

N° 202

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 janvier 2002

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur :

- le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part,
- et le projet de loi autorisant la ratification de l'accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement et la gestion des aides de la Communauté dans le cadre du protocole financier de l'accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses États membres, signés à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000, et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité CE,

Par Mme Paulette BRISEPIERRE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Xavier de Villepin, président ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, André Dulait, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Jean-Paul Delevoye, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Sénat : 51 et 52 (2001-2002)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. UN BILAN CONTRASTÉ	6
A. DES OBJECTIFS AMBITIEUX.....	6
1. <i>Un cadre d'action fondé sur le partenariat</i>	6
2. <i>Un régime commercial privilégié en faveur des pays ACP</i>	6
3. <i>Une aide financière généreuse</i>	7
B. UN BILAN DÉCEVANT	8
II. LES ENJEUX DE LA NÉGOCIATION DE COTONOU	11
A. L'ADAPTATION AUX RÈGLES DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE	12
B. LA PRISE EN COMPTE DES LIMITES DE L'ACCORD DE LOMÉ.....	13
C. UNE NÉGOCIATION DIFFICILE	14
a) Les moyens d'une efficacité renforcée	14
b) Le volet commercial.....	15
c) L'enjeu financier.....	16
III. LES PRINCIPALES INNOVATIONS DE L'ACCORD DE COTONOU	17
A. LE RENFORCEMENT DE LA DIMENSION POLITIQUE	17
B. UN EFFORT POUR DÉFINIR UN CADRE COHÉRENT D'ACTION	20
C. UNE MODIFICATION RADICALE DU RÉGIME COMMERCIAL AVEC LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DE ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE	21
D. LA COOPÉRATION FINANCIÈRE : UN EFFORT FINANCIER GLOBALEMENT MAINTENU, DES MÉTHODES RÉNOVÉES	22
1. <i>Une coopération financière profondément renouvelée</i>	22
2. <i>Un effort financier globalement maintenu</i>	27
IV. LES INTERROGATIONS SOULEVÉES PAR L'ACCORD DE COTONOU	27
A. LES PARIS INCERTAINS DU NOUVEAU RÉGIME COMMERCIAL	27
1. <i>Les risques d'une libéralisation non maîtrisée</i>	28
2. <i>L'intégration régionale</i>	29
B. L'HYPOTHÈQUE LIÉE À LA RÉFORME DE L'AIDE COMMUNAUTAIRE	30
CONCLUSION	37
EXAMEN EN COMMISSION	39
PROJET DE LOI	40

PROJET DE LOI	41
ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT	42
ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT	44

Mesdames, Messieurs,

Notre Haute Assemblée est saisie de l'accord de partenariat signé à Cotonou le 23 juin 2000 entre les quinze Etats membres de l'Union européenne et les 71 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), ainsi que d'un accord interne à l'Union européenne, étroitement lié au précédent, relatif aux modalités de financement de l'aide communautaire.

La volonté de nouer un partenariat privilégié avec les pays du Sud s'est manifestée dès la mise en place du Marché commun en 1957. Elle répond à une demande de la France motivée par une double préoccupation : d'une part, témoigner à l'intention des anciennes colonies que l'engagement européen n'est en rien contradictoire avec les liens tissés par l'histoire ; d'autre part, impliquer nos voisins européens dans la prise en charge du développement de ces pays.

Au cours des quarante dernières années, ce partenariat s'est adapté aux évolutions du contexte international.

- En 1957, le traité de Rome (dans sa quatrième partie – « association des pays et territoires d'outre-mer ») ouvre la possibilité de développer dans un cadre multilatéral des relations nouées jusque là sur une base seulement bilatérale. En outre, il institue le fonds européen de développement (FED) destiné à apporter aux pays africains une aide technique et financière.

- Après la grande vague de décolonisation du début des années 60, les relations entre les pays africains et les Européens sont renégociées dans le cadre des accords de Yaoundé (signés en 1963, renouvelés en 1969). L'aide européenne se concentre alors principalement sur l'Afrique noire francophone.

- Après l'adhésion du Royaume-Uni, la coopération européenne inclut certains pays du Commonwealth. Tel est le premier objet de la convention de Lomé signée en 1975. Toutefois, les négociations avec les quarante six Etats de la zone ACP sont aussi l'occasion de jeter les bases d'une véritable politique européenne de développement fondée sur le partenariat, un régime commercial privilégié et une aide financière versée dans le cadre des fonds européens de développement. Conclu pour une durée de cinq ans, l'accord a été renouvelé en 1979 (Lomé II – correspondant au cinquième FED), en 1984 (Lomé III – sixième FED) et en 1989 (Lomé IV). Cette dernière convention couvre une période de dix ans. Il était toutefois prévu qu'elle soit révisée à mi-parcours (Lomé IV bis). Parallèlement, le financement de la coopération a

reposé sur des ressources accordées sur les périodes couvertes par les accords. Elles ont été multipliées par cinq entre 1975 et 2000.

Depuis 1975, **le nombre des Etats ACP signataires s'est beaucoup accru** : 46 en 1975, 58 en 1979, 66 en 1984, 71 aujourd'hui.

Avec 47 pays sur 71 (dont 33 pays les moins avancés (PMA) sur les 38 PMA), **l'Afrique subsaharienne** occupe encore une **part prépondérante** au sein du groupe ACP. Elle représente par ailleurs 95 % de la population de cette zone (583 millions d'habitants sur 610 millions) et a reçu 85 % de l'aide ACP affectée à des pays ou à une région déterminée (soit 13,4 milliards d'euros d'aide reçue sur la période 1986-1996 sur 16 milliards alloués aux ACP). La position éminente de l'Afrique a été encore renforcée par la décision d'associer l'Afrique du Sud comme « membre qualifié » compte tenu de son poids politique et économique (40 % du PIB de l'Afrique subsaharienne).

Les Etats de la zone Caraïbe se situent quant à eux –à l'exception notable de Haïti, de la Guyane et du Suriname- dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire.

Ceux de la région Pacifique présentent une grande disparité entre, d'un côté, la Papouasie-Nouvelle Guinée qui regroupe à elle seule 70 % de la population et, de l'autre, des micro Etats comme Tuvalu qui ne comptent que quelques milliers d'habitants. La faible dimension de ces îles les rend particulièrement dépendantes de l'aide extérieure.

La mise en place d'une relation de partenariat avec un ensemble aussi vaste n'a pas réellement d'autre exemple dans les relations entre le Nord et le Sud. A cet égard, elle constitue sans doute l'une des dimensions les plus remarquables de l'action extérieure de l'Union européenne. Dans le même temps, conçu dans les années soixante-dix, le partenariat s'inscrit dans un contexte aujourd'hui très différent. En outre, il n'a pas toujours répondu aux espoirs qu'il avait suscités. Comment dès lors sauvegarder le principe même d'une relation privilégiée tout en adaptant celle-ci à la nouvelle donne internationale ?

Telle était sans doute la principale gageure qu'il revenait aux négociateurs de relever.

Votre rapporteur examinera successivement le bilan de l'accord de Lomé, les principaux enjeux liés à la renégociation du partenariat, les innovations introduites dans le nouvel accord et, enfin, les interrogations qu'il soulève.

I. UN BILAN CONTRASTÉ

A. DES OBJECTIFS AMBITIEUX

La coopération nouée entre l'Union européenne et les pays ACP n'a pas d'autre exemple dans les relations établies entre Nord et Sud. Son originalité repose sur la combinaison de trois traits spécifiques : la recherche d'un véritable partenariat, la mise à disposition de ressources financières importantes et enfin un régime commercial très favorable aux Etats ACP.

1. Un cadre d'action fondé sur le partenariat

La coopération, dont les principes et les modalités ont été fixés par les conventions successives, repose sur une **base contractuelle**, fruit de la négociation entre, d'une part, les Etats membres de l'Union européenne, d'autre part, les pays ACP. En outre, dans ce cadre général, l'aide financière et technique accordée à chacun des Etats ACP est définie par une convention conclue sous la forme d'un programme indicatif national. Ce cadre contractuel présente deux avantages majeurs.

En premier lieu, il favorise le dialogue entre les deux parties. Le souci de préserver, au-delà même des négociations, des échanges entre les pays ACP et ceux de l'Union européenne s'est traduit par la mise en place d'un **système institutionnel** articulé autour de **trois organes paritaires** : le Conseil des ministres ACP-UE (doté de compétences assez étendues dans la mesure où il peut modifier ou compléter certaines dispositions de la convention, définir les règles de passation et d'exécution des marchés et contrats financés par le FED), le Comité des ambassadeurs ACP-UE, enfin l'Assemblée paritaire ACP-UE – structure de caractère parlementaire et sans doute l'élément le plus original du dispositif.

En second lieu, le partenariat présente un autre atout : il permet de garantir les engagements – financiers principalement souscrits par les pays européens sur la durée et il assure à la fois pour les Etats bénéficiaires la **sécurité** et la **visibilité** de l'aide.

2. Un régime commercial privilégié en faveur des pays ACP

Les produits des pays ACP disposent d'un accès préférentiel au marché communautaire sans qu'un avantage réciproque soit reconnu aux pays européens. La convention de Lomé a en effet supprimé la condition de

réciprocité que prévoyait la convention de Yaoundé. Ainsi, les importations agricoles en provenance des ACP bénéficient de la franchise des droits de douane à l'entrée du territoire communautaire. Si les produits relevant de la politique agricole commune (agrumes, céréales) qui représentent, du reste, une part marginale des ventes des ACP demeurent encore soumis à des restrictions quantitatives ou à des prélèvements prohibitifs, à l'inverse certains produits tropicaux (sucre, rhum, banane) couverts par les « protocoles produit » prévus par l'accord de Lomé disposent d'un régime encore plus favorable que le dispositif général en faveur des ACP allant, dans le cas du sucre, jusqu'à une garantie des prix (pour des quantités déterminées, certes, mais cependant généreuses). Au total, la quasi totalité des exportations des pays ACP –entre 95 % et 98,5 %- accède sans droit de douane au marché communautaire.

Il apparaît plus avantageux que le **système de préférences généralisées** négocié dans le cadre du GATT pour les pays en développement. En effet, celui-ci repose non sur un accès libre mais sur des droits réduits. Il s'assortit en outre de restrictions quantitatives plus rigoureuses et plus nombreuses. Enfin, il peut être modifié de manière unilatérale alors que les modalités propres aux ACP le sont sur une base contractuelle, gage d'une plus grande sécurité.

3. Une aide financière généreuse

Comme le montre le tableau suivant, l'aide européenne a presque quintuplé entre 1975 et 2000.

Lomé I (1975-1979) quatrième FED	3 milliards d'euros
Lomé II (1980-1984) cinquième FED	5 milliards d'euros
Lomé III (1985-1989) sixième FED	7,5 milliards d'euros
Lomé IV (1990-1994) septième FED	12 milliards d'euros
Lomé IV bis (1995-2000) huitième FED	14,6 milliards d'euros

L'aide accordée dans le cadre du **FED** prend la forme de **dons**. Elle est complétée par des **prêts remboursables** accordés à des conditions privilégiées par la **Banque européenne d'investissement** (BEI). Pour la période 1995-2000, les fonds gérés par la BEI atteignent 1,6 milliards d'euros, soit une part marginale par rapport aux subventions.

