

**PREMIER MINISTRE**

---

**Haut Conseil  
de la Coopération Internationale**

**RAPPORT  
SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE COTONOU  
ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES PAYS ACP**

Paris, le 26 novembre 2001.

*Avertissement : Le document ci-après a été élaboré par la commission 3 du Haut conseil de la coopération internationale, présidée par M. Yves TAVERNIER. Il a fait l'objet de plusieurs consultations, notamment des membres du collège associé (qui regroupe des personnes ou des groupes étrangers qui ont bien voulu s'associer au HCCI).*

## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	3
I. L'accord de Cotonou, présentation et rationalité .....	4
A. La rationalité de l'accord de Cotonou .....	4
B. Une conception erronée des questions relatives au commerce et au développement .....	7
II. Les marges de manœuvre pour la négociation du contenu de l'accord de Cotonou.....	9
A. La définition des programmes nationaux .....	9
B. Le choix d'un régime commercial .....	11
III. Quelles orientations pour la mise en œuvre de l'accord de Cotonou ? .....	14
A. Enrichir le dialogue politique entre pays partenaires.....	14
B. Pour une approche cohérente du commerce, du développement et de la dette .....	15
C. Construire une véritable Europe du développement .....	18

## INTRODUCTION

La signature de l'Accord de Cotonou le 23 juin 2000, en attendant sa ratification et son entrée en vigueur en 2002, conduit à une situation inquiétante à un double titre. D'une part, c'est une démonstration de la régulation qu'impose l'Organisation mondiale du commerce (OMC). D'autre part, c'est l'illustration des illusions de la communauté internationale dans le traitement des problèmes des pays en développement les plus pauvres, avec l'idée que l'ouverture commerciale suffira à enclencher le processus de leur développement.

Le propos de cette note n'est pas de faire la critique, devenue maintenant dépassée, de l'Accord de Cotonou. Il met l'éradication de la pauvreté au premier rang de ses priorités et accorde une large place au dialogue politique entre ses signataires, ainsi qu'avec les acteurs non gouvernementaux dans les pays ACP. Mais cet accord laisse ouvert un nombre important de questions qui devront faire l'objet de nouvelles négociations et il offre donc, ainsi, plusieurs marges de manœuvre. Avec l'éclairage de la critique que l'on peut faire de l'Accord de Cotonou, on voudrait identifier ces marges de manœuvre de manière à recommander dans quel sens l'action des institutions européennes, considérées globalement car elles sont toutes concernées à un titre ou à un autre, pourrait être orientée ou réorientée.

Ce rapport traite successivement :

- la présentation de l'accord de Cotonou et sa logique,
- les sujets des négociations à venir,
- les recommandations qui pourraient être faites.

## I. L'ACCORD DE COTONOU, PRESENTATION ET RATIONALITE

L'accord de Cotonou est destiné à prendre la suite de la convention de Lomé, qui est venue à expiration en février 2000. Ce partenariat renouvelé place au centre de ses objectifs celui de "réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale" et repose sur "une approche intégrée prenant simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement" (art.1). Cet accord comporte de nombreuses et importantes innovations par rapport aux conventions de Lomé : durée, modalités, instruments. Elles sont la conséquence à la fois du bilan négatif qui est fait de l'application des conventions de Lomé et des contraintes résultant du traité de Marrakech et de l'OMC. Dans une large mesure, les conventions de Lomé se traduisent par un échec en termes de développement : dans la plupart des pays ACP, le processus de développement ne s'est pas enclenché (le taux de croissance de l'Afrique Subsaharienne, positif si l'on exclut l'Afrique du Sud et le Nigeria, est néanmoins demeuré inférieur à la croissance démographique depuis une vingtaine d'années, et les pays ACP comprennent 39 des 49 pays les moins avancés) tandis que, sur le plan commercial, la part des exportations de ces pays sur le marché de l'Union européenne s'est réduite depuis vingt ans et la diversification des productions ne s'est pas réalisée (près de 70 % des exportations sont concentrées sur dix produits seulement). L'île Maurice est un des rares pays ACP à avoir pu tirer parti des conventions de Lomé. Cependant, l'approche pays est un peu trompeuse car les secteurs qui ont le plus bénéficié des préférences ont été, en moyenne, beaucoup plus dynamiques que les autres. Ce dynamisme est d'ailleurs assez récent. Ce constat ne change pas vraiment le panorama puisque les préférences tarifaires vont bientôt disparaître.

L'accord de Cotonou fait reposer les nouvelles relations entre les 15 pays de l'Union européenne et les 77 pays ACP sur cinq piliers : la dimension politique, la participation, la réduction de la pauvreté, un nouveau cadre de coopération économique et financière, une coopération commerciale renouvelée.

Formellement, ce nouveau cadre de coopération présente une cohérence incontestable, mais, en pratique, les errements du passé risquent de se reproduire, voire de s'aggraver.

### *A. La rationalité de l'accord de Cotonou*

#### 1. La logique de l'accord

Le renouvellement de la politique européenne de coopération au développement des pays ACP est fondé, d'abord, sur le constat d'échec des précédentes conventions de Lomé, ensuite, sur la nécessité de réduire la pauvreté, de rendre cet accord de coopération compatible avec les règles issues de l'OMC, et enfin, de favoriser la croissance de la production par le commerce.

Les conventions de Lomé avaient organisé au profit des pays ACP un système de préférences commerciales asymétriques qui était censé favoriser l'expansion de leurs exportations et, par voie de conséquence, la croissance de leur production. Or, alors qu'en 1980 7,2% des importations de la CEE provenaient de ces pays, en 1999 ce pourcentage est tombé à 3,7. Seuls quelques Etats, et ce résultat n'est déjà pas négligeable, sont parvenus à augmenter leur part sur le marché européen : Maurice,

Kenya, Zimbabwe, Jamaïque, notamment. Sur un plan général, la part des pays ACP dans les échanges mondiaux est passée de 3% à 1,5% en trente ans. Par ailleurs, avec l'évolution des négociations commerciales multilatérales et la conclusion d'accords régionaux de libre échange (Europe de l'Est, Maghreb, Mexique, etc.), la marge préférentielle des conventions de Lomé s'est profondément érodée puisque plus de 60% des exportations des pays ACP ne bénéficient plus d'aucun avantage particulier par rapport aux pays non ACP.

Cependant, le problème n'est pas l'échec des préférences mais la réaction très faible des capacités d'offre aux incitations. Cela renforce le point sur les risques de choc lié à l'ouverture commerciale et justifie une protection et un soutien massif aux capacités d'offre (notamment en ce qui concerne les normes, les technologies et l'adaptation à la demande locale et régionale).

