur privé.*

Gérer au niveau régional l'appui à l'intégration

Le dialogue entre l'Union européenne et les ACP doit aussi prendre forme au niveau régional. Ceci suppose de faire des institutions régionales les partenaires à part entière de ce dialogue et de leur permettre plus souvent de devenir les ordonnateurs côté ACP de l'aide programmable. Il serait souhaitable que la Commission élabore une méthodologie débouchant sur une régionalisation accrue de sa représentation dans les ACP.

Ceci - tout comme le dialogue à établir avec le secteur privé et la société civile - ne doit pas se traduire par un relâchement de l'effort de dialogue et de concertation avec les gouvernements nationaux, vis-à-vis desquels un travail d'information et de persuasion s'impose. Les autorités nationales doivent être aidées lorsqu'elles jouent la carte de l'intégration et de la concertation. Par ailleurs les bailleurs de fonds - et tout spécialement l'Union européenne - doivent jouer un rôle de conseil auprès des institutions régionales (et, de façon générale, auprès de toutes les organisations indépendantes), afin

qu'elles usent de leur autonomie à bon escient et dialoguent suffisamment avec les autorités politiques pour éviter toute situation de conflit inutile ou de blocage.

Renforcer et diversifier l'assistance technique apportée par l'Union européenne aux pays ACP engagés dans des expériences d'intégration régionale

L'Union européenne pourrait constituer des pôles techniques régionaux afin de renforcer la qualité de son assistance technique aux pays engagés dans des processus d'intégration régionale. Cette assistance technique devrait pouvoir mobiliser des compétences diversifiées pour être en mesure de prendre en compte les besoins du secteur productif : appui à l'exportation et à la constitution de réseaux professionnels, recherche de partenaires, mise en place de dispositifs de formation professionnelle.

Un appui particulier doit être apporté aux institutions régionales afin de leur permettre d'affirmer leur professionnalisme, tout en développant des relations harmonieuses avec les États membres des regroupements régionaux qui les ont créées.

Renforcer la réflexion de l'Union européenne sur les processus d'intégration

L'Union européenne pourrait lancer une étude sur l'évolution des processus d'intégration dans leurs différentes dimensions : économiques, financières, institutionnelles, sans oublier les implications géopolitiques. Cette étude devrait être principalement centrée sur l'Afrique dans la mesure où ce continent rencontre des problèmes spécifiques : les contours des sous-régions y sont encore mouvants et l'État reste souvent à construire. Elle devrait s'efforcer de tirer les leçons des expériences d'intégration et de coopération régionale ailleurs dans le monde, y compris en Asie où des processus d'intégration à dominante « informelle » sont à l'oeuvre. Cette étude pourrait être pilotée par un groupe de suivi réunissant des représentants des États membres.

Conclusion

Pour être fidèle à l'esprit de Lomé, l'accord qui succédera en l'an 2000 à la présente Convention devra être porteur d'une dynamique de rénovation. Face à la double tentation d'un libre-échange sans solidarité et d'une assistance sans efficacité, l'Europe doit affirmer la pertinence du lien commerce-développement.

Ce lien, il convient de le moderniser pour l'adapter aux défis de l'économie globalisée et de le rendre aussi opérationnel que possible pour répondre aux attentes de l'opinion quant à l'efficacité et à la lisibilité de l'aide. Il faut également l'inscrire dans une perspective mobilisatrice. De ce point de vue, la création de zones de libre-échange associant l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique représente, non pas une menace, mais une opportunité. C'est un pari qu'il faut préparer lucidement - impératif d'efficacité - et relever en commun - devoir de solidarité.

L'Union européenne pourra d'autant mieux assumer son rôle qu'elle identifiera plus clairement sa partition à l'intérieur du concert des bailleurs de fonds. Complémentaire du nouveau partenariat, la promotion de l'intégration régionale correspond pour elle à un authentique « métier ». Elle est aussi la meilleure manière de servir la finalité ultime du partenariat : permettre aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'être des acteurs à part entière du monde de demain.

Tableaux

Tableau n 1
Ventilation géographique de l'aide communautaire au développement

	Débours annuels moyens, en valeur absolue (millions de \$)			Débours annuels en part de l'aide communautaire au développement		
	1970-1971	1980-1981	1994-1995	1970-1971	1980-1981	1980-1982
Afrique subsaharienne	148	751	2 598	73,1 %	60,4 %	37,9 %
Asie	18	256	497	9,1 %	20,6 %	7,2 %
Amérique latine et Caraïbes	12	67	615	5,9 %	5,4 %	9,0 %
Moyen-Orient et Eur. Sud	12	65	616	5,9 %	5,2 %	9,0 %
Nord du Sahara	10	85	316	5,0 %	6,8 %	4,6 %
Océanie	2	20	117	1,0 %	1,6 %	1,7 %
PECO et NEI	-	-	1 571	-	-	22,9 %
Concours non assignables à une région particulière			533	-	-	7,8 %
Total	203	1 244	6 863	100 %	100 %	100 %

Source : CAD/ODI

Tableau n 2
Évolution de la part du marché communautaire detenue par les PVD

Groupe de pays	1976	1980	1985	1990	1992	1994
ACP	6,7 %	7,2 %	6,7 %	4,7 %	3,7 %	2,8 %
Asie	4,2 %	5,9 %	6,5 %	11,0 %	13,6 %	13,1 %
Amérique latine	5,3 %	5,1 %	6,5 %	5,6 %	5,1 %	5,4 %
Méditerranée	6,1 %	6,1 %	8,1 %	6,5 %	6,2 %	6,1 %
Tous PVD	44,8 %	42,4 %	34,7 %	31,2 %	29,9 %	34,2 %
Total Monde - hors UE	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : EUROSTAT-ODI.