L'aide a vocation à financer des projets en faveur du développement. Elle prend aussi la forme d'un soutien au cours des matières premières grâce à

la mise en place de deux fonds : le Stabex (stabilisation des recettes d'exportation) et le Sysmin (système pour la production minière).

- le Stabex vise à garantir les recettes d'exportation pour une cinquantaine de produits de base agricole. Un produit est couvert par le mécanisme quand, au cours de l'année précédente, les recettes d'exportations qu'il a assurées ont représenté au moins 5 % des recettes totales du pays concerné (1 % pour les pays les moins avancés, enclavés et insulaires). La compensation est accordée lorsque les recettes se sont réduites d'au moins 5 % par rapport à la moyenne des six années précédentes. Une dizaine de produits –café, cacao, coton, thé, oléagineux, banane- absorbent près de la moitié du fonds.

- le Sysmin vise à apporter une aide aux pays exportateurs de minerais. Il couvre huit produits de base (bauxite et oxyde d'aluminium, cuivre et cobalt, fer, étain, phosphates, manganèse, or) et s'applique si, sur une période de deux années sur quatre précédant la demande, l'Etat intéressé a réalisé au moins 15 % de ses recettes d'exportation grâce à l'un de ces produits ou au moins 20 % (10 % pour les PMA) de ses recettes grâce à l'exportation de tous les produits miniers confondus. La subvention peut être demandée lorsque des circonstances de caractère exceptionnel entraînent un recul de 10 % de la capacité de production et d'exportation ou une contraction de 10 % des recettes d'exportation par rapport à la recette moyenne des deux années précédentes.

Au total, les financements communautaires représentent **le quart de l'aide multilatérale au développement**. Conjugée aux concours bilatéraux de chacun des Etats membres, **l'aide européenne constitue plus de la moitié de l'aide publique au développement**.

B. UN BILAN DÉCEVANT

La convention de Lomé reposait sur le postulat d'une progression parallèle des différents pays vers le développement. Force est de constater que cet espoir ne s'est pas concrétisé.

Les pays ACP, malgré des situations souvent très différentes, demeurent les laissés pour compte du mouvement de mondialisation. Quelques éléments en témoignent :

- le **revenu par habitant** de l'Afrique subsaharienne n'a progressé que de 0,4 % par an entre 1960 et 1992, contre 2,3 % pour l'ensemble des pays en développement. Cette évolution décevante résulte d'une croissance économique plus faible (3,3 % par an) combinée à un taux d'accroissement démographique plus élevé (2,9 % par an).

- les pays les moins avancés ont bénéficié de moins de **1 % des flux d'investissements directs privés** vers les pays du Sud. L'Afrique, en particulier, est demeurée à l'écart d'un mouvement dont le monde en développement a largement bénéficié : l'investissement direct étranger ne représente que 10 % du financement extérieur des pays de la zone.

- l'Afrique subsaharienne ne représente enfin que **2 % du commerce international**.

Dans ce contexte, les instruments mis en place par Lomé n'ont pas suffisamment joué leur rôle.

D'une part, les bénéficiaires du régime commercial sont demeurés limités. Ainsi, la part du marché des pays ACP sur le marché communautaire est passée de 6,7 % à 2,7 % entre 1975 et 1995. Cette évolution contraste avec la progression des parts du marché communautaire détenues par les pays asiatiques passées sur la même période de 4,2 % à 13 %.

D'autre part, l'aide n'a pas vraiment représenté le levier de développement attendu.

Il importe de mieux mesurer les raisons de cette double déception.

- la portée limitée des préférences commerciales

Les avantages du régime commercial se sont érodés au fil des ans. En outre, ils n'ont pas toujours été utilisés au mieux.

En premier lieu, la moyenne des droits pour les produits industriels a été ramenée de 10,4 % à 6,4 % par les accords de Tokyo et à 3,6 % par les accords de Marrakech dans le cadre des négociations multilatérales conduites dans le cadre du GATT –et désormais de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Parallèlement, l'Union européenne a reconnu aux pays méditerranéens –pour les produits industriels- ainsi qu'à tous les pays les moins avancés des avantages commerciaux aussi généreux que ceux accordés dans le cadre de Lomé. Ainsi, d'après la Commission européenne, près des deux tiers des exportations ACP ne bénéficient d'aucune marge préférentielle par rapport aux ventes des autres pays en développement sur le marché communautaire.

Par ailleurs, comme l'a souligné le rapport de M. Dominique Bocquet au ministre français de l'économie et des finances sur le partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP¹, les pays ACP n'ont sans doute pas

¹ Dominique Bocquet, « *Quelle efficacité économique pour Lomé ?* » - Rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (1998).

suffisamment tiré parti du dispositif de Lomé pour favoriser le développement d'industries de transformation. En effet, dans la mesure où les tarifs douaniers appliqués aux exportations des pays non ACP sont souvent plus élevés pour les produits transformés que pour les biens primaires, les pays ACP -dispensés quant à eux de tous droits de douane- disposaient d'un avantage comparatif encore plus fort pour la vente de produits transformés vers l'Union européenne. Or la spécialisation dans les produits tropicaux et les matières premières n'a pas été remise en cause et la localisation d'activités de transformation sur le territoire de la zone ne s'est pas réellement confirmée.

Une exception s'est toutefois présentée avec le cas de Maurice dont les exportations grâce au textile comprennent 2/3 de produits manufacturés.

Ces difficultés à saisir les opportunités ouvertes par le système de Lomé s'expliquent principalement par l'insuffisance des investissements mais aussi une certaine méconnaissance des clauses commerciales de la part des producteurs ou exportateurs potentiels.

- Le bilan décevant de l'aide

Les volumes d'aide affichés en faveur des ACP ne doivent pas faire illusion : une partie, seulement, a été effectivement versée. En outre, les fonds effectivement décaissés n'ont pas toujours montré leur efficacité.

En fait, 35 à 40 % seulement des ressources disponibles au titre du FED ont été à ce jour dépensées. Dans ces conditions, le **montant du reliquat** s'élève à la somme impressionnante de près de **10 milliards d'euros**.

La lenteur des décaissements –encore plus préoccupante pour les pays de la Méditerranée couverts par le fonds MEDA- trouve son origine dans plusieurs facteurs. La Commission a mis en avant l'insuffisance des effectifs. Les volumes d'aide communautaire ont été multipliés par 2,8 au cours des dix dernières années, alors même que le nombre de postes supplémentaires n'avait été multiplié que par 1,8. La Commission a dû alors recourir à la sous-traitance (l'aide extérieure représente 90 % des dépenses totales de sous-traitance de la communauté). L'utilisation de bureaux extérieurs ne favorise pas réellement un contrôle rigoureux de l'utilisation des fonds.

Cependant, les retards ne s'expliquent pas seulement par l'insuffisance des effectifs, ils sont aussi, pour une large part, liés à **l'extrême complexité des procédures** et à la **lourdeur des circuits de décision**. La Commission a elle-même admis que la « gestion [de son aide] est devenue extrêmement complexe et onéreuse en raison de l'hétérogénéité des procédures et l'éclatement ou l'inadéquation des systèmes de communication ».

Quant aux fonds versés, ils n'ont pas toujours répondu aux objectifs fixés. L'évaluation de 335 projets engagés au cours des années 80 a ainsi mis

en évidence un taux d'efficacité de 70 % pour le secteur des transports mais de moins de 30 % pour l'agriculture et le développement rural¹.

En premier lieu, le contexte institutionnel et la politique économique n'ont pas été évalués à leur juste mesure alors même qu'ils conditionnent l'efficacité de l'aide. Le caractère automatique des versements n'a pas permis d'ajuster l'aide en fonction de la qualité de gestion des Etats bénéficiaires.

En outre, les conditions de mise en œuvre des projets –décidés depuis Bruxelles- ne facilitent guère leur appropriation par les pays bénéficiaires. Dès lors, leur pérennité apparaît compromise faute des moyens nécessaires de fonctionnement et d'entretien.

Par ailleurs, la multiplicité des instruments d'aide mobilisés pour des objectifs différents dans des domaines souvent proches soulève un problème de cohérence.

Enfin, l'Union européenne n'est pas parvenue à fixer de réelles priorités qui auraient permis, en accord avec les pays ACP, de mieux concentrer l'aide et de lui conférer ainsi un impact plus significatif.

II. LES ENJEUX DE LA NÉGOCIATION DE COTONOU

La conception originelle de la convention de Lomé reposait sur trois postulats dont la validité a été affectée par les grandes évolutions du monde contemporain. D'abord, elle donnait une importance essentielle aux matières premières –par le biais notamment des mécanismes de compensation des variations de produits de base tels que le Stabex et le Sysmin –alors que le commerce international a tendu à valoriser le rôle de la transformation comme source de richesse. Ensuite, Lomé a répondu à une vision linéaire et uniforme des différentes étapes du développement. Or, la diversité des situations dans les pays du Sud souligne que l'aide, comme l'a rappelé le rapport Bocquet « doit savoir obéir à une logique d'opportunités et investir là où elle peut être le plus efficace ». Enfin, l'Etat très interventionniste, considéré en 1975 comme l'acteur principal du développement, a vu son rôle recentré autour de deux grandes missions : la mise en place d'un environnement favorable à l'initiative privée et le souci d'une gestion rigoureuse des ressources publiques.

Sans doute les conventions successives ont-elles permis d'aménager des relations entre l'Union européenne et les ACP. Ainsi, la révision de Lomé IV en 1995 a conduit à l'introduction d'une clause relative à la consolidation

¹ Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXIème siècle : défis et options pour un nouveau partenariat.

de l'Etat de droit et à la bonne gestion des affaires publiques. En outre, elle a aussi organisé une programmation en deux tranches afin de limiter le caractère automatique des allocations d'aide programmable. Cependant, la nature de la convention n'a pas vraiment été remise en cause : ainsi l'Etat demeure encore le partenaire quasi exclusif de la coopération financée par l'Union européenne.

Au regard du bilan plutôt décevant de l'accord de Lomé, il était devenu opportun d'adapter le partenariat à la nouvelle donne internationale. Cette nécessité est apparue avec une plus grande acuité encore, compte tenu de l'incompatibilité entre le système de préférences de Lomé et les règles de l'organisation mondiale du commerce.

A. L'ADAPTATION AUX RÈGLES DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

La mise en cause du «protocole bananes» par un panel a mis en évidence la contradiction entre le dispositif de Lomé et les règles de l'OMC. En effet, les préférences de Lomé revêtent un caractère discriminatoire vis-à-vis des autres pays en développement et cette discrimination n'étant pas justifiée par la réciprocité, elle n'entre pas dans le champ de l'article XXIV du GATT relatif aux unions douanières et aux zones de libre échange.

L'article 1^{er} du GATT –repris depuis 1994 dans les accords de l'OMC- stipule que tout avantage reconnu à un pays tiers en matière commerciale doit être automatiquement étendu à l'ensemble des Etats membres du système multilatéral selon la clause de la nation la plus favorisée. Le GATT reconnaît néanmoins, sous certaines conditions, la possibilité de conclure des accords « régionaux » destinés à baisser les barrières aux échanges entre un nombre limité de membres, dans la mesure où ils sont complémentaires du processus de libéralisation multilatérale (article XIV). Ces accords sont autorisés à une triple condition :

- ne pas entraîner une hausse du niveau de protection globale vis-à-vis des pays tiers ;
- couvrir la quasi-totalité des échanges ;
- être mis en place dans un délai raisonnable.