Depuis l'origine, les quatre conventions de Lomé (1975-2000) n'étaient pas conformes au GATT puisqu'elles conduisaient à accorder unilatéralement un traitement spécial à un groupe de pays en développement, en contradiction avec le principe de non-discrimination posé par l'article 1<sup>er</sup> de l'accord. En 1994, le GATT a accordé une dérogation pour la convention de Lomé IV bis. Une nouvelle dérogation visant à reconduire ce dispositif dans le cadre de l'accord de Cotonou a pu être obtenue – elle a été confirmée à la conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Doha -, mais seulement jusqu'en 2008, période jugée suffisante pour permettre aux pays concernés – les pays ACP et l'Union européenne – de mettre au point des accords de libre échange.

La convention de Cotonou n'est d'ailleurs pas la seule dérogation existante puisque les Etats-Unis et le Canada ont le même type d'accords avec les Caraïbes.

La logique de l'accord de Cotonou est ainsi, sur la base d'une ouverture commerciale réciproque – mais dont l'effort principal incombera aux pays ACP puisque les pays de l'Union européenne se sont déjà ouverts, quoique avec certaines restrictions (contingents, plafonds, restrictions saisonnières, exclusions, quota, règles d'origine) -, d'escompter que l'appel des marchés extérieurs entraînera dans ces pays un processus de croissance de la production. Dans le cadre de l'accord, ce processus est appuyé par la promotion du secteur privé et de l'investissement. La coopération européenne au développement vise, en effet, à la consolidation des pays au plan macroéconomique, au renforcement des organismes intermédiaires (secteur financier, formation) et, au plan microéconomique, au soutien de projets concernant les PME, les micro-entreprises et l'artisanat. Plusieurs instruments sont prévus pour ce faire ainsi que des interventions de la Banque européenne d'investissement (BEI).

## 2. Les modalités et le contenu de l'aide

L'aide prévue dans l'accord de Cotonou prend essentiellement trois formes : la coopération financière, la coopération commerciale et la coopération économique. Mais il est significatif que la dernière soit confondue avec la précédente, dont elle ne forme que l'un des volets.

La coopération financière repose désormais sur deux instruments principaux : une enveloppe d'aides non remboursables, d'une part, une enveloppe de capitaux à risques et de prêts au secteur privé sous la forme d'une facilité d'investissement gérée par la BEI, d'autre part. Au plan financier, le Fonds européen est reconstitué à hauteur de 13,5 milliards € mais, compte tenu des ressources non décaissées sur les FED précédents et de la consolidation des FED qui a été décidée, les ressources se présentent sous la forme suivante :

## Ressources affectées à l'accord de Cotonou

Origine des ressources	Milliard €
FED	23,4
9 <sup>ème</sup> FED	13,5
Enveloppe à long terme	10,0
Enveloppe régionale	1,3
Facilité d'investissement	2,2
Reliquats des FED précédents	9,9
Ressources propres de la BEI	1,7
<b>TOTAL</b>	<b>25,1</b>

La coopération commerciale sera profondément renouvelée à partir de 2008, le dispositif de la précédente convention de Lomé étant reconduit jusqu'à cette date. Les pays ACP relèveront alors de quatre régimes commerciaux possibles, dont certains sont déjà en vigueur ou sur le point de l'être :

- le principe de base est la conclusion d'accords de partenariats économiques (APE) entre l'Union européenne et des sous-ensembles régionaux de pays ACP, fondés sur le principe du libre-échange ; ce régime vise à promouvoir l'intégration régionale entre pays ACP ;
- les PMA bénéficient d'ores et déjà d'un régime de libre accès préférentiel au marché de l'Union européenne, c'est-à-dire sans réciprocité ;
- les pays ACP qui ne pourraient ou ne voudraient pas conclure d'APE verront leurs relations commerciales avec l'Union européenne déterminées par le Système de préférences généralisées – SPG -, qui est autorisé par l'OMC mais qui est moins favorable que les précédents régimes (c'est un régime commercial préférentiel non réciproque mais il couvre moins de produits, notamment les produits agricoles en sont exclus, et il est décidé de façon unilatérale, c'est-à-dire en dehors du dialogue politique);
- l'Afrique du Sud bénéficie quant à elle d'un accord spécifique de libre-échange avec l'Union européenne, signé le 11 octobre 1999.

Par ailleurs, les protocoles produits des conventions de Lomé, qui étaient au nombre de quatre, sont profondément transformés :

- le protocole rhum disparaît en raison de l'accord sur les spiritueux conclu avec les Etats-Unis ;
- le protocole banane est fortement menacé depuis sa mise en cause devant l'OMC, l'Union européenne risquant de ne plus se trouver en position de garantir un approvisionnement en provenance des pays ACP ;
- le protocole viande bovine est maintenu mais risque de perdre une partie de son attrait du fait des réductions de prix décidées dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune ;
- le protocole sucre est également maintenu mais risque aussi de perdre une partie de son intérêt avec la baisse du soutien des prix à l'exportation dans le cadre de la PAC.

Quant à l'initiative " Tout sauf les armes ", elle modifie aussi la donne puisqu'elle va clairement à l'encontre de la logique des accords de partenariat économique (APE).

La coopération économique, enfin, a connu également de sensibles transformations. Tous les instruments des précédentes conventions sont regroupés dans le cadre d'une enveloppe unique et d'une facilité d'investissement. Cette aide économique est censée compenser les coûts de l'ouverture commerciale pour les pays ACP et des restructurations qui en résulteront. L'utilisation de ces ressources reposera sur un programme indicatif national (PIN). Les aides devraient être allouées sur la base des besoins et des performances, la programmation sera " glissante ", en d'autres termes elle pourra être modifiée en cours de parcours, et elle pourra faire l'objet d'affectations diverses, notamment la compensation des pertes de recettes d'exportation. La logique de cette réforme est de donner plus de souplesse de gestion à la commission européenne et d'éviter l'un des travers des précédentes conventions, où la multiplicité et l'étanchéité des instruments se traduisaient par une politique d'aide conçue plus en fonction de ceux-ci que selon les besoins. La recherche de la souplesse

et de l'efficacité s'accompagne d'ailleurs d'une profonde réforme des services de la commission en charge de l'administration de l'aide, sur laquelle on reviendra ultérieurement.

Si cette articulation de la politique européenne de coopération au développement n'est pas dépourvue de logique, en pratique elle ne semble pas avoir tenu compte des leçons de l'expérience.

### ***B. Une conception erronée des questions relatives au commerce et au développement***

Les conceptions tant en matière commerciale que de soutien au secteur privé paraissent entachées d'un manque de réalisme.

#### 1. Les relations commerce-développement

L'idée que le commerce permettra de tirer le développement paraît doublement erronée s'agissant d'un continent qui concentre autant de pauvreté que l'Afrique.