Tableau n° 3
Principaux débouchés des ACP à l'exportation

Pays	Part du marché américain dans les exportations	Part du marché UE dans les exportations
Benin	10 %	49 %
Cameroun	3 %	74 %
Côte d'Ivoire	4 %	55 %
Ethiopie	2 %	37 %
Kenya	3 %	47 %
Maurice	7 %	79 %
Nigéria	25 %	39 %
Ouganda	5 %	75 %
Sénégal	1 %	55 %
Soudan	2 %	30 %
Tanzanie	2 %	46 %
Zaire	10 %	63 %
Zimbabwe	4 %	36 %
Afrique	15 %	46 %
Haïti	43 %	11 %
Jamaïque	28 %	21 %
Ste Lucie	12 %	70 %
Trinité et Tobago	32 %	11 %
Caraïbes	38 %	18 %
Papouasie Nlle Guinée	2 %	19 %
Tonga	16 %	3 %
Vanuatu	8 %	53 %
Pacifique	4 %	23 %
Total ACP	19 %	41 %

Source : EUROSTAT-ODI - Moyennes réalisées sur la période 1990-1992.

Tableau n° 4
Comparaison Afrique entière/ Afrique australe/Afrique du Sud

	Afrique entière	Afrique australe	Afrique du Sud
Surface	30 328 000 km2	10 446 000 km2	1 220 000 km2
Population	725 millions d'habitants	223 millions d'habitants	43 millions d'habitants
Taux d'urbanisation (1995)	37 %	40 %	62 %
Espérance de vie (1992)	54 ans	54 ans	63 ans
Mortalité infantile (1992)	89 pour mille naissances vivantes	87 pour mille naissances vivantes	53 pour mille naissances vivantes
Parc motorisé (1990)	13,3 millions de véhicules	6,8 millions de véhicules	5,1 millions de véhicules

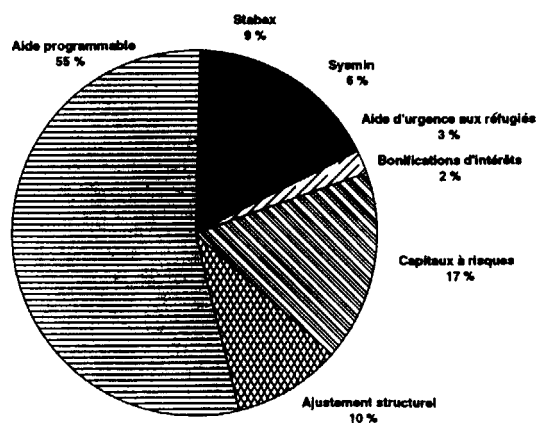
Tableau n° 5
Répartition annuelle du FED par instrument

(Decisions tous FED confondus)

	1993	1994	1995
Aide programmable	1 014,39	1 041,94	828,58
Ajustement structurel	378,00	222,35	145,5
Capitaux à risques	53,65	214,43	256,82
Bonification d'intérêts	21,51	53,85	35,53
Aide d'urgence	83,15	249,98	33,68
Aide aux réfugiés	29,30	25,61	4,40
Sysmin	50,03	57,25	84,49
Stabex	1,17	615,12	131,09
Total	1 631,20	2 480,53	1 520,09

Tableau n° 6
Part de chaque instrument en 1995

Stabex	9 %
Sysmin	6 %
Aide d'urgence réfugiés	3 %
Bonification d'intérêts	2 %
Capitaux à risques	17 %
Ajustement structurel	10 %
Aide programmable	55 %



Rappel :

Le FED (Fonds européen de développement) est le principal instrument financier de la Convention de Lomé.

Il finance des programmes d'aide destinés aux 70 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Le FED reçoit des contributions *ad hoc* de la part des États membres. Un FED distinct est attaché à l'exécution de chacune des Conventions : 6^e FED pour Lomé III, 7^e FED pour les cinq premières années d'application de Lomé IV, etc.

Le 8^e FED s'applique aux cinq dernières années de Lomé IV (1995-1999).