Dès lors, l'Union européenne a sollicité en 1994 une dérogation en faveur de l'accord de Lomé, acceptée par le Conseil des parties contractantes de l'OMC pour une durée de cinq ans.

Sans doute une nouvelle dérogation aurait elle pu être obtenue à l'échéance de cette période. Toutefois, elle aurait été marquée d'une double précarité. D'abord parce qu'elle aurait dû désormais être demandée tous les

ans. Ensuite, parce qu'une dérogation en cours de validité n'interdit pas l'ouverture d'une procédure par une partie contractante qui s'estimerait lésée.

Cette fragilité heurte le principe de sécurité qui constitue le fondement même du partenariat noué avec les pays ACP.

Aurait-il fallu alors appliquer le système de préférences généralisées (SPG) aux pays ACP ? Une telle formule aurait cumulé deux inconvénients : substituer un système unilatéral au cadre contractuel existant ; induire des différences de traitement entre Etats membres dans la mesure où les préférences reconnues par le SPG varient en fonction du niveau de développement de chaque pays. Cette différenciation ne paraîtrait pas cohérente avec le souci d'intégration régionale et la nécessité de préserver la capacité d'entraînement de certains pays à revenu intermédiaire.

B. LA PRISE EN COMPTE DES LIMITES DE L'ACCORD DE LOMÉ

Le nouvel accord devait également prendre en compte les limites rencontrées par le partenariat à la lumière des vingt-cinq années d'expérience de Lomé. Les progrès devaient porter sur cinq grands thèmes.

- La **revalorisation du partenariat**. En effet, jusqu'à présent, le principe du partenariat n'a pas réellement reçu de traduction concrète : l'Union européenne tend à privilégier une démarche unilatérale peu propice à l'appropriation des politiques de développement des pays partenaires et à la reconnaissance de leurs responsabilités, gages pourtant indispensables de la réussite d'une politique de coopération. La revalorisation du partenariat suppose un **renforcement du dialogue**, ainsi qu'une nouvelle approche des « conditionnalités » afin d'impliquer davantage les pays tiers des Etats ACP.

- La **définition de vraies priorités**. La répartition des ressources par pays et par secteurs de traduit pas de priorités claires principalement en raison de la multiplicité des instruments d'aide mis en œuvre, dévolus chacun à des objectifs particuliers.

- La mise en place d'une **capacité d'analyse et de réflexion prospective** destinée à mieux identifier les contraintes institutionnelles, économiques voire sociales et culturelles dont le poids apparaît souvent déterminant dans le résultat d'un projet de développement.

- L'élaboration d'un **nouveau cadre commercial** qui tienne compte des règles de l'OMC et, aussi, de la difficulté rencontrée par le système actuel pour promouvoir la croissance et la diversification. Elle doit s'inscrire dans le cadre d'une politique plus large, soucieuse notamment de promouvoir le secteur privé.

- L'impératif d'une **meilleure coordination** entre les bailleurs de fonds.

C. UNE NÉGOCIATION DIFFICILE

Le processus lié à la renégociation de l'accord de Lomé s'est ouvert par la publication du « livre vert » de la Commission, en novembre 1996, et poursuivi par une large concertation au sein des pays de l'Union européenne et de la zone ACP. Il a abouti au double constat de l'attachement des ACP au cadre de leurs relations avec l'Union et de la nécessité d'une réforme en profondeur dans le sens d'une plus grande efficacité.

Cette double préoccupation a inspiré les propositions de la Commission pour le projet de mandat de négociation soumis aux Quinze en janvier 1998. Le mandat de l'Union a été adopté par le Conseil des affaires générales, au terme de négociations difficiles, notamment sur les volets commercial et financier. Parallèlement, un mandat a été élaboré, pour la première fois de son histoire, par le groupe ACP. Les négociations se sont engagées le 30 septembre 1998, à Bruxelles, sur la base de ces deux mandats.

Les difficultés rencontrées au cours des discussions tant au sein de l'Union européenne qu'entre les Quinze et les pays ACP, ont mis en lumière les trois grands enjeux de la négociation d'ordre politique, commercial et financier.

a) Les moyens d'une efficacité renforcée

Le renforcement du dialogue politique a été souhaité par l'Union européenne comme par les ACP. Cependant, les divergences se sont cristallisées sur le souhait de la partie européenne d'élever au rang d'élément essentiel de la future convention le principe de **bonne gestion des affaires publiques** (la « bonne gouvernance » pour reprendre une expression inspirée de l'anglais). Ce point est important car tout manquement à un « élément essentiel » de la convention peut justifier la suspension de tout ou partie de l'aide. Les pays ACP estimaient que le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit déjà reconnu par Lomé comme « élément essentiel » de l'accord permettait d'englober les aspects couverts par le principe de bonne gestion des affaires publiques.

En outre, les ACP souhaitaient que la suspension de la coopération, en cas de violation des éléments essentiels, résulte d'une décision paritaire, à laquelle ils pourraient, le cas échéant, s'opposer.

L'Union européenne a pris en compte cette double préoccupation et proposé, d'une part, de retenir une définition restrictive de la bonne gestion des affaires publiques afin d'éviter tout malentendu et tout arbitraire dans le

processus de décision et, d'autre part, de mettre l'accent sur le dialogue comme moyen privilégié de règlement des cas de manquement aux engagements de la convention.

b) Le volet commercial

Le volet commercial a sans doute représenté le point le plus délicat de la négociation, d'abord entre les Quinze avant la définition du mandat de négociation, ensuite entre l'Union européenne et les ACP.

Le principe même de la définition d'un cadre commercial particulier aux pays ACP n'allait pas de soi. Certains des partenaires européens de la France s'interrogeaient sur la légitimité d'un instrument parfois assimilé à un héritage colonial et préconisaient une application indifférenciée des mêmes avantages commerciaux à l'ensemble des pays les moins avancés. Le mandat de négociation sur lequel se sont accordés les Quinze a permis de réaffirmer la **spécificité** des relations avec la zone ACP. Il reprend pour une large part les propositions de la Commission : à l'issue d'une période de cinq ans (2000-2005) pendant laquelle les préférences non réciproques actuelles et les protocoles produits seront maintenus, des accords en vue de la libéralisation progressive des échanges seront conclus entre l'Union européenne et des sous-ensembles ACP constitués en zones d'union douanière. Les pays les moins avancés continueraient à bénéficier, au delà, de préférences non réciproques et la situation des ACP non PMA qui ne serait pas en mesure de s'insérer dans des zones de libre échange avec l'Union serait examinée en 2004. Le contenu de cette proposition a fait l'objet de délicates tractations entre les Quinze.

- La **période de transition** : la plupart des Etats membres souhaitaient une mise en conformité rapide du partenariat Union européenne-ACP avec les règles de l'OMC ; le principe d'une transition de cinq ans, défendu par la France, qui nécessite du reste une dérogation de l'OMC, a finalement prévalu. En outre, les accords de libre échange prévus pour entrer en vigueur à compter de 2005 seront mis en œuvre progressivement.

- Les **protocoles particuliers** sur le sucre, la viande bovine et la banane : ils soulevaient une hostilité générale. Seuls les deux premiers ont été maintenus.

- La **compensation des pertes de recettes** à l'exportation des produits de base : le principe en était seul défendu par la France et la Commission européenne. Il a été reconduit selon des modalités nouvelles : les compensations seront intégrées dans une enveloppe plus large consacrée au développement à long terme.

Dans le cadre des discussions avec les pays ACP, ces derniers n'ont pas contesté les objectifs poursuivis par la partie européenne –insertion dans l'économie mondiale et conformité avec les règles de l'OMC. Ils se sont

toutefois montrés très prudents, sinon réticents, vis-à-vis des conditions de mise en œuvre. Ils ont ainsi demandé que la transition s'inscrive sur une période de dix ans et que les discussions sur les futurs arrangements ne soient engagées qu'à partir de 2005. Dans l'intervalle, aucune option ne devrait être écartée.

c) L'enjeu financier

L'enjeu financier présente un double aspect : le volume de l'aide, les conditions de mise en œuvre de la coopération.

Le premier aspect a avant tout fait l'objet d'une négociation entre les Quinze, même s'il figure, sous la forme d'un protocole financier, en annexe de l'accord de Cotonou.

Les pays ACP aspiraient à une augmentation en termes réels de l'enveloppe du FED. L'Union européenne se partageait entre les Etats qui à l'instar de l'Allemagne ou du Royaume-Uni ne jugeaient pas nécessaire d'accroître cette dotation –et malheureusement l'accumulation des reliquats sur le FED leur donnait quelques solides arguments– et ceux qui, comme la France, estimaient que tout recul représenterait un signal politique très négatif en direction de pays qui comptent parmi les plus pauvres de la planète. En tout état de cause, l'évolution devait respecter le principe fixé par le Conseil européen de Berlin de mars 1999 d'une stabilisation des crédits consacrés à l'action extérieure de l'Union. L'accord s'est fait sur la base d'une proposition de la présidence finlandaise, soit une dotation de 13,8 milliards d'euros qui correspond à une stagnation des moyens financiers. Le maintien de l'effort financier a été obtenu au prix du renoncement par la France d'un rééquilibrage de sa quote part –24,3 % dans un sens plus proche de sa participation au budget communautaire (17 %).

Le second aspect de l'enjeu financier concerne le système d'allocation des ressources. L'Union européenne plaidait pour une nouvelle programmation de l'aide susceptible de permettre une adaptation régulière des projets et des montants alloués aux pays ACP afin de tenir compte de l'évolution de leur situation et de leurs performances.

Le principe d'une programmation glissante a suscité la réserve de plusieurs des pays ACP.

*

* *

L'ensemble de ces questions a été évoqué dans le cadre de quatre groupes de négociation constitués dès l'ouverture des discussions à la fin de l'année 1998 et chargés le premier, des aspects politiques, le second, des

stratégies de développement, le troisième, du volet commercial et le quatrième, de la coopération financière. Ces quatre groupes ont permis d'identifier les points de divergence ou de convergence entre les deux parties. Après la première conférence ministérielle de négociations réunie à Dakar en février 1999, ils ont cherché à favoriser des compromis sur les points de désaccord.

L'absence de progrès réels constatée lors de la deuxième conférence ministérielle en juillet 1999 a conduit à multiplier les réunions informelles. Deux autres conférences ministérielles, en décembre 1999 et février 2000, ont permis d'aboutir à un accord d'ensemble et le nouveau texte a pu être signé Cotonou, le 23 juin 2000¹.

III. LES PRINCIPALES INNOVATIONS DE L'ACCORD DE COTONOU

L'accord de Cotonou a été conclu pour vingt ans, avec une clause de révision tous les cinq ans et un protocole financier pur chaque période de cinq ans. Il repose sur quatre piliers principaux : le renforcement du dialogue politique, la définition de stratégies de coopération dans leurs aspects sectoriels et thématiques, la mise en place d'un nouveau cadre commercial, la réforme de la coopération financière.