D'un côté, si la nécessité de promouvoir l'intégration régionale est incontestable, il est non moins évident que dans les quelques sous-régions d'Afrique où des progrès en ce sens ont pu être réalisés dans le passé, sous le régime des conventions de Lomé, cela n'a pas suffi à faire re-démarrer les investissements ni à attirer des investisseurs extérieurs. Dans ces conditions, les accords de libre-échange risquent de se traduire par une augmentation des flux commerciaux Nord-Sud (pour autant qu'il y aura une demande solvable), surtout si, comme il faut s'y attendre, se développent les pratiques de ventes au coût marginal, et avant même que les Etats ACP aient pu construire leurs avantages comparatifs. Ces pratiques auront d'ailleurs pour effet de tuer dans l'œuf tout progrès de productivité ou toute entrée sur le marché, y compris le marché domestique de ces pays. Au demeurant, les pays d'Afrique Subsaharienne sont parmi ceux qui, depuis une bonne dizaine d'années, ont considérablement abaissé leurs barrières tarifaires et non tarifaires. Ils sont parmi les plus ouverts commercialement au monde, et ce n'est pas pour autant que le processus de développement s'est engagé. Enfin, l'instrument privilégié de toute intégration régionale est la préférence communautaire. Or, avec les APE, il n'y en aura plus vis-à-vis du principal partenaire commercial.

D'un autre côté, toutes les expériences de sortie du sous-développement montrent que c'est avec une certaine protection qu'elles ont pu se réaliser. Ainsi, pendant les années soixante et soixante-dix, la Corée du Sud et Taiwan ont protégé leurs économies en érigeant des barrières tarifaires et non tarifaires, en imposant la propriété publique à des pans entiers des secteurs bancaires et industriels, en subventionnant les exportations, en portant atteinte aux droits de copyright et des brevets, en décidant des restrictions aux flux de capitaux. Durant les années quatre-vingt, l'Inde a été une des économies les plus protégées. La Chine ne s'ouvre que très graduellement, et avec beaucoup de précautions, à l'économie mondiale et le Vietnam lui-même y procède très progressivement, alors que ce pays est déjà véritablement engagé dans un processus de décollage économique. Tous ces pays ont libéralisé leur commerce très progressivement, sur plusieurs décades et seulement après une certaine période de développement. Finalement, leur intégration à l'économie mondiale est le résultat et non la cause du développement économique et social.

L'erreur, dont l'accord de Cotonou est une illustration, consiste donc à faire de l'intégration dans l'économie mondiale un substitut à une stratégie de développement et, dans le cas des pays les plus pauvres, de risquer de commettre des dégâts difficilement réparables en bloquant leur processus de développement pour de longues années.

## 2. La politique de soutien au secteur privé est mal ciblée

Le pendant de la recherche d'une meilleure insertion dans l'économie mondiale est la promotion d'activités productives exportatrices, qui sont pourtant loin de pouvoir répondre aux besoins des populations pauvres des pays ACP, en termes d'emplois et de revenus. De plus, les instruments de soutien au secteur privé prévus dans l'accord de Cotonou, s'ils peuvent être relativement bien adaptés aux entreprises d'une certaine taille, y compris parmi les PME, ne le sont pas du tout pour ce qui est des pays pauvres d'Afrique, voire même des petits Etats insulaires de la Caraïbe ou du Pacifique.

En Afrique, la réalité économique vivante et prometteuse d'avenir est la très petite entreprise, qui se compose de quelques salariés mais qui parvient à une certaine viabilité. Ce n'est certainement pas avec les instruments définis par l'accord de Cotonou que ces TPE pourront être accompagnées et soutenues. Ce serait plutôt le rôle des secteurs financiers locaux – dont l'accord de Cotonou relève d'ailleurs l'importance –, pour autant qu'ils soient à la portée de ces unités économiques. Or non seulement ils ne le sont pas d'une manière générale, mais en plus les banques commerciales locales dans ces pays ont une très nette préférence pour le financement d'activités commerciales plutôt que productives. Les programmes communautaires en faveur des TPE (Très petites entreprises) devraient ainsi être renforcés et étendus.

Le problème reste donc entier et il est à craindre que, au mieux, les dispositifs de l'accord de Cotonou ne soient utiles que pour quelques entreprises, dans quelques pays, dans des secteurs bien déterminés.

Il conviendrait donc de tenter d'exploiter les marges de négociation qu'offre l'accord de Cotonou pour tenter de le réorienter dans la bonne voie, notamment par la promotion d'une politique de l'offre. Celle-ci devrait également inclure des appuis massifs au développement des infrastructures, dont l'Afrique subsaharienne est encore très faiblement dotée et qui conditionnent ses capacités de production.

## II. LES MARGES DE MANŒUVRE POUR LA NEGOCIATION DU CONTENU DE L'ACCORD DE COTONOU

De nombreux domaines restent à négocier entre les Etats ACP et l'Union européenne dans le cadre de l'accord de Cotonou, dont le calendrier de mise en œuvre est lui-même assez étiré dans le temps. Les questions en suspens concernent la définition des programmes nationaux et le régime commercial, ainsi que ses modalités.

### *A. La définition des programmes nationaux*

Les programmes indicatifs opérationnels (PI), selon la terminologie de l'accord de Cotonou, préciseront les conditions de mise en œuvre de la stratégie de coopération nationale (SCN). Cette stratégie est normalement élaborée conjointement avec le pays concerné. L'élaboration de ces stratégies et programmes soulève des problèmes pratiques d'autant plus importants qu'il y a interférence avec le régime commercial qui sera retenu, ainsi qu'avec les réformes structurelles en cours au sein de la commission européenne.

#### 1. Les stratégies de coopération nationale

Le problème principal que posent les stratégies de coopération nationale est leur manque d'exhaustivité et donc le risque d'incohérence auquel elles sont exposées.

En effet, les SCN ne concernent que les aides non remboursables du FED et laissent donc de côté les interventions de la Banque européenne d'investissement. Or, dans une perspective où le développement économique devrait reposer sur la constitution et l'extension des entreprises, avec toutes les mesures d'accompagnement nécessaires et qui sont d'autant plus importantes que le pays est pauvre, l'identification des secteurs, zones, activités et opérateurs – notamment ceux de la société civile - à soutenir participe naturellement de la définition d'une stratégie nationale, ne serait-ce que par les synergies qu'il faut essayer de créer.