Annexes

Annexe I

Personnes rencontrées

1. Institutions européennes

Commission européenne

Cabinet du commissaire Pinheiro

Carlos Costa, chef de Cabinet

Cabinet du commissaire de Silguy

Laurence de Richemont, conseiller

DG I

Hervé Jouanjean, directeur

Francesca Spatolisano, Administrateur principal

DG VI

Ejner Stendevad, chef d'unité

DG VIII

Philippe Lowe, directeur général

Philippe Soubestre, directeur général-adjoint

Bernard Petit, chef d'unité

Hans Carle, chef de l'unité Afrique centrale

Manuel Lopez-Blanco, chef de l'unité Afrique de l'ouest

José Correia Nunes, responsable géographique Afrique occidentale

Parlement européen

Michel Rocard, président de la commission du développement

Représentations permanentes

Allemagne

Holger Tantz, conseiller

Espagne

Camilo Villarino Marzo, conseiller

France

François Riegert, ministre-conseiller pour les affaires économiques et commerciales

Antoine de Salins, conseiller financier

Hubert Rénié, conseiller

Alexandre Meymat, attaché financier

Royaume Uni

Charlotte Seymour-Smith, conseiller

Organismes communautaires

Banque européenne d'Investissement

Ariane Obolensky, administrateur

Centre pour le Développement Industriel

Paul Chotard, chef de service

Patrick Keene, chef de division

Sid Boubekour, expert

2. Organisation mondiale du commerce

Richard Eglin, directeur du département commerce et développement

Christina Schröder, chef de la division agriculture de l'OMC

Laurence Dubois-Destrizay, délégué permanent de la France auprès de l'OMC

Jacques Tessier d'Orfeuil, conseiller commercial

3. ACP

Conseil des ministres

M. Ping, ministre du plan de la République gabonaise, président du Conseil des ministres des pays ACP

Comité des ambassadeurs ACP

Youssef Ouedraogo, Représentant permanent du Burkina Faso auprès de l'UE, président du Comité

Afrique du Sud

Elias Links, ambassadeur auprès de l'Union Européenne

Brian Ritter, conseiller à l'ambassade de RSA auprès de l'UE

Xavier Carim, directeur au ministère du commerce et de l'industrie

Willem Bosmann, directeur des affaires européennes au ministère des affaires étrangères

Rosalind Thomas, directeur de recherches à la *Development Bank of Southern Africa*

Lorette van Niekerck, économiste à la DBSA

Tristan d'Albis, ambassadeur de France en Afrique du sud

Henry de Cazotte, responsable d'agence de la Caisse française de développement

Burkina-Faso

Blaise Compaoré, Président de la République

Maurice Traoré Melegue, Président de l'assemblée nationale

Tertius Zongo, ministre des Finances

Pierre Protar, délégué de l'Union européenne

Filippe Savadogo, ambassadeur du Burkina Faso en France

François Cousin, ambassadeur de France au Burkina Faso

Lassiné Diawara, président de la Mabucig

Xavier Lambert, directeur général de la Mabucig

Thierry Cortal, directeur de Total pour le Burkina Faso

Robert Chahinian, directeur d'agence de la CFD

Bernard Bressat, conseiller à la mission de coopération et d'action culturelle

Jérôme Sena, attaché commercial

Cameroun

Peter Mafany Musongue, Premier ministre

Edouard Akame Mfoumou, ministre d'État chargé de l'Économie et des Finances

Justin Ndioro, ministre des Investissements publics chargé des rapports avec les bailleurs de fonds

André Siaka, président du groupement des industriels du Cameroun

René Mbapou, directeur de la prévision

M. Nguegang, coordinateur du FED pour le Cameroun

Marc Litvine, conseiller économique à la délégation de l'Union européenne

Philippe Selz, ambassadeur de France

François Capelle, responsable d'agence de la Caisse française de développement

Ethiopie

Assefa Abraha, ministre délégué auprès du Premier ministre

Admassu Abebe, chef du département de la coopération bilatérale au ministère du Développement économique

Dider Robert, directeur régional de la CFD

Maurice

Kailash Purryag, Vice Premier ministre, ministre des affaires étrangères et du commerce extérieur.

M. Gunessee, conseiller du ministre des Affaires étrangères

M. Dusoruth, correspondant SADC au ministère du Développement économique et de la coopération régionale

Suresh Seeballuck, *Permanent Secretary* au ministère de l'Agriculture et des ressources naturelles

M. Rajpati, directeur de la Sugar Authority

Nikhil Treebhoo, directeur, *Export Processing Zone Development Authority*

Caabi Elyachrou, secrétaire général de la Commission de l'Océan Indien (COI)

Kailash Ruhee, secrétaire général de l'*Indian Ocean Rim* (IOR)

Arno Schäfer, conseiller économique à la délégation de l'Union européenne

Raj Makoond, directeur du *Joint Economic Council*

Pierre Dinan, associé à Chazal du Mée

François Woo, directeur de la Compagnie mauricienne de Textile

Michel Hardy, directeur du syndicat du sucre

Jean Noel Humbert, secrétaire général de la chambre d'agriculture

Paul-Eric Hen, premier conseiller à l'Ambassade de France

François Raffray, conseiller économique et commercial auprès à l’Ambassade de France

Niger

Mariama Hima, ambassadeur du Niger en France

Sénégal

André Sonko, ministre de l’Éducation

Trinidad et Tobago

Livingston Cumberbatch, ambassadeur auprès de l’Union Européenne

André Laveau, premier secrétaire

UDEAC

Dakayi Kamga, secrétaire exécutif de l’UDEAC

UEMOA

Yaovi Adodo, commissaire chargé de l’aménagement du territoire et des infrastructures