Votre rapporteur reviendra, pour les développer, sur chacun de ces quatre points.

A. LE RENFORCEMENT DE LA DIMENSION POLITIQUE

Le volet politique de l'accord de Cotonou est marqué par une réelle continuité avec Lomé mais il comporte aussi deux modifications significatives destinées à ouvrir le partenariat sur deux aspects essentiels de la coopération : la lutte contre la corruption et la coordination des efforts dans le domaine migratoire.

• *Les éléments de continuité*

La continuité se manifeste d'abord sur le plan institutionnel par le maintien des trois institutions conjointes des accords de Lomé : le Conseil des ministres, le comité des ambassadeurs et l'assemblée paritaire –rebaptisée « assemblée parlementaire paritaire » pour mieux affirmer la place des parlementaires dans la mise en oeuvre du partenariat.

¹ Il aurait dû l'être à Suva, aux îles Fidji, mais un coup d'Etat dans ce pays a conduit à retenir la candidature de la capitale béninoise.

Cette continuité se traduit également par la préservation d'une clause de non-exécution efficace. Les pays ACP, on l'a vu, auraient souhaité revenir sur la faculté reconnue à l'une des parties à l'accord de recourir à des mesures unilatérales destinées à suspendre la coopération en cas de violation de l'un des trois éléments essentiels de l'accord –droits de l'homme, principes démocratiques et Etat de droit. Toutefois, la mise en œuvre d'une décision de suspension et, partant, l'efficacité du dispositif ne paraissait guère compatible avec l'obligation d'un accord unanime. Telle était la position des Quinze. L'accord de Cotonou a finalement permis de sauvegarder une **capacité de décision unilatérale** : en effet, si un manquement à l'un des éléments essentiels de l'accord entraîne d'abord l'ouverture de consultations, il peut justifier, en dernier ressort, la suspension de tout ou partie de l'application de l'accord par une décision de caractère unilatéral.

La clause de non-exécution avait été appliquée cinq fois dans le cadre de l'accord de Lomé (Togo, Niger, Comores, Guinée Bissau, Côté d'Ivoire). Le nouvel article 96 a été mis en oeuvre sur une base provisoire depuis 2000 pour cinq pays –Haï ti, Fidji, Côte d'Ivoire, Liberia, Zimbabwe.

Au total, la procédure n'aura débouché sur la suspension de la coopération que pour le Togo, Haï ti et Fidji.

• *Les éléments de changement*

L'accord de Cotonou a introduit une double innovation : la reconnaissance de l'impératif de bonne gestion des affaires publiques et de la coopération dans le domaine migratoire.

Les Quinze souhaitaient que la « **bonne gouvernance** » figurât parmi les « éléments essentiels » de l'accord. Les ACP le refusaient, de crainte que cette modification n'alourdisse le poids des « conditionnalités » auxquelles est déjà soumise la coopération. Un compromis a pu être trouvé qui, s'il ménage les préventions des Etats ACP, pourrait s'avérer dans le fond un facteur important d'une efficacité renforcée de la coopération.

La bonne gestion n'a certes pas été reconnue comme « élément essentiel » mais elle constitue un « élément fondamental » du partenariat (art. 9 § 3) et un manquement en la matière peut justifier une procédure de suspension spécifique (art. 97) mais comparable à la clause de non-exécution, dans la mesure où elle repose en dernier ressort sur une décision de caractère unilatéral.

La procédure, il faut le souligner, ne vise pas seulement les cas de corruption concernant les fonds du FED mais, plus largement, toutes les malversations dans un pays où l'Union se trouve financièrement impliquée. L'extension du champ d'application se justifie pleinement, compte tenu de la diversité et de l'opacité des manipulations dont l'aide publique fait parfois

l'objet. Elle devrait ainsi représenter une garantie pour les contribuables et les investisseurs européens ainsi que pour les bénéficiaires légitimes de l'aide communautaire. Appliqué de manière provisoire depuis le 2 août 2000, l'article 97 a été appliqué pour la première fois au Libéria.

- La **dimension migratoire** du partenariat a été mieux prise en compte par l'accord de Cotonou (art. 13). L'Union européenne s'est engagée à promouvoir le principe de non discrimination pour les ressortissants ACP établis également sur son territoire et à financer des actions de coopération ayant un impact sur les flux migratoires. Surtout, au terme de discussions difficiles, les Etats ACP ont admis pour la première fois l'introduction dans l'accord d'une **clause de réadmission**.

En effet, le Conseil de l'Union européenne avait adopté en 1999 une clause standard de réadmission destinée à être insérée désormais dans les accords signés entre l'Union et les Etats tiers.

Cette clause prévoit une double obligation pour les pays concernés :

- réadmettre leurs ressortissants présents illégalement sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités ;

- conclure avec la Communauté européenne ou avec un Etat-membre de l'Union européenne, à la demande de ces derniers, des accords régissant les obligations spécifiques en matière de réadmission, y compris une obligation de réadmission des ressortissants d'autres pays et des apatrides qui sont arrivés sur le territoire dudit Etat membre de l'Union européenne en provenance de l'Etat tiers concerné.

Une majorité d'Etats membres estimaient qu'il n'aurait pas été logique de ne pas introduire ces dispositions dans le premier accord négocié avec des Etats tiers depuis l'adoption de la clause de réadmission. Les ACP se sont montrés très réticents : ils souhaitaient que l'accord ne fasse référence qu'à la problématique du retour relevant d'une politique fondée sur l'incitation et, plus encore, que les ressortissants des Etats tiers et les apatrides soient exclus du champ des dispositions qui pourraient être insérées dans l'accord.

Au cours de la quatrième conférence ministérielle de négociation de février 2000, les ACP ont finalement consenti à réadmettre leurs ressortissants se trouvant illégalement sur le territoire d'un Etat membre et de négocier, par ailleurs, des accords bilatéraux relatifs à la réadmission des ressortissants des Etats tiers ou des apatrides.

B. UN EFFORT POUR DÉFINIR UN CADRE COHÉRENT D'ACTION

Les orientations de la coopération européenne ont aussi fait l'objet d'une double adaptation : dans leur contenu d'abord, avec la définition d'un cadre cohérent d'action, dans leur mode d'élaboration ensuite, avec l'ouverture à des acteurs non étatiques et en particulier aux entreprises.

- Les objectifs de la politique de coopération de l'Union, déclinés sur quelque 212 articles dans la convention de Lomé, manquaient singulièrement de lisibilité. Les actions sur le terrain ne faisaient pas apparaître davantage de priorité.

L'accord de Cotonou pose pour objectif central la **réduction de la pauvreté** dont la réalisation repose sur une stratégie intégrée articulée autour de trois domaines prioritaires d'action et de trois questions transversales.

Les domaines d'action prioritaires portent sur :

- le développement économique (l'investissement et le développement du secteur privé ; les politiques et réformes macroéconomiques et structurelles ; les politiques sectorielles),
- le développement social et humain (les politiques sectorielles sociales ; les questions relatives à la jeunesse ; le développement culturel),
- l'intégration et la coopération régionales.

En outre, l'ensemble des projets de coopération devra prendre en compte trois questions transversales : l'égalité hommes/femmes ; la gestion durable de l'environnement ; le développement institutionnel.

Au-delà des grands principes, les analyses détaillées des stratégies de coopération en matière de politiques sectorielles notamment, seront réunies dans un compendium de textes de référence. Elles pourront être révisées et adaptées par le Conseil des ministres.

Ces stratégies de développement représentent un cadre de référence pour les programmes de coopération qui seront déterminés pays par pays.

- La convention de Cotonou introduit aussi un changement dans le **mode d'élaboration** de la coopération en cherchant à ouvrir davantage le partenariat aux acteurs de la société civile. Il ne s'agit pas seulement de consulter ces acteurs mais aussi et surtout de les impliquer dans le processus de décision. Sans doute, comme le souhaiteraient les pays ACP, il incombe aux Etats de déterminer les principes et stratégies de développement. Cependant l'accord de Cotonou confère aux acteurs non étatiques –qu'il

s'agisse du secteur privé comme du secteur public- une capacité d'intervention aux différents stades du processus de décision.

L'accord prévoit aussi de favoriser le **développement des capacités de ces intervenants** afin que le rôle qui leur est reconnu ne reste pas seulement virtuel.

C. UNE MODIFICATION RADICALE DU RÉGIME COMMERCIAL AVEC LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DE ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE

L'établissement de zones de libre-échange entre l'Union européenne et des sous-ensembles de la zone ACP a finalement été accepté par les partenaires des Quinze en contrepartie d'un allongement de la période de transition à 8 ans au lieu des 5 initialement proposés par l'Union. Ainsi le régime actuel sera maintenu de **2 000 à 2008** au plus tard. L'Union européenne a obtenu à ce titre une dérogation de l'OMC lors de la Conférence de Doha en 2001.

Pendant cette période, le processus de transition s'articulera autour de trois étapes successives :

- L'ouverture des négociations formelles des accords de partenariat économique d'ici septembre 2002 au plus tard ;

- La prise en compte en 2004 de la situation des pays ACP non PMA qui ne seraient pas en mesure de négocier des accords de partenariat économique et l'évaluation d'alternatives possibles ;

- La libéralisation des échanges à compter de 2008 dans le cadre d'une période de transition d'au moins douze ans.

Par ailleurs, l'adaptation du dispositif à l'égard des ACP s'accompagnera d'une **amélioration du régime commercial en faveur de l'ensemble des pays les moins avancés** dont 39 font partie du groupe ACP.

Lors du Conseil « Affaires générales » du 26 février 2001, l'Union est allée au-delà de l'engagement pris à Cotonou d'accorder la franchise de droits et de quotas pour l'« essentiel » des produits des PMA : elle a en effet accordé cet avantage à **toutes** les importations des produits des PMA, à l'exception des armes –initiative dite « tout sauf les armes ».

Jusqu'au 1^{er} janvier 2008, l'actuel régime commercial tel qu'il a été fixé par la convention de Lomé sera donc préservé. Qu'en est-il cependant des protocoles relatifs à certains produits ?

Les protocoles sur la viande bovine et le sucre ont été intégralement repris. A l'inverse, le protocole sur le rhum n'a pu être maintenu en raison de

l'accord de libéralisation progressive conclu sur ce type de produit entre la Communauté et les Etats-Unis en 1997 –en contrepartie, comme l'indique une déclaration annexée à l'accord de Cotonou, un programme spécifique d'assistance bénéficiera aux exportateurs de rhum des pays ACP.

De même le protocole sur la banane a été supprimé compte tenu de la nouvelle décision d'invalidation du régime communautaire par l'OMC (condamnation de l'ouverture d'un contingent aux fournisseurs traditionnels ACP). Un nouveau protocole (annexe V de l'accord de Cotonou) pose seulement pour principe que la Communauté accepte d'examiner et, le cas échéant, de prendre des mesures visant à assurer la viabilité des entreprises ACP exportatrices de bananes et le maintien des débouchés pour leurs bananes sur le marché communautaire. Dans les faits, il n'existe donc plus de régime particulier pour la banane dans l'accord de Cotonou.