Par ailleurs, l'un des objectifs poursuivis par l'accord de Cotonou est la promotion de l'intégration régionale, dont le bien-fondé n'est pas contestable. L'accord prévoit donc l'élaboration de stratégies de coopération régionale (SCR), avec des programmes régionaux, à propos desquels il est précisé qu'ils sont " glissants ". Non seulement l'articulation entre ces stratégies nationale et régionale est loin d'être claire, mais les faiblesses criantes et connues de tous des pays en développement en expertise, particulièrement en Afrique et tout spécialement dans les PMA, amènent à se demander s'ils disposent véritablement des capacités institutionnelles pour mener à bien tous ces exercices. D'autant qu'en Afrique, dans la Caraïbe et dans le Pacifique, non seulement la Banque mondiale et le Fonds monétaire international demandent déjà à chacun de ces pays de se livrer à ce type d'exercice, mais aussi, pour chacune de ces zones, la Banque africaine de développement, la Banque Inter-Américaine de développement et la Banque de développement des Caraïbes, enfin la Banque asiatique de développement, en font toutes autant. Il en résulte que ces réflexions stratégiques, pourtant indispensables, qui devraient conduire les dirigeants des pays en développement, leurs cadres, leurs sociétés, à penser les voies et les moyens de leur développement, tendent à se transformer en exercices formels dans lesquelles les bureaucraties étrangères finissent par avoir le rôle dominant.

Il est clair que les stratégies nationales devraient aussi accompagner l'ouverture commerciale qui s'effectuera dans le cadre des accords de partenariat économique (APE). Ces APE établiront progressivement une relation commerciale fondée sur le libre-échange avec l'Union européenne. Dans la mesure où l'Union européenne a déjà ouvert son marché à celui des pays ACP, ce sont ces derniers qui subiront le choc de l'ouverture, à laquelle ils ne sont pas du tout préparés et qui peut conduire, sous l'effet de la concurrence des entreprises européennes (qui n'auront plus besoin d'investir dans les pays ACP dès lors qu'elles pourront y vendre librement), à la disparition de tout ou partie du tissu économique local et à des pertes significatives de recettes douanières, menaçant par ricochet les dépenses à caractère social. Mais, comme cela est expliqué au B ci-dessous, le choix de leur régime commercial par les pays ACP devant prendre un certain délai, il est pratiquement impossible de prévoir dès à présent quelles mesures d'accompagnement ou de compensation il conviendra d'inclure dans ces stratégies nationales.

Dans la mesure où, depuis les dernières conventions de Lomé, l'Union européenne s'implique de plus en plus dans les politiques d'ajustement structurel, il conviendrait que des orientations générales claires soient tracées dans ce domaine. De par l'importance de ses concours, l'Union est également en mesure d'influencer les politiques définies par ailleurs d'autres bailleurs de fonds. On aurait donc souhaité que, dans un texte d'orientation, soient précisé un "paquet" de mesures préconisées en la matière, en partant de la nécessité d'assurer le financement des dépenses dans les secteurs sociaux, de favoriser l'accès aux services locaux, et en en tirant les conséquences sur les niveaux d'allègement de dette, sur le type de resserrement des dépenses publiques possible, sur le niveau des soutiens financiers de l'Union.

Ces exercices stratégiques ne devraient pas être conçus de manière isolée par rapport au pays bénéficiaire mais au contraire intégrés dans le dialogue politique que la convention de Cotonou s'efforce de promouvoir et de renforcer. Un tel dialogue, notamment dans son volet régional, devrait également porter sur les négociations commerciales multilatérales, dont les conséquences ne peuvent influencer que de façon majeure sur les stratégies de développement de ces pays.

La négociation des stratégies nationales et régionales offre donc, a priori, des leviers importants pour orienter l'utilisation des instruments dans la bonne direction et dans le respect du partenariat. Il reste à savoir quel usage en fera la commission européenne, quelle en sera la transparence et quelle en sera la légitimité politique, en d'autres termes quelle sera l'implication, tant du côté du pays partenaire que du côté des pays membres de l'Union européenne, des Etats et des sociétés civiles. Ici réside, ou devrait résider, ce qui est l'essence de l'aide européenne et la distingue des autres politiques d'aide.

## 2. L'incidence des réformes en cours au sein de la commission européenne

La conclusion de l'accord de Cotonou et le lancement de sa mise œuvre interviennent à un moment où la commission européenne connaît, particulièrement dans le secteur de l'appui au développement, des transformations structurelles importantes, et peu transparentes pour un observateur extérieur.

La question des structures n'est ni neutre ni technique. Elle est le résultat des priorités politiques que l'on se donne. De ce point de vue, les évolutions en cours sont préoccupantes car tout se passe comme si, d'abord, le développement n'était plus une priorité majeure, ensuite, l'Afrique n'était plus une priorité non plus. En effet, le régime commercial de l'accord de Cotonou revient à banaliser la relation avec les pays ACP non PMA alors que nombre d'entre eux, sans être PMA, n'en sont pas moins très pauvres, comme en témoigne, partiellement, la liste des pays éligibles à l'initiative d'annulation de dette (initiative en faveur des pays pauvres très endettés – PPTe). Partie intégrante de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), l'aide au développement est maintenant orientée en priorité vers les pays en transition, particulièrement les pays candidats à l'adhésion, et ceux du

pourtour méditerranéen (programme MEDA). Enfin, au sein de la commission, d'une part, l'ensemble "développement", c'est-à-dire la direction générale n°8, a été démantelé, les compétences en matière de commerce ayant été rattachées à la direction générale "commerce", tandis que le commissaire aux relations extérieures exerce une supervision d'ensemble. Il y a donc un véritablement éclatement des responsabilités "développement" entre trois commissaires (développement, commerce, relations extérieures), auxquels il faut ajouter "Monsieur PESC", *qui n'est pas membre de la commission*. Une telle structure manque totalement de lisibilité et, probablement, d'efficacité, elle est source de conflits et de paralysie.

Par ailleurs, la portée de la création de l'agence "Europ'Aid" n'est pas plus claire. A priori, il y aurait tout lieu de se féliciter de la création d'une structure professionnalisée fonctionnant selon le principe de la délégation des compétences. Mais, d'une part, cette réforme n'est pas complète dans la mesure où l'agence n'en est pas véritablement une, notamment parce qu'elle continue de fonctionner dans le cadre budgétaire de la commission, sauf pour ce qui concerne le FED. D'autre part, les modalités du contrôle politique de cette agence, destinée à rationaliser, à juste titre, la "comitologie" qui régnait jusqu'à présent, n'ont pas été explicitées, ou sans grande transparence si elles l'ont été. Il faut dire, aussi, que l'opacité dont font preuve nombre de délégations de la commission européenne dans les pays ACP à l'égard des pays membres de l'Union européenne ou des organisations de la société civile ne plaide pas en faveur d'une délégation accrue aux structures du terrain.

Un certain nombre de clarifications sur les modalités de fonctionnement du secteur "développement" de la commission européenne apparaissent ainsi indispensables.

## ***B. Le choix d'un régime commercial***

La définition du régime commercial qui sera applicable à un pays ACP, par ce pays, va être un exercice d'autant plus difficile que les solutions offertes par l'accord de Cotonou comportent des incohérences.

### 1. Calendrier et modalités du régime commercial

Les négociations commerciales qu'implique l'accord de Cotonou sont soumises au calendrier figurant dans le tableau ci-dessous.