Frédéric Korsaga, commissaire chargé de la coordination des politiques économiques

4. États membres de l’Union européenne (autres que la France)

Allemagne

François Scheer, ambassadeur de France

Pierre Achard, ministre-conseiller pour les affaires financières

Hervé Bonnaz, attaché financier

Jean-Pierre Dubois, attaché commercial

Hans-Dieter Kuschel, chef de division au ministère de l’Économie

Heinz Köster, rédacteur à la division des accords d’association

M. Preuss, directeur des affaires multilatérales au ministère de la coopération économique et du développement

Heinrich Lehne, chef de division au ministère de la Coopération économique et du développement

Heike Kuhn, rédacteur à la division des affaires européennes

Uwe Holtz, professeur de science politique à l'université de Bonn

Klaus-Peter Treydte, chef de mission à la fondation Friedrich Ebert

Espagne

Carmen Timermans Palma, directeur du commerce extérieur au ministère de l'Économie et des Finances

Mariano Payá Vizcaino, directeur des institutions financières internationales

Alvaro Gonzalez Gomez, adjoint au directeur des budgets communautaires

Fidel Lopez Alvarez, ambassadeur spécial pour la renégociation de la Convention de Lomé

Javier Hernández Peña, conseiller technique

Juan Hunt Ortiz, directeur des relations internationales à la Confédération des organisations d'entreprises (CEOE)

Claude Legal, ministre-conseiller pour les affaires économiques et commerciales à l'Ambassade de France

Arlette Chadebec, conseiller commercial

Gérard Arfinengo, attaché financier

Portugal

Maria Inês de Carvalho Rosa, directeur de la coopération au ministère des affaires étrangères

Maria Joao Furtado, directeur des affaires européennes

Carlos Figueiredo, chef de division au ministère des Finances

Julia Torres, chef de bureau au ministère des Finances

Maria da Conceição Fraga, chef de service au ministère de l'Économie

Rui Paulo Almas, directeur de l'ICEP

Pedro Patricio, directeur-adjoint de l'ICEP

Luis de Sousa de Macedo, président de l'association portugaise pour le développement et la coopération

Ivaro José Teles, directeur général

Marc Maupas-Oudinot, conseiller économique et commercial à l'ambassade de France

Olivier Meslin, conseiller commercial

Royaume-Uni

Olivier Louis, ministre-conseiller pour les affaires économiques et commerciales

Laurence Colchester, attachée commerciale

Cédric Banel, attaché financier

Charles Bridge, directeur au DTI

Jan Wright, chef de division au DTI

Rosemarie Stevenson, sous-directeur au DFID (Department for International Development)

Catriona Laing, chargé de mission au DFID

Richard Moon, sous-directeur au FCO (Foreign and Commonwealth Office)

Sarah Price, chargé de mission au FCO

David Barnes, chargé de mission au MAFF (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food)

Polly Payne, *Economic adviser* au au HMT (HM Treasury)

Sylvie Thompson, chef de division à la direction du budget

Adrian Hewitt, directeur-adjoint de l'ODI (Overseas Development Institute)

Sheila Page, Maître de recherches à l'ODI

Alex Katon, directeur Afrique de l'ouest et Afrique centrale à la CDC

Jon Mortimer, chef de la division des investissements à la CDC

Peter Malcom, chef de division au CBI (Confederation of British Industry)

5. France

SGCI

Jean Vidal, secrétaire général

Ralph Dassa, secrétaire général-adjoint

Cyril Rogeau, chef de secteur

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

François Villeroy de Galhau, directeur de cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Arnaud Chneiweiss, conseiller technique au cabinet du ministre

Thierry Bert, chef de service de l'inspection générale des finances

Direction des relations économiques extérieures

Jacques de Lajugie, directeur

Paul-Henry Ravier, chef de service

Jean-François Stoll, chef de service

David Appia, sous-directeur des affaires multilatérales

Jean-Paul Thuillier, chef du bureau de la politique commerciale

Michel Pinet, chef du bureau de la politique agricole

Philippe Colombani, chef du bureau Afrique

Alain Rocca, chargé de secteur au bureau 4C

Hervé Audebrand, chargé de secteur au bureau 4C

Direction du trésor

Jean Lemierre, directeur

Francis Mayer, chef du service des affaires internationales

Philippe de Fontaine Vive, sous-directeur

Christophe Marchand, chef du bureau Afrique ACP zone franc

Jean Pesme, chargé de mission

Pierre Merviel, chef du bureau Europe

Luc Le Cabellec, chargé de mission

Françoise Bénard, chef de la cellule d'évaluation

Cabinet du secrétaire d'État au budget

Serge Guillon, conseiller technique

Ministère des affaires étrangères

Charles Josselin, ministre délégué à la Coopération

Henri-Luc Thibault, sous-directeur à la direction du développement

Georges Serre, conseiller technique au cabinet du ministre des Affaires étrangères