Les importations de bananes en provenance des ACP sont aujourd'hui régies par un accord conclu en avril 2001 entre l'Union européenne et les Etats-Unis (dit accord Lamy-Zoellick). Ce texte autorise la réservation d'un contingent de 750 000 tonnes aux pays ACP. Cet avantage requiert une double dérogation aux règles de l'OMC –au titre des articles I (clause de la nation la plus favorisée) et XIII (application non discriminatoire des restrictions quantitatives)- à laquelle les Etats-Unis ont consenti et qui a été entérinée lors de la Conférence de Doha. Le passage à une solution exclusivement fondée sur les droits de douane est prévue au 1^{er} janvier 2006 au plus tard.

D. LA COOPÉRATION FINANCIÈRE : UN EFFORT FINANCIER GLOBALEMENT MAINTENU, DES MÉTHODES RÉNOVÉES

L'accord de Cotonou fixe le cadre de la coopération financière avec les pays ACP. Les aspects liés à la gestion de l'aide relèvent, quant à eux, d'un accord interne aux quinze pays de l'Union européenne soumis à l'examen de la Représentation nationale concomitamment à l'accord de Cotonou.

L'accord de Cotonou ne détermine pas seulement le montant de l'aide accordée aux ACP, il engage aussi une profonde rénovation de la mise en œuvre de la coopération financière.

1. Une coopération financière profondément renouvelée

Les dysfonctionnements de l'aide communautaire sont apparus comme l'une des faiblesses majeures du partenariat noué par l'Union européenne avec les ACP. L'effort de rénovation engagé par Cotonou vise quatre objectifs principaux : la rationalisation des instruments de coopération, une programmation plus efficace, une gestion des fonds plus rigoureuse et

enfin le souci d'une meilleure coordination entre les bailleurs de fonds au sein de l'Union européenne.

. La rationalisation des instruments de coopération

Aux nombreux instruments existants sont substituées deux grandes enveloppes consacrées respectivement :

- au **développement à long terme** sous la forme d'**aides non remboursables** accordées dans le cadre, d'une part, des programmes indicatifs nationaux négociés avec chacun des Etats ACP pour la durée du protocole financier, et, d'autre part, des programmes régionaux ;

- à l'**appui au secteur privé** sous la forme de **capitaux à risque** ou de **prêts bonifiés** dans le cadre d'une **facilité d'investissement gérée par la BEI**. La facilité permettra de financer des entreprises privées génératrices de revenus et commercialement et économiquement viables, ainsi que des entreprises publiques si elles satisfont à ces exigences. Les bénéfices provenant de ces opérations seront reversés à la facilité qui, à plus long terme, ne devrait donc plus requérir de refinancement.

Jusqu'à présent les différents instruments de coopération sont mis en œuvre de manière peu coordonnée, chaque instrument étant soumis à des procédures et des méthodes de programmation propres. Le nouveau dispositif introduira un élément de souplesse appréciable en permettant le redéploiement des ressources en fonction des besoins.

La rationalisation des instruments de coopération a conduit à la **suppression du Stabex et du Sysmin**. Cependant, l'enveloppe destinée au développement à long terme pourra être utilisée pour compenser les fluctuations à court terme des recettes d'exportations des pays ACP. L'attribution de ressources additionnelles est déclenchée dans une double hypothèse :

- une perte de 10 % (2 % pour les PMA) des ressources d'exportations de biens, ou de l'ensemble des produits agricoles ou miniers par rapport à une moyenne arithmétique de trois années ;

- et une appréciation de 10 % du déficit public programmé. La compensation n'interviendra que si les pertes de recettes se traduisent par un effet négatif sur le solde budgétaire des pays concernés. Elle jouait auparavant de manière automatique indépendamment du contexte économique. Le soutien est commandé par un objectif clair : la sauvegarde des réformes et politiques macroéconomiques et sectorielles qui pourrait se trouver compromise par une baisse des recettes.

. Une programmation assouplie

Dans le système actuel, les stratégies de soutien sont élaborées de manière unilatérale par l'Union européenne. Par ailleurs, l'aide programmable est allouée à chacun des Etats ACP en deux tranches dont la première, acquise une fois pour toutes, représente 70 % de l'enveloppe totale. Ce système a pour effet de ne pas inciter les pays ACP à améliorer leurs performances ; il peut aussi conduire à immobiliser d'importants montants en cas de crise politique ou de difficultés d'absorption de l'aide.

L'accord de Cotonou introduit une double innovation : d'une part, il associe davantage le pays bénéficiaire à l'élaboration de la programmation aux fins de l' « appropriation » -indispensable- des objectifs de développement par l'Etat intéressé. D'autre part, il rend possible la révision du volume de l'aide à l'occasion de réexamen à mi-parcours de la coopération.

Le processus de programmation repose d'abord sur une **stratégie de coopération nationale** propre aux différents pays partenaires de l'Union. Cette stratégie est destinée à couvrir l'ensemble des opérations financées sur l'enveloppe d'aide non remboursable. L'élaboration de ce document associe étroitement les représentants de l'Union et les autorités du pays concerné ainsi, d'ailleurs, que les acteurs de la société civile. La stratégie de coopération nationale combine l'aide, le commerce et la coopération politique. Elle doit prendre en compte, en outre, la **complémentarité avec les interventions des autres donateurs**.

Cette stratégie de coopération sera complétée par un **programme indicatif opérationnel** qui, dans le cadre de l'enveloppe financière indicative prévue par la Communauté, précise les **différents projets** ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre.

La coopération pourra être revue régulièrement afin de s'assurer de l'adéquation des projets aux besoins, sur la base, d'abord, d'une **revue opérationnelle**, tous les ans, du programme indicatif national, et, en suite, d'un **réexamen plus approfondi à mi-parcours** et à **la fin de la période d'application du protocole financier**, de la stratégie de coopération. Les programmes manquant d'efficacité pourront être ajustés, voire abandonnés avec pour conséquence la perte des ressources concernées.

Afin que les révisions régulières ne donnent pas lieu à une dérive bureaucratique, source de blocages dans la consommation des crédits, leur durée a été encadrée par l'accord de Cotonou : soixante jours pour les réexamens opérationnels annuels, trente jours supplémentaires pour un réexamen de la stratégie de coopération nationale.

. Le souci d'une gestion plus efficace

L'adaptation de la programmation ne répond qu'à une partie des difficultés, celle liée aux vicissitudes politiques ou économiques des pays

ACP. Mais, on le sait, les blocages trouvent aussi leur origine dans les insuffisances du système communautaire. L'accord interne à l'Union européenne tente de remédier aux faiblesses les plus marquantes : la lourdeur du processus de décision et la lenteur des mécanismes de décaissement des crédits.

- L'assouplissement du processus de décision

Le Comité du FED -où sont représentés les quinze Etats membres ainsi que la Commission- chargé de l'examen des projets, ne dispose pas matériellement du temps nécessaire à cette mission. De fait, le contrôle apparaît sélectif en fonction des montants et de la nature des projets.

Aux termes de l'accord de Cotonou, le Comité se prononcera désormais, à la majorité qualifiée, sur la stratégie de coopération et le programme indicatif national. Quant aux projets, le seuil requis pour leur examen devant le Comité a été substantiellement relevé. L'institution n'examinera en effet que les opérations d'un montant supérieur à 15 millions d'euros ou représentant plus de 25 % du programme indicatif national. Il se bornera à approuver par procédure écrite les projets compris entre 8 et 15 millions de francs. Au-dessous de ce seuil, il est seulement tenu informé par la Commission (a priori au-delà de 500 000 euros, a posteriori en deçà). Néanmoins, le Comité peut demander un débat pour les projets dont le montant est compris entre 8 et 15 millions d'euros ; par ailleurs, les Etats membres disposent d'un pouvoir d'évocation devant le Comité pour les projets allant jusqu'à 8 millions d'euros sans toutefois qu'un avis formel du Comité soit requis pour ces opérations.

Le relèvement du seuil d'examen résulte d'un compromis adopté à l'initiative de la France entre ceux de ses partenaires désireux d'aller beaucoup plus loin (Suède ou Pays-Bas) et d'autres très réticents (Italie, Espagne). Même si la France -avec 52 voix correspondant aux deux tiers de la minorité de blocage fixée à 77- disposera d'une « faculté d'empêcher » s'agissant des projets les plus coûteux, la capacité de contrôle des Etats n'en apparaît pas moins entravée par ces nouvelles dispositions.

Dès lors le renforcement de l'information sur le terrain entre les délégations de la Commission, d'une part, et les représentations des Etats membres, d'autre part, constitue un corollaire indispensable de la réforme des procédures d'adoption des projets.

L'allégement de la procédure n'a en fait de légitimité que s'il permet d'accélérer le cycle de vie administratif des projets à travers la réduction de l'écart entre identification des projets et décaissements.

Les activités de la BEI seront, quant à elles, placées sous le contrôle d'un comité de la facilité d'investissement dont la composition et

l'organisation sont inspirées du comité du FED. Toutefois ses attributions apparaissent plus étendues. En effet, s'il approuve les lignes directrices opérationnelles de la facilité, il procède également à l'examen pour avis des propositions individuelles en particulier lorsqu'elles prévoient l'octroi d'une bonification d'intérêt ou quand le projet concerné n'a pas reçu l'agrément de la Commission européenne.

- Les conditions d'un décaissement plus rapide

Afin de ne pas laisser se perpétuer des reliquats accumulés au cours des précédents FED, notre pays a demandé l'introduction d'une **date butoir** pour l'engagement des crédits liés à ces reliquats. Par ailleurs, le nouveau règlement financier de l'aide communautaire prévoit une clause de caducité automatique pour les engagements à une date butoir.

Par ailleurs, la gestion financière des subventions accordées au titre du FED gagnera en **lisibilité** : les appels à contribution des Etats membres devront être assortis des estimations des engagements et des décaissements –et plus seulement des dépenses- pour chacune des quatre années qui suivent.

En outre, l'accord interne à l'Union européenne met un accent particulier sur la transparence et l'efficacité de l'exécution financière.

- *Le principe d'une plus grande complémentarité entre les interventions communautaires et les actions bilatérales des Etats membres de l'Union*

L'accord interne aux Quinze prévoit la possibilité de délégation des ressources du FED aux Etats membres ou à leurs opérateurs en cas de cofinancements. Cette disposition devrait permettre à la Commission de tirer parti, pour certaines opérations, du savoir-faire acquis par les Etats membres dans le cadre de leur aide bilatérale plutôt que de recourir à des opérateurs parfois moins expérimentés et plus coûteux. La France et l'Allemagne avaient plaidé pour l'introduction d'une disposition dans ce sens. Les agences de développement des deux pays –respectivement l'Agence française de développement et la KfW- ont noué des liens dans le cadre d'une politique de mandats de gestion : une institution confie à l'autre tout ou partie du cycle d'un projet sous la forme d'un mandat réciproque. Les deux Agences ont reçu, par ailleurs, un mandat de la Commission pour la gestion déléguée de la composante communautaire d'un projet –hydraulique villageoise au Tchad- cofinancé par les trois institutions. En outre, des discussions ont été engagées par les deux opérateurs avec la BEI afin de mettre en place des mandats de gestion ou des contrats spéciaux de prestation de services dans le cadre de la facilité d'investissement du 9^e FED.