Le régime commercial en quelque sorte de droit commun prévu par l'accord de Cotonou est celui des accords de partenariat économique, fondés sur le libre-échange. Mais, des alternatives sont possibles, dont la combinaison finit par être incohérente à plus d'un titre :

- pendant la durée de l'accord de Cotonou, les PMA pourront continuer à bénéficier du régime commercial non réciproque des conventions de Lomé, avec un libre accès ("Tout sauf les armes") au marché européen sous réserve de quelques restrictions ; ces Etats n'ont donc pas intérêt à s'inscrire dans les APE et à se soumettre au libre-échange, ce qui, dans un continent africain qui compte 33 PMA sur 47 pays, risque non seulement de rendre difficile la constitution

- des ensembles régionaux que l'Europe cherche à promouvoir, mais également de menacer l'existence des quelques-uns déjà constitués ;
- un problème particulier se pose avec l'Afrique du Sud : ce pays – qui, et ce n'est pas une des moindres contradictions, fait partie des PED en tant que signataire de l'accord de Cotonou (sans bénéficiaire du FED) mais se range parmi les pays développés à l'OMC – a déjà signé un accord de libre-échange avec l'Union européenne alors qu'il appartient à la SADC (Southern African Development Community), qui n'a encore rien signé avec l'Union, et dans laquelle on trouve des pays comme le Zimbabwe qui est en indécence par rapport à certaines clauses essentielles de l'accord de Cotonou ; le même problème se pose d'ailleurs avec la SACU (Southern African Currency Unit), une zone monétaire constituée autour du rand sud-africain ;
  - le régime de SPG qui est proposé aux ACP non PMA qui n'entreraient pas dans un APE pose également problème : d'une part, ce régime est beaucoup moins favorable que celui de Lomé ou de Cotonou (il ne couvre pas tous les produits, notamment pas les produits agricoles, il est unilatéral et ne relève donc pas du dialogue politique et du partenariat) ; d'autre part, ce régime du SPG doit lui-même être révisé en 2004, ce qui ne peut que conduire les Etats ACP à attendre, retardant un peu plus la mise en œuvre de l'accord de Cotonou ; cette incertitude est aggravée par l'allusion à de possibles " alternatives " au SPG qui ne sont pas autrement définies ;

**Accord de Cotonou : calendrier de mise en œuvre du régime commercial**

<b>Date</b>	<b>Négociations</b>	<b>Régime commercial</b>
Jusqu'en septembre 2002	Préparation des négociations sur le régime commercial	Maintien du régime de Lomé (préférences non réciproques), sauf pour l'Afrique du Sud, sur la base d'une dérogation de l'OMC valable jusqu'en 2008
Septembre 2002 - fin 2007  2004	Négociation des accords de partenariat économique (APE)  Négociation d' " alternatives " entre l'UE et les ACP non PMA qui n'entrent pas dans un APE (le SPG – système de préférences généralisées - étant l'une de ces alternatives)  L'UE révisé son SPG	
Janvier 2008 – 2018/2020	Mise en œuvre des APE	Mise en œuvre progressive des accords de libre-échange APE, abandon du régime de Lomé Maintien du régime PMA pour ceux qui le souhaitent Pour les non PMA, SPG ou régime " alternatif "
A partir de 2018-2020	Fin de l'accord de Cotonou (2020)	Libre échange total entre l'UE et les signataires d'APE Régime à déterminer pour les autres

- enfin, il y a lieu de relever que ce régime commercial complexe et multiforme, qui répond au souci de mettre l'accord de coopération entre l'Union européenne et les pays ACP en conformité

avec le traité de Marrakech, concerne des pays ACP dont certains ne sont pas membres de l'OMC, parmi lesquels plusieurs PMA.

## 2. La formation des ensembles régionaux

En signant l'accord de Cotonou, l'Union européenne semble avoir lourdement sous-estimé les difficultés, notamment politiques, de constitution des ensembles régionaux, sans parler des conséquences qui résulteront du sort particulier réservé aux PMA sur le plan commercial. Ces difficultés ont trait, d'abord, aux conflits qui affectent nombre de pays en Afrique et qui minent les ensembles régionaux " naturels " (type Afrique des Grands Lacs), ensuite, au fait que les économies sont en général plus concurrentes que complémentaires, enfin, à l'incertitude quant au niveau pertinent de regroupement, notamment à la suite de l' " initiative africaine ", qui affiche une ambition continentale, ou à cause des chevauchements de certaines structures d'intégration (par exemple COMESA et SADC)..

La condition posée par l'accord de Cotonou pour les APE est, en effet, qu'ils soient conclus avec des zones commerciales " effectives ", c'est-à-dire soit des zones de libre-échange, soit des unions douanières. Cette condition ne semble être réalisée que pour trois ensembles régionaux : les deux sous-zones de la zone franc, l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) et la CEMAC (Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale), et la SACU (Southern African Currency Union), toutes les trois constituées en union douanière. Les difficultés de mise en œuvre des unions UEMOA et CEMAC, qui sont pour le moment essentiellement formelles sur le plan commercial, démontrent qu'il faut du temps et rappellent la faiblesse des institutions régionales, surtout lorsque la dynamique de l'intégration provient d'abord des bailleurs de fonds. Le problème reste donc entier pour les autres pays du continent et il est difficile d'imaginer que de tels ensembles pourront être constitués, avec la condition d'effectivité qui y est attachée, d'ici 2008, surtout avec toutes les incertitudes qui affectent le choix du régime commercial et qui ne seront pas levées, au mieux, avant 2004.

Il y a donc tout lieu de craindre que l'accord de Cotonou ne se traduise par une consolidation de la situation actuelle, ce qui équivaut à un démantèlement de la relation avec les pays ACP dans son volet commercial. A ce niveau, si des marges de négociations existent, c'est plus dans le cadre de l'OMC que dans celui de la mise en œuvre de l'accord de Cotonou.

En tout état de cause, une orientation politique des négociations relatives à la mise en œuvre de l'accord de Cotonou est indispensable.

L'une des conséquences à tirer de ces constats est, aussi, que le mandat de négociation de la commission européenne pour les négociations commerciales multilatérales devraient être précisé, et ce en plein partenariat avec les pays ACP.

### III. QUELLES ORIENTATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE COTONOU ?

Il se dégage de la brève analyse qui vient d'être présentée *quatre* orientations majeures, qui répondent à la nécessité de maintenir un lien privilégié avec les Etats ACP, les trois premières portant sur les contenus, la *quatrième* sur le modus operandi :

- entretenir un véritable dialogue politique avec les pays ACP,
- traiter les problèmes liés aux contraintes de l'offre et de restructuration dans les économies ACP,
- clarifier le régime commercial et intervenir au niveau des négociations commerciales multilatérales,
- établir des priorités européennes claires et en tirer les conséquences aux plans institutionnel et politique.