Patrick Maisonnave, conseiller technique au cabinet du ministre délégué aux Affaires européennes

Pierre Vimont, directeur de la coopération européenne

Jean-Baptiste Mattéi, sous-directeur à la direction de la coopération européenne

Laurent Pic, rédacteur à la direction de la coopération européenne
Olivier Brochet, rédacteur à la direction des affaires africaines et malgaches

Ministère de l'agriculture

François de la Gueronnière, sous-directeur des affaires européennes

Secrétariat d'État aux DOM-TOM

Frédéric Veau, conseiller technique au cabinet du ministre

Assemblées parlementaires

Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense du sénat

Agence française de développement

Jean-Pierre Barbier, directeur des politiques et des études

Gérald Collanges, chargé de mission géographique

François Paquement, chargé de mission

Entreprises et secteur privé

CNPF

Michel Roussin, président du Comité ACP

Conrad Eckenschwiller, délégué général aux affaires internationales

Philippe Gautier, chef de service à la délégation générale aux affaires internationales

Agnès Dufey, secrétaire général du Comité ACP

Conseil des investisseurs français en Afrique (CIAN)

Jean-Louis Castelnau, délégué général

Syndicat des entrepreneurs français internationaux

Claude Revel, déléguée générale du SEFI

Gérard Sorel, président de Bec-Frères

Jérôme Bénét, directeur à la SOGEA

Table-ronde des hommes d'affaires d'Afrique

Esom Alintah, ancien secrétaire général

Crédit lyonnais

Bernard Normand, directeur Afrique-Moyen-Orient

Richard Cossardeaux, responsable des prestations à l'international à la direction du marché de l'entreprise

Annie Serer, chargé d'études à la direction du marché de l'entreprise

Pierre Fauquet, direction du marché de l'entreprise

Groupe Castel

Pierre Castel, président

Paribas

Gilles Cosson, conseiller du directoire

Société Le Nickel

Patrick Rambaud, président

Sucrimex

Eric Pintaud, directeur délégué

ONG et organismes à but non lucratif

Yannick Jadot, responsable de Solagral

Alain Dangeard, responsable de MEED

Jean-Christophe Bas, directeur d'Aspen-France

Pascal Peyrou, responsable du projet Afrique à Aspen-France

Néné Traoré Diop, directrice-adjointe du CEFIB

Soug Ibrahim Nakanguilé, conseiller fiscal, réseau des entreprises d'Afrique de l'Ouest

Günther Schönleitner, expert à la Plate-forme autrichienne des ONG

Universitaires et experts

Zephirin Diabré, *Visiting scholar* à Harvard, ancien ministre des Finances du Burkina Faso

Patrick Guillaumont, professeur à l'université de Clermont-Ferrand, président du CERDI

Zaki Laïdi, Chercheur au CNRS, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris

Touna Mama, professeur à l'université de Yaoundé II

Annexe II

Bibliographie

Bheenick R., *Investment Protection and Promotion in the ACP-EU Context*, ECDPM Working Paper n° 43, Maastricht, décembre 1997.

CDI, *Outils et instruments de la coopération industrielle*, Bruxelles, avril 1996.

Centre européen de gestion des politiques de développement / ODI, *Les pays de Lomé et le commerce international*, rapport ECDPM n° 5, Maastricht, 1996.

Collier P., Guillaumont P et S., J. Gunning, *L'avenir de Lomé, que peut l'Europe pour la croissance de l'Afrique ?*, Politique étrangère, Paris, printemps 1997.

Collier P., Guillaumont P et S., J. Gunning, *Rénover le Stabex*, Politique étrangère, Paris, printemps 1998.

Comité économique et social des Communautés européennes, *Avis sur le livre vert sur les relations UE/ACP à l'aube de 21^e siècle*, Bruxelles, juillet 1997.

Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21^e siècle*, Bruxelles, 20 novembre 1996.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays ACP, Bruxelles, 29 octobre 1997.

Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier un accord de partenariat pour le développement avec les ACP, Bruxelles, 28 janvier 1998.

Analyse du projet de directive de négociation ; accord de partenariat CE-ACP Document de travail des services de la Commission, Bruxelles, janvier 1998.

GATT, *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*, Secrétariat du GATT, Genève 1994.

Grynberg R., *Negotiating a Fait Accompli, The WTO Incompatibility of the Lomé Convention Trade Provisions and the ACP-EU Negotiation* ; ECDPM working paper n° 38, Maastricht, septembre 1997.

Guillaumont P. et S., *Les instruments anciens et nouveaux de l'intégration : leçons politiques de l'expérience africaine*, in *Mondialisation et régionalisation : un défi pour l'Europe*, Economica, Paris, 1993.

Holtz U. und Friedrich Ebert Stiftung, *EU und AKP auf dem Weg zu einer neuen Partnerschaft*, Bonn, avril 1997.

Institute of Development Studies, *Lomé : from model to misfit* ; University of Sussex, décembre 1997.

Koning A., *Les défis posés par l'Uruguay Round aux pays ACP* ; ECDPM, Maastricht, septembre 1994.