L'extension des délégations de crédits suscite cependant certaines réticences de la part de la Commission et de certains Etats membres qui

craignent une renationalisation de l'aide communautaire. Les Quinze sont loin de tous disposer d'instruments aussi efficaces que l'Agence française de développement. Le critère d'efficacité plaide cependant pour la formule des délégations. En outre, il n'est pas illogique, compte tenu de la part prise par la France dans le financement du FED, que notre pays puisse mieux mettre en valeur son expertise au service de la politique de développement de l'Union européenne.

2. Un effort financier globalement maintenu

Au terme de difficiles négociations au sein des Quinze, un consensus s'est finalement dégagé autour d'une contribution de 13,5 milliards d'euros -soit une hausse de 5 % par rapport au 8^e FED- à laquelle s'ajoutera 1,7 milliard d'euros sur les ressources propres de la Banque européenne d'investissement et l'ensemble des reliquats antérieurs à la date d'entrée en vigueur de l'accord (environ 10 milliards d'euros).

Le protocole financier annexé à l'accord précise la répartition du montant du 9^e FED :

- 10 milliards d'euros pour l'enveloppe de développement à long terme ;
- 1,3 milliard d'euros pour le financement de la coopération régionale ;
- 2,2 milliards d'euros pour le financement de la facilité d'investissement.

IV. LES INTERROGATIONS SOULEVÉES PAR L'ACCORD DE COTONOU

L'accord de Cotonou soulève deux grandes interrogations : la pertinence du nouveau régime commercial comme facteur de développement ; les conditions de réforme de l'action communautaire.

A. LES PARIS INCERTAINS DU NOUVEAU RÉGIME COMMERCIAL

Au schéma, jugé dépassé, du développement tel qu'il était conçu dans le cadre de la convention de Lomé, les négociateurs de Cotonou ont souhaité substituer un nouveau modèle. Or, la validité du nouveau dispositif

commercial fondé sur la libéralisation des échanges et l'intégration régionale pourrait également se trouver fragilisée à l'épreuve des réalités.

1. Les risques d'une libéralisation non maîtrisée

L'entrée en vigueur –en principe à compter de 2008- des accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les ACP réunis au sein de sous-ensembles régionaux, devrait conduire à l'ouverture complète des marchés ACP à l'horizon 2020.

Le postulat de la libéralisation des échanges comme facteur de développement doit, pour le moins, être nuancé :

- les pays d'Afrique subsaharienne ont déjà engagé, au cours des dix dernières années, un effort important de désarmement douanier ; ils figurent aujourd'hui parmi les pays les plus ouverts sans que cette situation se soit traduite par une accélération du processus de développement ;

- les expériences des pays asiatiques (le Japon d'abord, la Corée du Sud et Taiwan ensuite, la Chine aujourd'hui) mettent en lumière les avantages procurés par le maintien de protections –sur plusieurs décades parfois- pour réaliser le développement économique. L'intégration réussie dans l'économie mondiale apparaît alors bien davantage comme le résultat plutôt que comme la cause du développement économique et social.

Compte tenu des avantages reconnus aux pays ACP sur le marché communautaire, l'effort de réduction des barrières tarifaires et non tarifaires incombera principalement aux pays ACP dont les économies souffrent d'une grande vulnérabilité. La réduction des recettes douanières, la disparition possible de pans entiers du tissu économique sous l'effet de la concurrence des produits européens, peuvent entraîner une forte déstabilisation de l'économie des ACP.

Bien que lointaine, l'échéance fixée à Cotonou pour la libéralisation des échanges apparaît encore irréaliste pour de nombreux pays. Dans l'intervalle, les stratégies de développement et l'aide européenne joueront un rôle déterminant et devront contribuer à préparer les pays à s'adapter à la concurrence et à développer leurs avantages comparatifs.

Les pays ACP n'entrant pas dans la catégorie des PMA, risquent de se trouver dans une situation moins favorable qu'aujourd'hui s'ils ne parviennent pas à signer un accord de partenariat économique. Les règles du commerce international pourraient mieux prendre en compte leur situation. En effet, l'OMC reconnaît la notion de « traitement spécial et différencié » qui peut servir de base à une différenciation entre les pays en développement en

fonction de leur niveau de développement alors qu'aujourd'hui seule la catégorie des PMA est distinguée.

De manière paradoxale, l'accord de Cotonou ne prévoit pas de concertation entre les ACP et l'Union européenne dans la perspective des négociations multilatérales pourtant axées pour partie sur les questions de développement. Un rapprochement des positions sur ce sujet crucial permettrait de conjuguer les efforts afin de peser dans le sens des évolutions souhaitables.

2. L'intégration régionale

L'intégration régionale pourrait soulever des difficultés en raison des conditions de mise en œuvre du nouveau régime commercial mais aussi de l'organisation des économies des pays ACP.

. Une procédure peu incitative

L'accord de Cotonou définit un processus d'application du nouveau régime commercial différencié, en particulier entre les pays les moins avancés et les autres. En effet, pendant la période couverte par l'accord de Cotonou, les PMA pourront continuer à bénéficier du régime commercial non réciproque et n'ont donc pas intérêt à s'intégrer dans un sous-ensemble régional appelé à signer un APE avec l'Union européenne. En Afrique subsaharienne qui compte 33 PMA sur 47 pays, la mise en place de sous-ensembles régionaux pourrait ainsi s'avérer difficile.

Quant aux pays ACP non PMA qui ne seraient pas en mesure de négocier un APE, ils se verront appliquer le régime de droit commun dont bénéficie l'ensemble des pays en développement, c'est-à-dire le système de préférence généralisée de l'Union européenne. Or celui-ci sera révisé en 2004 ; dans l'intervalle, les Etats intéressés pourraient être tentés d'adopter une position d'expectative plutôt que l'engagement dans un processus de libre-échange dont les conséquences sont redoutées par beaucoup.

Indépendamment même des modalités envisagées par l'accord de Cotonou, l'intégration régionale se heurte, en Afrique en particulier, à de nombreux obstacles dont les négociateurs de Cotonou ne semblent pas avoir pris la juste mesure.

. Les obstacles à l'intégration régionale

Ils sont de nature politique et économique.

- Politique d'abord, parce que beaucoup de conflits, comme dans la région des Grands Lacs, opposent des Etats voisins et même très souvent des

populations au sein d'un même pays. L'intégration régionale semble un objectif bien lointain quand un pays est en proie à un processus de désintégration.

- Economique ensuite, car les économies des pays ACP demeurent en général plus concurrentes que complémentaires.

La signature des APE requiert au préalable la constitution de zones commerciales « effectives », qu'il s'agisse de zones de libre-échange ou d'unions douanières. Une telle condition n'est aujourd'hui satisfaite que pour trois ensembles régionaux : les deux sous-ensembles de la zone franc : l'UEMOA (union économique et monétaire ouest-africaine), la CEMAC (communauté économique et monétaire d'Afrique centrale) et la SACU (Southern African Currency Union), tous trois constitués en union douanière. Au reste, le processus d'intégration au sein de ces unions reste très formel dans le domaine commercial. Dans ces conditions, la perspective de réalisation d'espaces intégrés à l'horizon 2008 pourrait se révéler illusoire.

Aussi apparaît-il indispensable de renforcer le caractère incitatif de l'intégration régionale, notamment en assouplissant les règles d'origine (la part locale de valeur ajoutée actuellement requise est de 15 %) prises en compte pour l'application des avantages commerciaux.

B. L'HYPOTHÈQUE LIÉE À LA RÉFORME DE L'AIDE COMMUNAUTAIRE

Le nouveau régime commercial ne saurait évidemment tenir lieu de stratégie de développement. Au contraire, la libéralisation des échanges suppose au préalable un renforcement des structures économiques et sociales des pays et, partant, une **aide efficace**.

Dans le prolongement des modifications adoptées par Cotonou, la Commission européenne a engagé une profonde réforme de l'ensemble de son dispositif d'aide extérieure dont l'impact apparaît difficile à mesurer.

L'aide communautaire a plus que doublé au cours de la dernière décennie, passant d'un total de 4,2 milliards d'euros engagés en 1988 à 8,6 milliards d'euros en 1998 (soit 6,8 milliards d'euros pour les pays en développement et 1,8 milliard pour les autres pays).

L'aide européenne souffre d'une faiblesse majeure : l'**excessive lenteur des décaissements**. Le montant des **reliquats** sur le FED s'élève, on le sait, à près de dix **milliards d'euros** – que les Quinze ont décidé d'engager au cours des sept prochaines années, en complément des fonds accordés au titre du neuvième FED (13,5 milliards d'euros).

Ces dérives ont jeté un discrédit certain sur l'aide extérieure communautaire. Une réorientation s'imposait. Les Etats membres et la Commission en ont récemment pris conscience. Ils ont souhaité, en novembre 2000, à l'initiative de la **présidence française**, jeter les **nouveaux fondements** d'une politique européenne de développement.

Une **déclaration commune** du Conseil et de la Commission, adoptée lors du Conseil « développement » du 10 novembre 2000, a permis de fixer en quelque sorte la charte de l'action de l'Union en matière de développement. Deux orientations majeures se dégagent de ce texte. En premier lieu, il pose pour principe une **division du travail** entre la Commission et les Etats membres en fonction de leurs **avantages comparatifs**. Il recentre l'activité de la Communauté sur **dix domaines d'intervention prioritaires** : le lien entre le commerce et de développement¹, la promotion de l'intégration et des coopérations régionales, l'appui aux politiques macroéconomiques et l'accès équitable aux services sociaux, le développement des moyens de transport, la sécurité alimentaire et le développement rural durable, le renforcement des capacités institutionnelles et de la démocratie. Au vu de cette liste, la Communauté continue d'embrasser, il est vrai, un champ très large d'activités. La définition de vraies priorités représente décidément un exercice difficile.

Ce « recentrage » doit, en second lieu, s'accompagner d'un **changement de méthode** : la recherche d'une **coordination** et d'une **complémentarité accrues** entre les opérations des Etats membres et celles de la Communauté, d'une part, entre la Communauté et les autres donateurs internationaux, d'autre part. La déclaration prévoit notamment la « possibilité de **déléguer** la gestion des crédits communautaires aux Etats membres ou à leurs agences d'exécution en cas de cofinancements, comme le prévoit l'accord interne sur le 9^{ème} FED ».

Les Quinze ont apporté par ailleurs leur soutien au processus de refonte de la gestion de l'aide extérieure engagé par la Commission. Celle-ci a, en effet, décidé d'engager en 2000 une réforme de la gestion de son aide extérieure visant trois objectifs principaux :

- **réduire** de manière significative **le temps nécessaire à la mise en œuvre des projets approuvés** ;
- améliorer la **qualité de gestion** des projets et leur condition de contrôle ;
- renforcer l'impact et la **visibilité** de la coopération européenne.

¹ Cette priorité a trouvé sa première traduction avec l'initiative « tout sauf les armes » adoptée par le Conseil du 26 février 2001 afin d'étendre le libre accès au marché communautaire en franchise de droits et contingents à tous les produits originaires des pays les moins avancés à l'exception des armes et des munitions.