#### *A. Enrichir le dialogue politique entre pays partenaires*

L'une des innovations majeures de l'accord de Cotonou par rapport aux conventions qui l'ont précédé réside dans l'importance que les Etats signataires ont souhaité donner à la dimension politique du partenariat. Cette dimension s'ancre dans une conception renouvelée du dialogue politique, conçu de manière globale.

Le dialogue politique était déjà l'une des originalités, par rapport aux accords de coopération conclus par d'autres pays, des conventions de Lomé. Mais son contenu demeurait relativement restreint, le plus souvent en rapport avec les conditionnalités politiques. L'accord de Cotonou a d'abord cherché à élargir le champ des questions sur lequel devra porter le dialogue politique. Ainsi, toutes les "questions d'intérêt commun" pourront être traitées, mention explicite étant faite du commerce des armes, des dépenses militaires excessives, de la drogue et de la criminalité organisée, de la discrimination ethnique, religieuse ou raciale (Art.8).

Ce renforcement du dialogue est d'autant plus nécessaire que la description détaillée des domaines de coopération, qui figurait notamment à l'article 213 de la convention de Lomé IV bis, a été abandonnée dans le nouvel accord. Il faut donc que la détermination des domaines de coopération soit le fruit d'un véritable échange entre partenaires et ne résulte pas de décisions unilatérales. On signalera en particulier que les questions relatives à l'économie de l'information devraient trouver leur place dans le cadre de ce dialogue, tant les pays ACP, particulièrement, sont exposés à des risques de marginalisation.

D'autre part, comme indiqué ci-après, l'exécution de l'accord soulève nombre de questions qui ne peuvent trouver de réponses que dans le cadre de l'OMC. Il importe que ces questions ne soient pas éludées, qu'elles soient abordées franchement dans le cadre du dialogue politique et que celui-ci soit utilisé à préparer des positions de négociation dans cette organisation comme le font de véritables partenaires. L'introduction d'une procédure de consultation sur la cohérence des politiques communautaires et leur incidence sur le partenariat avec les ACP (Art.12) est aussi une innovation intéressante de l'accord de Cotonou, mais elle ne devrait être qu'une solution d'ultime recours et ne pas se substituer au dialogue préalable.

Enfin, le champ du dialogue politique demeure étroitement lié avec ce que l'accord désigne comme ses "éléments essentiels", à savoir le respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit (déjà introduits comme tels dans la convention de Lomé IV bis), et son "élément

fondamental”, à savoir la bonne gestion des affaires publiques. Le dialogue politique est conçu comme un moyen privilégié de prévention et de résolution des crises politiques, afin notamment d’éviter le recours par l’une des parties à la clause de non-exécution. A cet égard, l’accord prévoit que le dialogue politique comprenne une “évaluation régulière des évolutions relatives au respect des droits de l’Homme, des principes démocratiques, de l’Etat de droit et de la bonne gestion des affaires publiques”, considérant qu’il s’agit d’éléments faisant partie intégrante du développement durable. Il s’agit là d’un exercice dont l’intérêt est indéniable, mais à condition toutefois que les modalités en soient précisées : fréquence, méthodologie, acteurs impliqués dans l’évaluation, indicateurs utilisés, publicité, etc.

Il est à noter qu’en cas d’échec du dialogue politique à permettre la résolution d’une crise concernant les éléments essentiels, l’une des parties peut engager des procédures de consultation au titre de la clause de non-exécution (Art. 96), dont les modalités ont été assouplies. Cela n’est pas le cas de l’élément fondamental (la bonne gouvernance), à l’exception des “cas graves de corruption, active et passive”. Encore faudrait-il que les éléments caractéristiques de ces derniers soient explicités. En effet, la volonté d’une plus grande équité dans le traitement de ces cas de corruption (éviter le “deux poids, deux mesures”) appelle à préciser les critères justifiant la mise en œuvre de procédures de consultation au titre de l’article 97. Cet objectif d’équité et de transparence doit être articulé avec celui de flexibilité, ce qui pourrait se révéler contradictoire dans certaines situations. Il faut enfin veiller à ce que les mêmes exigences en matière de bonne gouvernance soient appliquées aux pays donateurs, ce qu’on peut légitimement attendre d’un véritable partenariat.

Enfin, la volonté d’ouverture du dialogue politique aux représentants des sociétés civiles ne doit pas rester un vœux pieux. Un tel dialogue doit mobiliser et impliquer les sociétés civiles, dans les pays européens comme dans les pays ACP partenaires, ce qui devrait donner lieu à des financements et à des programmes de renforcement des capacités spécifiques. C’est un facteur de consolidation de la démocratie, un moyen de renforcer l’appropriation, donc d’amélioration de l’efficacité de l’aide, tous ces thèmes figurant parmi les objectifs principaux de l’accord de Cotonou. Incidemment, cela devrait aussi permettre de composer avec l’expertise civile disponible, et réelle, dans les pays ACP. Tout ceci suppose, en particulier, que les délégations de la commission dans les pays ACP jouent un rôle très actif, aussi bien auprès des partenaires ACP que des représentants des Etats membres de l’Union présents sur place.

## ***B. Pour une approche cohérente du commerce, du développement et de la dette***

### 1. Développement : Créer des capacités de production dans les pays ACP

Les stratégies nationales, *et régionales*, de coopération devraient être axées *sur la production de richesses et l’appui à la création et au renforcement de capacités de production. Cela passe par le soutien au développement des entreprises, les entreprises tournées vers l’exportation comme les très petites entreprises qui visent à satisfaire les besoins locaux*. Elles doivent également prendre en compte les objectifs d’amélioration de la compétitivité du tissu économique et les mesures d’accompagnement rendues nécessaires par les chocs externes auxquels ces économies peuvent être soumises, particulièrement l’ouverture commerciale.

Ces affirmations peuvent paraître des vérités d’évidence mais, jusqu’à présent – et ce n’est pas un trait spécifique à la coopération européenne – il a souvent manqué une vision de stratégie de développement à l’échelon d’un pays ou d’un groupe de pays, la démarche des bailleurs étant plus fondée sur une offre d’instruments que d’accompagnement d’une stratégie.

Par ailleurs, il est clair que certaines actions ne sont pas à la portée des bailleurs de fonds car elles impliquent de viser des unités très petites du tissu économique. La mise en place d'institutions adéquates – structures décentralisées, promotion des groupes communautaires, mise en place de systèmes financiers adaptés, etc. – est une partie de la réponse à ce problème. Mais, dans ce domaine, il faudrait aussi utiliser et développer le recours aux organisations de la société civile qui, par une plus forte présence sur le terrain et à un niveau “ micro ”, sont plus à même d'intervenir efficacement, en complète synergie et complémentarité et non, comme on le dit parfois, en concurrence avec les institutions officielles.