Lopez Blanco M., *ACP-EU trade : into the new millennium*, the Courier n° 166 Bruxelles novembre 1997.

OMC, *La régionalisation et le système commercial mondial*, Secrétariat de l'OMC, Genève, février 1995.

Overseas Development Institute, *La Communauté Européenne et l'aide au développement ; politiques, gestion, répartition géographique et sectorielle*, Londres 1997.

Parlement européen, *Rapport Martens sur le livre vert relatifs aux relations entre l'UE et les ACP à l'aube du 21^e siècle*, Strasbourg, septembre 1997.

Rapport Rocard sur les orientations en vue de la négociation des nouveaux accords de coopération avec les pays ACP, mars 1998.

Secrétariat ACP, *La déclaration de Libreville adoptée par le premier sommet des chefs d'État et de Gouvernement ACP*, Libreville, 7 novembre 1997.

Secretary of State for International Development, *Eliminating World Poverty : A Challenge for the 21st Century. White Paper on International Development*, Londres, novembre 1997.

Solagral (Courrier de la planète, n° 42), *Après Lomé : solidarité ou dérive des continents*, Paris, septembre-novembre 1997.

Thill J. : *La zone de libre échange de la Commission de l'océan indien et la Réunion*, Saint Denis, 3 décembre 1997.

Thomas R.H., *The WTO and trade cooperation between the ACP and the EU : Assessing the options*, ECDPM working paper N° 16, Maastricht, 1997.

USTR, *A Comprehensive Trade and Development Policy for the Countries of Africa*, Washington, décembre 1997.

Annexe III

Mémoire d'interprétation de l'article XXIV du GATT

Mémoire d'accord de 1994 sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT

Les membres :

eu égard aux dispositions de l'article XXIV du GATT de 1994,

reconnaissant que les unions douanières et les zones de libre-échange se sont grandement accrues en nombre et en importance depuis la mise en place du GATT de 1947 et représentent aujourd'hui une proportion significative du commerce mondial ;

reconnaissant la contribution qu'une intégration plus étroite des économies des parties à de tels accords peut apporter à l'expansion du commerce mondial ;

reconnaissant aussi que cette contribution est plus grande si l'élimination des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives entre les territoires constitutifs s'étend à tout le commerce, et plus petite si un secteur majeur du commerce est exclu ;

réaffirmant que de tels accords devraient avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres membres avec ces territoires, et que les parties qui concluent de tels accords ou en élargissent la portée doivent dans toute la mesure du possible éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres membres ;

convaincus aussi de la nécessité de renforcer l'efficacité de l'examen par le Conseil du commerce des marchandises des accords notifiés au titre de l'article XXIV, en clarifiant les critères et procédures d'évaluation des accords nouveaux ou élargis et en améliorant la transparence de tous les accords conclus au titre de l'article XXIV ;

conviennent de ce qui suit :

1) Pour être conformes à l'article XXIV, les unions douanières, zones de libre-échange et accords provisoires conclus en vue de l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doivent satisfaire, entre autres, aux dispositions des paragraphes 5,6,7 et 8 de cet article.

Article XXIV/5

2) L'évaluation au titre du paragraphe 5 a) de l'article XXIV de l'incidence générale des droits de douane et autres réglementations commerciales applicables avant et après l'établissement d'une union douanière se fera, en ce qui concerne les droits de douane et impositions, sur la base d'une évaluation globale des taux de droits moyens pondérés et des droits de douane perçus. Seront utilisées pour cette évaluation les statistiques des importations faites pendant une période représentative antérieure qui seront communiquées par l'Union douanière, par ligne tarifaire, en valeur et en volume, ventilées par pays d'origine membre de l'OMC. Le Secrétariat calculera les taux de droits moyens pondérés et les droits de douane perçus selon la méthodologie utilisée dans l'évaluation des offres tarifaires faites au cours des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. A cette fin, les droits de douane et impositions à prendre en considération seront les taux de droits appliqués. Il est reconnu qu'aux fins de l'évaluation globale de l'incidence des autres réglementations commerciales qu'il est difficile de quantifier et d'agréger, l'examen de chaque mesure, réglementation, produit visé et flux commercial affecté pourra être nécessaire.

3) Le « délai raisonnable » mentionné au paragraphe 5 c) de l'article XXIV ne devrait dépasser 10 ans que dans des cas exceptionnels. Dans les cas où des membres parties à un accord provisoire estimeront que 10 ans seraient insuffisants, ils expliqueront en détail au Conseil du commerce des marchandises pourquoi un délai plus long est nécessaire.

Article XXIX/6

4) Le paragraphe 6 de l'article XXIV fixe la procédure à suivre lorsqu'un Membre établissant une union douanière se propose de relever un droit consolidé. A cet égard, les membres réaffirment que la procédure de l'article XXVII, précisée dans les lignes directrices adoptées le 10 novembre 1980 (IBDD, S27/27-29) et dans le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXVIII du GATT de 1994, doit être engagée avant que des concessions tarifaires ne soient modifiées ou retirées lors de l'établissement d'une union douanière ou de la conclusion d'un accord provisoire en vue de l'établissement d'une union douanière.