Le plan d'action envisagé par la Commission repose sur quatre **grands volets** :

- l'unification de la programmation de l'aide extérieure conformément aux objectifs des politiques de l'Union européenne ;
- le développement d'une culture administrative commune au sein des services de la direction des relations extérieures ;
- la **création d'un organe unique, Europeaid**, chargé de la gestion du projet depuis l'identification jusqu'à l'exécution ;
- une plus grande déconcentration de l'aide (tout ce qui peut être mieux géré et décidé sur place, près du terrain, ne devrait pas l'être à Bruxelles). A la fin 2003, les 128 délégations de la Commission dans le monde devraient gérer les programmes d'aide extérieure dans les pays relevant de leur compétence.

La mise en place, en janvier 2001, d'Europeaid constitue incontestablement la pièce maîtresse de cette réforme.

Europeaid a pris la place du Service commun des relations extérieures institué en 1998 pour assurer une exécution plus efficace du programme d'aide aux pays tiers. Le nouvel organisme s'est vu chargé de la mise en œuvre de 80 % de l'aide extérieure de l'Union (les exceptions concernent les instruments de pré-adhésion tels que Phare, la politique étrangère et de sécurité commune et l'aide d'urgence). Il assure en conséquence la responsabilité de **toutes les phases du cycle d'opérations** décidées dans le cadre des programmations établies par la direction générale du développement et par la direction générale des relations extérieures : identification et instruction des projets, préparation des décisions de financement, mise en œuvre, évaluation.

L'Office disposera d'un effectif total de 1 200 personnes. Lorsque le transfert des responsabilités et des personnels vers les délégations sera achevé, la moitié environ de ces personnels sera redéployé vers les délégations.

Europeaid est placé sous la double autorité des commissaires en charge des relations extérieures d'une part, du développement et de l'aide humanitaire d'autre part, l'un et l'autre membres du Comité de direction (respectivement avec le titre de président et d'administrateur général).

Votre rapporteur, à l'issue d'une mission accomplie à Bruxelles, destinée à réunir les informations complémentaires sur la réforme engagée de l'aide communautaire, souhaiterait présenter ses réflexions sous la forme de trois observations.

. Le chantier de la simplification

L'efficacité de l'aide communautaire dépendra, dans une large mesure, de la simplification des procédures. Or, le chantier est immense : 27 000 contrats en cours dans 132 pays avec 2000 appels d'offre par an ; 70 lignes budgétaires sur quelque 87 bases juridiques différentes. Plusieurs de ces lignes ont été créées sous la pression du Parlement européen. Cette multiplicité est source de lourdeurs bureaucratiques et de nombreux délais. Quelques progrès ont d'ores et déjà été accomplis ; ainsi le nombre de procédures de passation de marché est passé en deux ans de 80 à 8... Mais c'est, aujourd'hui, l'architecture d'ensemble des lignes budgétaires qui doit être revue.

Un effort de simplification et de rationalisation particulier doit porter sur les **relations nouées entre la Commission et les ONG**. L'aide versée à ces dernières dépasse 200 millions d'euros par an. Cependant, le nombre des dossiers traités par les services de la Commission –de l'ordre du millier– ne leur permet pas toujours d'assurer un contrôle rigoureux des fonds.

En outre, les conditions d'éligibilité d'une ONG à l'aide communautaire restent très ouvertes –une ONG doit être légalement enregistrée et bénéficier d'une certaine notoriété. Cette dernière condition se prête à une marge d'appréciation très large. Lié à la diversité des droits nationaux en matière d'association, ce cadre souple conduit parfois à accorder une aide à des organisations dont la vocation ne correspond pas aux objectifs poursuivis par l'Union.

. Les interrogations soulevées par l'augmentation des effectifs et le renforcement du rôle des délégations de l'Union.

La réforme de l'aide communautaire reposera sur une déconcentration, sous la responsabilité d'Europeaid.

Le renforcement du rôle des délégations de l'Union représente, on l'a vu, un axe fort de la réforme. Il reposera sur une déconcentration, organisée sous les auspices d'Europeaid, vers les délégations de l'ensemble des opérations qui peuvent être mieux gérées sur place, ainsi que sur une **augmentation progressive de leurs effectifs**. En effet, la Commission procédera à la création de 400 postes supplémentaires dont 250 pour la direction des relations extérieures –en raison de la mise en place d'Europeaid. Dans un deuxième temps, sur une période de 3 ans, 600 fonctionnaires seront redéployés vers les délégations. Jusqu'à présent, le manque de moyens humains sur le terrain pouvait constituer pour l'Union une incitation assez forte à recourir aux services des Etats membres, favorisant ainsi la recherche des complémentarités. Désormais dotée de ressources nécessaires, ne sera-t-elle pas conduite à mener seuls les projets qu'elle finance ?

Le Conseil « affaires générales » du 22 janvier 2001 a certes fixé des lignes directrices pour le renforcement de la coordination sur le terrain entre

les Etats membres de la Commission –réunions régulières, coordination appliquée à toutes les étapes non seulement de la programmation mais aussi des projets, désignation, le cas échéant, d'un « chef de file » pour suivre la coordination dans un secteur particulier. Le Conseil avait déjà adopté en 1998, des orientations sur le renforcement de la coordination opérationnelle. La réitération, trois ans plus tard, des mêmes principes montre la difficulté de l'exercice.

La volonté de recentrer l'activité de l'Union sur les six domaines où elle offre une valeur ajoutée permettra-t-elle d'avancer dans cette voie ? Incontestablement elle marque une prise de conscience par les Etats membres et la Commission des risques d'un éparpillement excessif. On l'a vu cependant, le champ ouvert à la Communauté demeure très large. En outre, il **recoupe** sur plusieurs aspects les priorités que la France a assigné à sa politique de développement, qu'il s'agisse de l'intégration et de la coopération régionale, de l'accès équitable aux services sociaux ou encore du développement rural durable. Enfin, comme l'a souligné le commissaire européen devant votre rapporteur, l'Union n'entend pas se laisser enfermer dans le rôle de simple payeur, voué aux projets les plus dispendieux. Elle souhaite faire prévaloir une démarche plus exigeante : « On ne veut pas payer des coûts récurrents ».

L'accroissement des moyens des délégations concourra à cette nouvelle ambition. Une fois encore, la perspective de transformation des délégations en véritables missions de coopération, loin de favoriser les complémentarités, risque d'aiguiser la concurrence avec les représentations nationales. Trop souvent, l'Union européenne est perçue par les bénéficiaires comme un seizième Etat membre. L'action communautaire doit être encore plus sélective. Compte tenu des compétences reconnues à la Commission dans le domaine des négociations commerciales, elle pourrait concentrer son action sur l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale (coopération dans les domaines liés au commerce et à la préparation aux négociations multilatérales).

. Quel rôle pour la France ?

La participation française à l'aide européenne représente actuellement 14 % du montant total de notre aide publique au développement contre 11 % en 1994. Cette évolution s'explique principalement par l'importance de la quote-part française –24,3 %- au Fonds européen de développement qui place notre pays au premier rang des contributeurs européens.

A l'occasion des discussions relatives au financement du neuvième FED dans le cadre des accords de Cotonou signés le 23 juin 2000, notre pays aurait souhaité un rééquilibrage de sa clé de contribution dans un sens plus conforme à sa part dans le budget communautaire.

Pour préserver l'enveloppe destinée aux pays ACP, contestée par une partie de nos partenaires européens, la France a cependant dû consentir, à l'heure où elle prenait la présidence de l'Union, au maintien des clés de répartition.

Toutefois, la Commission a récemment fait part de son intention de soumettre au Conseil avant 2003 un examen des avantages et des inconvénients d'une **budgetisation** du FED. L'intégration de l'aide aux pays ACP au sein du budget communautaire permettrait un partage des charges proportionnel aux participations des Etats membres au budget et donc une répartition plus équitable que celle retenue dans le cadre d'un fonds dont les dotations doivent régulièrement être renégociées.

La relative inefficacité de l'aide communautaire dont témoigne la part considérable des engagements non liquidés a conduit certains à se demander s'il était opportun pour la France de maintenir son effort financier et s'il ne serait pas plus efficace de privilégier le canal bilatéral. Le rapport de M. Yves Tavernier au Premier ministre¹ s'est fait l'écho de cette interrogation : *« l'Europe n'est pas à la hauteur de ses engagements et de ses responsabilités. Son cadre fonctionnel, sa bureaucratie centralisée, ses lourdeurs procédurières et ses contradictions limitent son influence dans le débat sur les valeurs, les objectifs et les moyens. La France, premier contributeur au FED, est en droit de s'interroger sur la lisibilité et l'efficacité de sa dotation »*.

Le renforcement de l'influence française peut prendre différentes formes. Il est possible et souhaitable en premier lieu d'étendre les **délégations de crédit** comme le permet le neuvième FED sur la base de procédures qu'a encouragées, comme on l'a vu, la déclaration commune du Conseil et de la Commission de novembre 2000. La généralisation de ce dispositif peut toutefois rencontrer certains obstacles : on a déjà dit la réticence de la Commission à jouer le rôle de simple guichet ; en outre, nos autres partenaires européens dont beaucoup restent faiblement représentés dans les pays de la zone ACP soupçonnent parfois la France de privilégier ses intérêts diplomatiques et économiques. Les services de la Communauté leur apparaissent comme une garantie utile de neutralité. C'est pourquoi, la voie des délégations de crédit, qu'il convient de développer, doit être utilisée avec un souci constant d'explication et de transparence tant vis à vis de la Commission que des autres Etats membres.

Aussi conviendrait-il de ne pas négliger l'**influence indirecte** qui peut s'exercer en amont du processus de décision auprès des cadres de la Commission. Le Royaume-Uni est passé maître dans un exercice destiné à influencer sur les « décideurs » communautaires, à les convaincre si bien de la pertinence de ses positions qu'ils les font leurs. Cet exemple devrait être

¹ Yves Tavernier, *la coopération française au développement, rapport au premier ministre, 1999, La documentation française.*

médité par la France. Les Britanniques procurent aux services communautaires des dossiers d'information très documentés et des analyses qui contribuent à nourrir leur réflexion. Plus encore, au cours de 2001, ils ont adressé à une cinquantaine de fonctionnaires de la Commission un document intitulé « Comment influencer l'aide communautaire ? » et organisé par la suite des réunions individuelles avec chacun des destinataires. Les interlocuteurs de votre rapporteur ont reconnu que ces efforts, conduits intelligemment, avaient pour résultat une certaine imprégnation des choix communautaires par les idées britanniques. La France ne semble pas avoir suffisamment pris la mesure de l'intérêt de ce type de démarche.

CONCLUSION

Ne serait-ce que parce qu'il réaffirme le **caractère privilégié** de la relation nouée entre l'Union européenne et les pays ACP, l'accord de Cotonou représente un indéniable succès. Mais le texte présente aussi de nombreuses avancées par rapport à l'accord de Lomé. Deux progrès méritent une attention particulière : la meilleure prise en compte des principes de **bonne gestion des affaires publiques**, l'assouplissement des **méthodes de programmation**. L'**implication des acteurs du secteur privé** dans l'élaboration de la politique de coopération, qui constitue une autre évolution positive, devra être confirmée. L'investissement privé représente, il faut le souligner une fois de plus, un facteur clé du développement. Aussi conviendra-t-il d'associer les entreprises en amont des procédures de programmation et de simplifier les instruments communautaires d'aide à l'investissement privé qui demeurent encore trop complexes.