L'enjeu est de favoriser un développement qui “ marche sur ses deux jambes ”, c'est-à-dire aussi bien tourné vers les exportations pour procurer au pays les devises et les biens qu'il ne produit pas, que tourné vers le marché intérieur pour produire ce qui peut l'être et créer des activités à la mesure des besoins en emplois.

La lutte contre la pauvreté, qui est l'un des objectifs de la coopération au développement, aussi bien dans le traité de Maastricht que dans l'accord de Cotonou, implique la création d'activités génératrices de revenus, c'est-à-dire des emplois et donc des entreprises, quelle que soit leur taille. Elle passe aussi par le développement des services publics, dont l'accès doit être fondé sur le principe d'égalité. Une telle action doit aussi être appuyée dans le cadre des stratégies de coopération régionale, qui doivent comporter des volets infrastructures et traiter le cas des pays présentant des spécificités contraignantes (pays insulaires et pays enclavés).

## 2. Commerce : Faire évoluer le système commercial, dans le cadre de l'accord de Cotonou comme au plan multilatéral, de manière à favoriser le développement

Dans l'accord de Cotonou, les questions commerciales paraissent former un tissu de contradictions inextricables dont la tendance naturelle est de conduire au maintien du régime des conventions de Lomé pour les PMA et au SPG pour les autres, l'objectif de promotion de l'intégration régionale étant complètement dilué.

En restant enfermé dans le cadre de l'accord de Cotonou, il est difficile d'envisager d'autres voies de sortie. Il est pourtant étonnant qu'un accord international d'une telle importance, accordant une telle place au partenariat, au dialogue politique et au commerce comme moyen de développement, n'ait pas prévu des concertations entre ses signataires en vue des négociations commerciales multilatérales qui s'annoncent lesquelles, qui plus est, devraient être axées sur le développement. Il est donc hautement souhaitable que les négociations commerciales multilatérales fassent l'objet de concertations préalables et régulières entre les pays ACP et l'Union européenne et que celle-ci renforce son aide au développement des capacités de négociation de ces pays.

Compte tenu du fait que toute adaptation du cadre commercial de l'accord de Cotonou se heurte aux contraintes de l'OMC, il serait souhaitable de faire évoluer le système commercial mondial de manière à favoriser le développement des PED et contribuer à mettre fin à leur marginalisation. Pour ce faire, il conviendrait que le prochain cycle de négociations multilatérales donne un contenu plus opérationnel à la notion de “ traitement spécial et différencié ”. Cette notion, qui figurait dans les accords du GATT, a été reprise dans celui de Marrakech mais elle a été progressivement vidée de son contenu. L'une des directions dans laquelle il conviendrait de travailler serait d'aboutir une différenciation entre PED selon leurs niveaux de développement et de contrainte, alors qu'actuellement l'OMC ne reconnaît que les PMA. Il y aurait également lieu de réexaminer les insuffisances de l'accord de Marrakech ainsi que les clauses qui ont un impact négatif.

Pour ce qui est de l'accord de Cotonou, il conviendrait que l'intégration régionale soit considérée comme un objectif premier par rapport aux différents régimes commerciaux envisageables, de manière à ce que les différences de traitement des pays ne l'entravent pas. L'une des voies pour y parvenir serait, d'une part, d'assouplir considérablement les règles d'origine (la part locale de valeur ajoutée actuellement exigée est de 15%), d'autre part, d'introduire une sorte de "clause de la nation régionale", selon laquelle en cas d'APE, le régime PMA est étendu aux pays appartenant au même ensemble régional. Cette solution permettrait de préserver les chances des ensembles régionaux existants ou potentiels et d'introduire des discriminations en faveur du plus grand nombre de pays ACP et, ainsi, d'inciter à l'intégration régionale en conservant une relation asymétrique.

Enfin, il est indispensable que l'Union européenne définisse rapidement le nouveau SPG et qu'à défaut de pouvoir introduire en tant que telles des discriminations entre pays ACP et autres pays en développement, il y ait une discrimination par le contenu, en favorisant systématiquement les productions des pays ACP, en commençant par introduire les produits agricoles.

En tout état de cause, il est nécessaire, quels que soient les moyens pour y parvenir, que l'Union européenne donne à ses pays partenaires les instruments et les délais nécessaires pour s'adapter à la concurrence et construire leur avantage comparatif. Cela suppose aussi, pour ce qui concerne les non PMA, que l'Union ouvre son marché, sans restrictions, à leurs productions.

Par ailleurs, plusieurs autres propositions devraient être envisagées dans le domaine commercial :

- modifier l'article 24 du GATT sur les accords régionaux par l'introduction d'une dose substantielle d'asymétrie dans les obligations,
- définir des conditions préalables à l'ouverture commerciale, en termes d'impact social, économique, budgétaire, d'intégration régionale, etc.,
- clarifier les obligations en matière de normes et définir un mode d'appui à la mise aux normes des modes de productions des pays ACP,
- obtenir la suppression des volets commerciaux des programmes du FMI et de la Banque mondiale, qui conduisent à un complet désarmement des pays ACP au moment où ils s'engagent dans des négociations commerciales internationales (Cotonou, OMC), aucun pays développé n'ayant pratiqué une libéralisation unilatérale de l'ampleur de celle des pays ACP.

Enfin, trois mesures particulières mériteraient de recevoir un soutien spécifique :

- la promotion du commerce équitable, qui peut être un canal de soutien aux petites unités de production dans les pays ACP,
- la garantie des principales recettes d'exportation, qui reste possible dans le cadre des stratégies nationales de coopération même si aucune enveloppe n'a été définie en tant que telle,
- la création d'un observatoire des cours des principaux produits d'exportation.

### 3. Dette : l'Union européenne doit prendre l'initiative

A priori, les questions relatives à l'endettement des pays ACP ne relèvent pas de la compétence de l'Union européenne puisque son principal instrument financier d'aide, le FED, ne génère pas de dette. Toutefois, la question de la dette ne peut être isolée du problème plus général du développement et l'Union a été sollicitée pour contribuer au fonds fiduciaire de la Banque mondiale, à hauteur de 700 millions € dans le cadre de l'initiative PPTE (Initiative d'annulation de la dette en faveur des pays pauvres très endettés).

L'Union européenne devrait donc prendre une position forte en faveur de l'annulation de l'intégralité de la dette des pays ACP, à commencer par ceux qui sont éligibles à l'initiative PPTE, mais en l'étendant aux autres pays pauvres et sur la base d'une redéfinition des critères de soutenabilité. Le dialogue politique constituerait d'ailleurs un cadre adapté pour mettre au point des positions communes entre les pays ACP et l'Union, à partir desquelles celle-ci pourrait prendre l'initiative de

provoquer une conférence internationale sur la dette, dans le cadre de laquelle devrait s'affirmer une identité européenne spécifique.

### ***C. Construire une véritable Europe du développement***

Trois recommandations pourraient être formulées pour recentrer les activités des institutions européennes autour d'une priorité forte en faveur du développement.