5) Ces négociations seront engagées de bonne foi en vue d'arriver à des compensations mutuellement satisfaisantes. Au cours de ces négociations, comme l'exige le paragraphe 6 de l'article XXIV, il sera dûment tenu compte des réductions de droits de douane sur la même ligne

tarifaire faites par d'autres entités constitutives de l'union douanière lors de l'établissement de cette union. Au cas où ces réductions ne seraient pas suffisantes pour constituer les compensations nécessaires, l'union douanière offrirait des compensations, qui pourront prendre la forme de réductions de droits de douane sur d'autres lignes tarifaires. Une telle offre sera prise en considération par les membres ayant des droits de négociateur dans la consolidation modifiée ou retirée. Au cas où les compensations demeureraient inacceptables, les négociations devraient se poursuivre. Lorsque, malgré ces efforts, un accord dans les négociations sur les compensations à prévoir au titre de l'article XXVIII, tel qu'il est précisé par le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXVIII du GATT de 1994, ne pourra pas intervenir dans un délai raisonnable à compter de l'ouverture des négociations, l'union douanière sera néanmoins libre de modifier ou de retirer les concessions ; les membres affectés seront alors libres de retirer des concessions substantiellement équivalentes conformément à l'article XXVIII.

6) Le GATT de 1994 n'impose pas aux membres bénéficiant d'une réduction des droits de douane à la suite de l'établissement d'une union douanière, ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière, l'obligation de fournir à ses entités constitutives des compensations.

Examen des unions douanières et zones de libre-échange

7) Toutes les notifications faites au titre du paragraphe 7 a) de l'article XXIV seront examinées par un groupe de travail à la lumière des dispositions pertinentes du GATT de 1994 et du paragraphe 1 du présent mémorandum d'accord. Le groupe de travail présentera un rapport au Conseil du commerce des marchandises sur ses constatations en la matière. Le Conseil du commerce des marchandises pourra adresser aux membres les recommandations qu'il jugera appropriées.

8) En ce qui concerne les accords provisoires, le groupe de travail pourra dans son rapport formuler des recommandations appropriées quant au calendrier proposé et aux mesures nécessaires à la mise en place définitive de l'union douanière ou de la zone de libre-échange. Il pourra, si nécessaire, prévoir un nouvel examen de l'accord.

9) Les membres parties à un accord provisoire notifieront les modifications substantielles du plan et du programme compris dans cet accord au Conseil du commerce des marchandises qui, si demande lui en est faite, examinera ces modifications.

10) Au cas où, contrairement à ce qui est prévu au paragraphe 5 c) de l'article XXIV, un accord provisoire notifié conformément au paragraphe 7 a) de l'article XXIV ne comprendrait pas un plan et un programme, le groupe de travail recommandera dans son rapport un tel plan et un tel programme. Les parties ne maintiendront pas, ou s'abstiendront de mettre en vigueur, selon le cas, un tel accord si elles ne sont

pas prêtes à le modifier dans le sens de ces recommandations. Il sera prévu un examen ultérieur de la mise en oeuvre desdites recommandations.

11) Les unions douanières et les entités constitutives des zones de libre-échange feront rapport périodiquement au Conseil du commerce des marchandises, ainsi que les parties contractantes du GATT de 1947 l'ont envisagé dans l'instruction donnée au Conseil du GATT de 1947 au sujet des rapports sur les accords régionaux (IBDD, S1842), sur le fonctionnement de l'accord considéré. Toutes modifications et/ou tous faits nouveaux notables concernant un accord devraient être notifiés dès qu'ils interviendront.

Règlement des différends

12) Les dispositions des articles XXII et XXIII du GATT de 1994, telles qu'elles sont précisées et mises en application par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, pourront être invoquées pour ce qui est de toutes questions découlant de l'application des dispositions de l'article XXIV relatives aux unions douanières, aux zones de libre-échange ou aux accords provisoires conclus en vue de l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange.

Article XXIV/12

13) Chaque membre est pleinement responsable au titre du GATT de 1994 de l'observation de toutes les dispositions du GATT de 1994 et prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements et administrations régionaux et locaux observent lesdites dispositions.

14) Les dispositions des articles XXII et XXIII du GATT de 1994, telles qu'elles sont précisées et mises en application par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, pourront être invoquées pour ce qui est des mesures affectant l'observation du GATT de 1994 prises par des gouvernements ou administrations régionaux ou locaux sur le territoire d'un Membre. Lorsque l'Organe de règlement des différends aura déterminé qu'une disposition du GATT de 1994 n'a pas été observée, le Membre responsable prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que ladite disposition soit observée. Les dispositions relatives à la compensation et à la suspension de concessions ou autres obligations s'appliquent dans les cas où il n'a pas été possible de faire observer une disposition.

15) Chaque membre s'engage à examiner avec compréhension toutes représentations que pourra lui adresser un autre Membre au sujet de mesures affectant le fonctionnement du GATT de 1994 prises sur son territoire et à ménager des possibilités adéquates de consultation sur ces représentations.

(Source : OMC).