La rationalisation de la **gestion de l'aide communautaire** telle qu'elle est prévue par l'accord de Cotonou et l'accord interne conclu par les Quinze ne pourra être jugée qu'à la lumière de l'expérience. La concrétisation des principes souvent positifs arrêtés en la matière dépendra en effet, dans une large mesure, de la réforme de l'aide extérieure engagée parallèlement par la Commission européenne. La situation actuelle n'incline certes pas à l'optimisme : les responsabilités en matière de développement sont toujours éclatées entre trois commissaires (développement, relations extérieures, commerce) et les conditions de mise en place de la nouvelle structure chargée de la gestion de l'aide, Europaid, paraissent bien opaques. Sans doute, le souci de réforme doit être soutenu par une vraie volonté politique des Etats membres eux-mêmes. Or on ne peut que constater le déclin progressif de la priorité accordée aux ACP : leur part dans l'aide extérieure communautaire est ainsi passée de 65 % en 1990 à 33 % en 1997. La réduction de l'enveloppe du neuvième FED n'a pu être évitée, rappelons-le, qu'au prix d'un effort contributif particulier de la France.

Le principal sujet d'inquiétude porte cependant sur l'évolution du **régime commercial**. La libéralisation des échanges prévue par l'accord de Cotonou constitue-t-elle vraiment une perspective réaliste pour des pays dont certains comptent parmi les plus pauvres de la planète ? Sans doute, l'intégration régionale, posée comme préalable à la signature des accords de libre échange, représente-t-elle une véritable chance pour le développement des ACP dans la mesure où elle devrait permettre de surmonter la faiblesse des marchés nationaux et de réaliser de grandes infrastructures. Toutefois, les moyens concrets de réaliser cet objectif n'apparaissent pas clairement. Dans ces conditions, ne peut-on craindre une banalisation de la relation nouée avec les ACP ? Ceux qui appartiennent au groupe des pays les moins avancés

bénéficieront du dispositif commun à l'ensemble des PMA adopté en 2001 avec l'initiative « tout sauf les armes ». Quant aux autres Etats ACP, ils se verront vraisemblablement appliquer le système de préférences généralisées de l'Union européenne, nettement moins avantageux que le système actuel de Lomé dans la mesure où il ne couvre pas les produits agricoles et présente par ailleurs un caractère unilatéral que le partenariat exclut par principe.

Cette double évolution ne permettrait plus de faire valoir la **spécificité des pays ACP**. Aussi, dans les années qui viennent, l'effort doit-il porter de manière prioritaire sur le renforcement effectif de l'intégration régionale qui donnera toute sa portée au nouveau dispositif prévu par Cotonou mais aussi sur les moyens de mieux conjuguer l'action respective des ACP et de l'Union européenne dans les négociations commerciales organisées sous les auspices de l'OMC.

Aujourd'hui, deux interrogations d'une portée différente demeurent en suspens : comment donner à l'Union européenne une influence politique à la mesure de son poids financier ? Comment réduire le fossé entre le Nord et le Sud et limiter les conséquences dramatiques d'une fracture sociale à l'échelle de la planète ? Le partenariat entre l'Union européenne et les ACP noué à Lomé, renouvelé à Cotonou peut offrir une réponse à ces questions décisives. Encore faut-il lui reconnaître la priorité politique et financière qu'il justifie pleinement.

Au bénéfice de ces observations, votre commission vous invite à approuver les deux présents projets de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 31 janvier 2002.

A la suite de l'exposé du rapporteur, **M. André Dulait** a regretté que la Commission européenne conduite encore de manière trop souvent autonome son action en faveur des pays en développement sans chercher à promouvoir la coordination indispensable avec les Etats membres. Il a notamment mis en avant les difficultés que pourrait soulever le renforcement des effectifs d'experts des délégations de l'Union européenne.

Mme Paulette Brisepierre, après s'être inquiétée de l'écart entre les autorités de Bruxelles et les réalités du terrain qui empêchait de conduire avec la rapidité nécessaire les projets de développement, a vivement déploré que notre pays réduise la présence des coopérants en Afrique subsaharienne, alors même qu'ils pouvaient représenter des relais efficaces de l'aide européenne. Le déclin de notre assistance technique conjugué au renforcement du nombre d'experts européens laisse à cet égard, a-t-elle ajouté, le sentiment d'une occasion manquée.

M. André Rouvière s'est interrogé pour sa part sur les conséquences pour les territoires et départements d'outre-mer de la concurrence des produits des pays ACP. **Mme Paulette Brisepierre** a précisé que l'accord de Cotonou n'apportait pas sur ce point de modifications majeures par rapport à la convention de Lomé.

A la suite de ce débat, la commission a **approuvé les deux projets de loi.**

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou, le 23 juin 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 51 (2001-2002).

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord interne entre les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement et la gestion des aides de la Communauté dans le cadre du protocole financier de l'accord de partenariat entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses Etats membres, signé à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000, et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité CE (ensemble une annexe), signé à Bruxelles le 18 septembre 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 52 (2001-2002).

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

I – Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Le partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique fait l'objet d'accords, régulièrement renouvelés, depuis le premier d'entre eux signé en 1963 à Yaoundé.

La quatrième convention de Lomé, révisée à mi-parcours par l'accord signé à Maurice, le 4 novembre 1995, arrivait à échéance le 29 février 2000. La poursuite des relations privilégiées entre les deux Parties nécessitait la signature d'un nouvel accord.

II – Bénéfices escomptés

1 – En matière d'emploi

Eu égard à leur éligibilité aux ressources du Fonds européen de développement, les entreprises et opérateurs français peuvent bénéficier des contrats entrant dans le cadre de la coopération pour le financement du développement prévue par l'accord de partenariat. Cet impact est cependant impossible à quantifier.

2 – En matière d'intérêt général

La politique de développement de la Communauté est un élément essentiel de l'identité européenne sur la scène internationale. A cet égard, le partenariat ACP-CE peut être considéré comme un instrument unique dans les relations Nord-Sud en ce qu'il intègre, dans un cadre contractuel, un dialogue politique, une aide au développement et un volet commercial particulièrement favorable.

Alors que le groupe des pays ACP comprend les plus pauvres de la planète (40 des 49 pays les moins avancés en font partie), il était particulièrement important que l'Union européenne témoigne de la pérennité de sa solidarité à leur égard en renouvelant son partenariat avec eux.

En favorisant le développement des pays ACP, l'Union européenne œuvre à l'amélioration des conditions de vie des populations des pays ACP, au titre de l'objectif de réduction de la pauvreté, à leur développement durable et à la réalisation des objectifs identifiés lors des grandes conférences des Nations Unies. Elle contribue aussi à lutter contre les déséquilibres qui

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

peuvent avoir un impact à long terme sur l'ensemble de la planète et sur ses propres citoyens.

Tel est notamment le cas de la dimension environnementale que le nouvel accord prend mieux en compte que les précédentes conventions de Lomé. Il en va de même des aspects migratoires, avec l'insertion d'une clause de réadmission qui permettra à l'Union de mieux lutter contre les mouvements illégaux de ressortissants ACP.

3 – En matière financière

L'impact financier de l'accord de Cotonou découle du protocole qui lui est annexé et qui permet d'alimenter la coopération pour le financement du développement sur la période 2000-2005.

La contribution de la France au 9^{ème} Fonds européen de développement, institué par l'accord interne entre les représentants des Gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil s'élève à 3 353,4 millions d'euros pour la période du 1^{er} mars 2000 au 28 février 2005.

L'accord prévoit que des protocoles financiers ultérieurs seront mis en place sur une base quinquennale, afin de couvrir la totalité de la durée de l'accord (vingt ans). Leur montant et la part française ne peuvent être déterminés à ce stade.

4 – En matière de simplification des formalités administratives

Les nouvelles modalités de la coopération pour le financement du développement répondent à un souci d'efficacité et de bonne gestion financière. La rationalisation des différents instruments de l'aide, l'importance accordée à sa programmation et la possibilité d'adapter les ressources à l'évolution des besoins et des performances des pays ACP permettront d'éviter l'immobilisation des crédits du FED et l'accumulation de reliquats.

L'impact concret de ce dispositif ne pourra être constaté qu'à l'usage. Le bilan de la coopération prévu en 2004 permettra toutefois de tenir compte des résultats dans le calcul de l'enveloppe nécessaire à la coopération après 2005.

5 – En matière de complexité de l'ordonnancement juridique

Sans objet.

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

I – Etat du droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

Le nouvel accord de partenariat ACP-CE, signé le 23 juin 2000 à Cotonou, prévoit une enveloppe de crédits destinés à alimenter la coopération pour le financement du développement pour la période du 1er mars 2000 au 28 février 2005. Cet engagement figure dans le protocole financier annexé à l'accord (annexe I).

N'étant pas prélevées sur le budget général de la Communauté, les ressources que l'Union européenne s'est engagée à mettre à la disposition des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique doivent donner lieu à la création d'un fonds alimenté par les contributions volontaires des Etats membres. Ce fonds est institué en vertu d'un accord intergouvernemental, qui établit par ailleurs ses principales modalités et les règles d'association des Etats membres à sa gestion par la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement.

En outre, l'aide aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM) relevant de la quatrième partie du traité instituant la Communauté européenne est également prélevée sur les ressources du Fonds européen de développement. L'accord interne répond donc également à un devoir de solidarité à l'égard de ces territoires.

II – Bénéfices escomptés

** En matière d'emploi*

Eu égard à leur éligibilité aux ressources du Fonds européen de développement, les entreprises et opérateurs français peuvent bénéficier des contrats entrant dans le cadre de la coopération pour le financement du développement prévue par l'accord de partenariat. Cet impact est cependant impossible à quantifier.

** En matière d'intérêt général*

L'accord interne ne crée qu'un instrument financier. Il n'a en soi aucun impact en matière d'intérêt général.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

** En matière financière*

L'impact financier de l'accord interne découle de la contribution de la France au 9^{ème} Fonds européen de développement.

Elle s'élève à 3.353,4 millions d'euros pour la période du 1er mars 2000 au 28 février 2005.

** En matière de simplification des formalités administratives*

Conformément à la volonté du Conseil et de la Commission de renforcer l'impact et l'efficacité de l'aide communautaire, l'accord interne introduit des modalités profondément renouvelées de gestion du Fonds européen de développement et d'association des Etats membres.

Les dispositions relatives au comité du FED vont notamment dans le sens d'une simplification de la charge administrative pour la Commission qui pourra dégager des moyens en faveur de l'accélération de la mise en œuvre de l'aide, grâce :

- au relèvement du seuil pour l'examen des projets individuels (de 2 millions d'euros au titre du 8^{ème} FED à 8 million d'euros) ;

- au recours à la procédure écrite pour l'examen des projets entre 8 et 15 millions d'euros ;

- à la place accrue accordée à la concertation sur le terrain entre les représentants de la Commission et des Etats membres.

** En matière de complexité de l'ordonnancement juridique*

Sans objet.