#### 1. Accorder une forte priorité aux pays ACP

Accorder une priorité forte aux pays ACP est conforme au traité de Maastricht et à l'accord de Cotonou, qui ont placé la lutte contre la pauvreté au rang d'objectif fondamental de la coopération. Or c'est bien dans les pays ACP, particulièrement en Afrique Subsaharienne, que se trouvent un très grand nombre de pauvres et de pays pauvres, avec la majorité des PMA.

Cette considération justifie le maintien du Fonds européen de développement comme structure budgétaire distincte du budget de l'Union européenne car il garantit la mobilisation et l'affectation de ressources aux pays ACP. Au contraire, il y aurait tout à craindre d'une budgétisation du FED. Ce maintien du régime financier du FED est, d'ailleurs, cohérent avec les réformes de structure de l'administration de l'aide européenne, évoquées ci-dessous, puisqu'elles vont dans le sens d'une certaine autonomisation, du moins pour ce qui concerne les aspects opérationnels. De plus, cela n'interdit en rien de procéder à l'harmonisation des instruments financiers souhaitée par la Commission. Cependant, officiellement, le gouvernement français a pris position en faveur de la budgétisation du FED.

Sur le plan financier proprement dit, il conviendrait que le FED soit doté à des niveaux appropriés reflétant cette priorité géographique. Or, ces dernières années, un glissement s'est de facto effectué au détriment des pays ACP et en faveur des pays de l'ex-bloc communiste, dans des proportions que l'accompagnement du processus d'adhésion à l'Union européenne de certains d'entre eux ne suffit pas à expliquer : les décaissements en 1998 ont représenté 2 milliards € pour les pays ACP et 2,5 milliards € pour les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et les nouveaux Etats indépendants (NEI). Cette situation ne résulte pas de transferts financiers du FED à d'autres lignes budgétaires mais d'un changement dans les priorités des Etats membres et de difficultés multiples à déboursier les aides européennes aux pays ACP. Sans doute les blocages qu'ont connus les services de la commission expliquent-ils ces chiffres, un montant très important des ressources du FED n'étant pas décaissé, ainsi que la situation qui prévaut dans nombre de pays africains (conflits, problèmes de gouvernance, etc.).

La mise en œuvre de cette priorité devrait s'organiser autour de stratégies pays *et régionales* clairement définie au niveau politique approprié, avec une consultation structurée des organisations européennes de la société civile. Ceci permettrait :

- d'introduire une transparence dans les objectifs poursuivis par l'Union européenne et la commission
- de " cadrer " toutes les interventions des services de la commission non directement impliqués dans le développement (commerce et diplomatie)
- de fournir les bases d'une plus grande déconcentration de l'administration de l'aide européenne vers les délégations de la commission
- de donner un cadre pour le partenariat avec les pays membres de l'Union européenne et favoriser ainsi les complémentarités et les synergies
- de réformer la " comitologie ".

La conduite d'un tel exercice ne devrait pas soulever de trop grandes difficultés puisque les services de la commission doivent, en principe, définir des stratégies nationales en partenariat avec le pays aidé.

## 2. Rationaliser les réformes de structure

Les réformes de structure qui ont affecté les services de la commission devraient être réorientées en fonction de cette priorité.

Au niveau de la commission elle-même, la direction générale du développement devrait continuer à être un service exerçant et gérant l'ensemble des compétences ayant trait au développement et, pour ce qui le concerne, l'accord de Cotonou et l'ensemble de ses volets. Ceci se justifie à la fois dans un souci de cohérence et pour ne pas éclater entre différentes structures le dialogue qui s'instaure avec un Etat ACP partenaire. Les compétences en matière de commerce devraient donc être réintégrées au sein de la direction générale développement (n° 8). Ceci ne s'oppose évidemment en rien, au contraire, à ce que des concertations se déroulent entre les commissaires développement, commerce, relations extérieures, et Monsieur " PESC ", en particulier à partir des stratégies définies pour chaque pays.

Au niveau opérationnel, il importe de transformer Euro'Aid en une agence de plein exercice, fonctionnant sur un mode déconcentré et avec son propre règlement financier, de manière à éviter qu'une partie considérable – 9 milliards € fin 2000, alors que le FED a été reconstitué à hauteur de 13,5 milliards €- des ressources de l'aide au développement ne soit pas déboursée. Ce fonctionnement en agence doit s'appuyer sur les stratégies pays et régionales et au moyen d'une structure de type conseil d'administration délibérant et approuvant les décisions les plus importantes, comme le font toutes les agences d'aide.

Ceci devrait aller de pair avec un renforcement de la coopération entre les instances européennes en charge de l'aide et les agences bilatérales de développement et, sur le terrain, c'est-à-dire dans les pays, une meilleure concertation entre les délégations de la commission européennes et les représentations des Etats membres de l'Union.

## 3. Formaliser l'association de la société civile

Ces réformes de structures devraient prévoir les cadres dans lesquels pourra s'effectuer la concertation avec les organisations de la société civile, en fonctionnant, pour ce qui est de cette agence et de la commission européenne, selon les grandes catégories d'accords qu'elles gèrent (Cotonou, MEDA, etc.).

La concertation avec les organisations de la société civile devrait recouvrir deux domaines :

- le dialogue politique, qui intéresse aussi bien les organisations du Sud que du Nord et qui devrait porter sur la définition des stratégies nationales et régionales de développement, et qui devrait être relativement formalisé et préparé ; il s'agit là d'un élément essentiel de la démocratie, de l'appropriation et de l' " empowerment " ;
- l'exercice de tâches d'opérateur de projet par ces mêmes organisations, en particulier dans les cas de difficultés dans les relations avec un Etat et de manière à ne pas pénaliser le pays en cause en différant ou en interrompant les actions de coopération ; ceci suppose naturellement que le Fond européen de développement puisse être mis en œuvre par d'autres entités que les Etats. Il conviendrait que le FED ne soit pas réservé aux seuls Etats et qu'il puisse être mis en œuvre par des acteurs non gouvernementaux, en respectant la cohérence des stratégies arrêtées dans le cadre du dialogue politique et du partenariat.

Par ailleurs, pour démultiplier les actions de coopérations entre l'Union européenne et les pays ACP, il conviendrait que ceux-ci reconnaissent et facilitent la possibilité pour les différents acteurs non étatiques de cette coopération, notamment les associations et les collectivités publiques décentralisées, de conclure à leur niveau des accords.

Globalement, si le nouvel accord de Cotonou innove de façon positive à bien des égards, il reste à transcrire dans la pratique les bonnes intentions affichées. Cependant, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de certaines orientations, particulièrement, mais pas exclusivement, en matière de commerce. Ceci justifierait sans aucun doute une renégociation de cet accord après que les préalables indispensables aient été consolidés, notamment dans le cadre des négociations commerciales multilatérales.