Annexe IV

Mémorandum d'interprétation de l'article XXV du GATT

Mémorandum d'accord concernant les dérogations aux obligations découlant de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994

Les membres conviennent de ce qui suit :

1) Une demande de dérogation ou de prorogation d'une dérogation existante contiendra une description des mesures que le Membre se propose de prendre, des objectifs spécifiques qu'il cherche à atteindre et des raisons qui l'empêchent de réaliser lesdits objectifs au moyen de mesures compatibles avec les obligations qui découlent pour lui du GATT de 1994.

2) Toute dérogation en application à la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC prendra fin, à moins qu'elle ne soit prorogée conformément aux procédures énoncées ci-dessus et à celles de l'article IX de l'Accord sur l'OMC, à la date de son expiration ou deux ans après la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, si ce délai est plus court.

3) Tout membre qui considère qu'un avantage résultant pour lui du GATT de 1994 se trouve annulé ou compromis du fait :

- a) que le Membre auquel une dérogation a été accordée n'en a pas observé les modalités ou conditions, ou :
- b) qu'une mesure compatible avec les modalités et conditions de la dérogation est appliquée pourra invoquer les dispositions de l'article XXIII du GATT de 1994, telles qu'elles sont précisées et mises en application par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

Annexe V

Pays participants, de Yaoundé 1 à Lomé IV *bis*

Liste initiale de Yaoundé I - 1963 -	Adhésions lors de Yaoundé II - 1969 -	Adhésions lors de Lomé I - 1975 -	Adhésions lors de Lomé II - 1980 -	Adhésions lors de Lomé III - 1985 -	Adhésions lors de Lomé IV - 1990 -	Adhésions lors de Lomé IV bis
Bénin Burundi Cameroun C. d'Ivoire Gabon Guinée Haute Volta Madagascar Mali Mauritanie Niger Rép. Centr- africaine Rwanda Sénégal Somalie Tchad Togo	Congo Maurice Zaire	Bahamas Barbade Botswana Fidji Gambie Ghana Grenade Guyana Jamaïque Kenya Lesotho Malawi Nigéria Ouganda Samoa Occident ¹ Sierra Leone Swaziland Tanzanie Tonga Trinité et Tobago Zambie (membres du Commonwealth) Ethiopie Guinée Bissau Guinée Equator. Libéria Soudan (non membres du Commonwealth)	Cap-vert Comores Djibouti Dominique Kiribati Papouasie- Nlle Guinée Ste-Lucie Salomon Sao Tomé et Principe Seychelles Suriname Tuvalu Zimbabwe	Angola Antigua et Barbuda Belize Mozambique Saint-Kitts et Nevis-Anguilla Saint-Vincent et les Grenadines Vanuatu	Erythrée Haïti Namibie République dominicaine	Afrique du Sud
17 pays associés africains et malgaches	20 pays associés africains et malgaches	46 pays ACP	59 pays ACP	66 pays ACP	70 pays ACP	71 pays ACP

Pour mémoire, composition de la CEE, puis de l'Union Européenne :

1957 : Allemagne, Belgique, France, Italie, Pays-Bas, Luxembourg ;

1973 : adhésions du Danemark, de l'Irlande et du Royaume Uni ;

1980 : adhésions de la Grèce ;

1986 : adhésions de l'Espagne et du Portugal ;

1995 : adhésions de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

Annexe VI

Sigles

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AID	Agence internationale pour le développement (ou IDA)
APD	Aide publique au développement
ARIA	Assurance du risque des investissements en Afrique
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BEAC	Banque des États de l'Afrique Centrale
BEI	Banque européenne d'investissement
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BOT	Build operate transfer
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CDC	Commonwealth development corporation
CDI	Centre pour le développement industriel
CEE	Communauté économique européenne
CERDI	Centre d'études et de recherches sur le développement international
COMESA	Common market of eastern and southern Africa (marché commun d'Afrique orientale et australe)
DEG	Deutsche Investitions-und-Entwicklungsgesellschaft GmbH
ECDPM	European centre for development policy management (centre européen de gestion des politiques de développement)
ECU	European currency unit (unité de compte européenne)
FED	Fond européen de développement
FCFA	Franc de la coopération financière franco-africaine
FMI	Fonds monétaire international
GARI	Fonds de garantie des investissements privés en Afrique de l'Ouest

GATT	General agreement on tariffs and trade (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
MIGA	Multilateral investment guarantee agency (agence multilatérale de garantie des investissements)
NPF	Nation la plus favorisée (clause de la)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCM	Organisation commune de marché
ODI	Overseas development institute
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PFR	Pays à faibles revenus
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PMA	Pays les moins avancés
PESC	Politique extérieure et de sécurité commune
PTOM	Pays et territoires d'outre mer
PVD	Pays en voie de développement
RCA	République centrafricaine
RSA	République sud-africaine
SACU	Southern african customs union (union douanière de l'Afrique australe)
SADC	Southern african development community (communauté de développement de l'Afrique australe)
SPG	Système de préférences généralisées
STABEX	Système de stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles
SYSMIN	Système de stabilisation des recettes d'exportation des produits miniers
UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine