

CAHIERS DU Lab.RII
– DOCUMENTS DE TRAVAIL –

N°136

Novembre 2006



**LES ACCORDS DE
COTONOU ET LA
COOPERATION
DECENTRALISEE EN
AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

**Alioune BA
Abdoulaye BA**

LES ACCORDS DE COTONOU ET LA COOPERATION DECENTRALISEE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

THE COTONOU AGREEMENTS AND DECENTRALIZED COOPERATION IN SUB-SAHARIAN AFRICA

**Alioune BA
Abdoulaye BA**

Résumé : La coopération entre l'Europe et l'Afrique a une longue histoire, mais son efficacité est discutable. La première partie de ce texte est consacrée à une mise en perspective diachronique, à la définition et aux cinq principes de la coopération décentralisée. Dans la deuxième partie nous analysons les liens systémiques qui se sont tissés entre les deux acteurs majeurs de cette coopération : l'UE et l'Afrique subsaharienne. Enfin, dans la troisième partie nous présentons une recommandation pour une mise en œuvre efficiente d'une politique de soutien au secteur privé (et plus particulièrement au renforcement des PME-PMI) en Afrique subsaharienne du point de vue d'un acteur du Sud.

Abstract: The cooperation between Europe and Africa has an old history but its efficiency can be questioned. The First part of this paper explains the history and defines the five principles of the decentralized cooperation. In the second part, we analyse the systemic links between the two main actors of this cooperation: the European Union and sub-saharian Africa. Finally, in the third part, we recommend the implementation of an efficient policy to support the private sector (notably SMEs) in sub-saharian Africa, from a Southern point of view.

**LES ACCORDS DE COTONOU ET LA COOPERATION DECENTRALISEE EN
AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

**HOW TO REVEAL THE NEW ENTERPRISES STRUCTURE
THE IMPACT OF INFORMATION TECHNOLOGIES ON ORGANISATIONAL
PRINCIPLES**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
1. LA COOPERATION DÉCENTRALISÉE	4
1.1. Historique et évolution	4
1.2. Définition	5
1.3. Coopération décentralisée et décentralisation	5
1.4. Les 5 principes de la coopération décentralisée de l'UE	5
2. DES ACTEURS PARTICULIERS DE LA COOPERATION : LE FED, LES ACP ET L'UNION EUROPEENNE	7
2.1. Le FED	7
2.2. Les ACP	11
2.3. Bilan de l'activité du Comité FED en 2001 concernant la zone Franc:	13
2.4. Stratégie de l'UE concernant le secteur privé	13
3. UNE NOUVELLE RECOMMANDATION POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFICIENTE DU SOUTIEN AU SECTEUR PRIVE : POLITIQUE DE PROMOTION DES PME-PMI	16
3.1. Défaillances actuelles du système de renforcement des PME-PM	16
3.2. Enjeu critique : Mobiliser l'épargne productive et renforcer l'appui technique	17
3.3. L'instrument du Fonds-Capital pour un accès universel aux services	17
3.4. Montage institutionnel du programme PME-PMI	17

INTRODUCTION

La coopération et la solidarité internationale sont de nos jours une nécessité voire, une priorité non seulement pour les pays du sud en lutte contre la pauvreté et pour sortir du cercle vicieux du sous développement; mais également pour les pays développés engagés depuis 1971 dans la quête effrénée d'une croissance durable. Pour atteindre les objectifs fixés, des mécanismes ont été mis en place et gérés par les différents acteurs de la communauté internationale :

L'organisation des nations unies à travers ses organes (PNUD, FAO, AID, CNUCED.....);
l'Union européenne à travers le FED et la convention avec les pays ACP ;
les organisations non gouvernementales (la société civile, les associations à caractère caritatif (le croissant et la croix rouge, Secours catholique),...); et enfin
les États ou les gouvernements ainsi que les régions (conseils régionaux) et les communes.

Arriver au but espéré par la communauté internationale n'est pas aussi facile ; en effet, des entraves et des lacunes nées dans le cadre de la coopération centralisée ont été enregistrées. C'est pour ces raisons que des améliorations ont été portées et qu'une nouvelle conception de la coopération s'est développée ces dernières années dans ce sens : la « coopération décentralisée ». Ce document est consacré à la coopération décentralisée, à ses enjeux et perspectives dans le contexte des relations entre l'Union Européenne (UE) et les pays ACP, particulièrement ceux de l'Afrique subsaharienne.

Tout d'abord la première partie est consacrée à une mise en perspective diachronique, à la définition et aux cinq principes de la coopération décentralisée. Dans la deuxième partie nous analyserons les liens systémiques qui se sont tissés entre les deux acteurs majeurs de cette coopération : l'UE et l'Afrique subsaharienne. Enfin, une troisième partie sera réservée à une recommandation pour une mise en œuvre efficiente d'une politique de soutien au secteur privé en Afrique subsaharienne du point de vue d'un acteur du Sud. Notre but avoué est de dégager de nouvelles perspectives d'avenir pour les personnes de bonne volonté.

1. LA COOPERATION DÉCENTRALISÉE

1.1. Historique et évolution

A l'origine, la coopération était plutôt centralisée, c'est à dire qu'elle avait comme acteurs principaux les gouvernements en rapport exclusif avec d'autres gouvernements ou avec des ONG ou avec des institutions internationales. Quelle que soit leur nature, gouvernements, ONG ou institutions internationales sont liés par différentes relations de coopération, ayant vocation à mener au but recherché, la finalité est la même, c'est à dire, la solidarité et l'aide au développement dans tous ses aspects.

Cependant, la nature de la coopération pouvait dévier le sens et l'objectif de celle-ci. Par exemple, la relation centralisée avait d'énormes lacunes dans la lutte contre la faim et pour le développement des pays en général. Assez souvent, une partie et parfois même tous les fonds destinés à l'aide au développement ont été détournés de leur objectif et de leur destination finale et utilisés à des fins personnelles. Ce sont les lacunes de la relation centralisée qui ont poussé les institutions internationales, les ONG et même les gouvernements à changer leur mode d'intervention pour le développement et la solidarité.

1.2. Définition

Des nouvelles relations développées dans ce sens, est née la coopération décentralisée, une forme de coopération originale axée sur une relation directe sans intervention gouvernementale. Plusieurs approches de la notion de coopération décentralisée ont été définies. L'approche de l'Union européenne en matière de coopération décentralisée est sensiblement différente de la définition française.

Par "Coopération décentralisée", l'Union européenne entend tout programme conçu et mis en œuvre dans les pays du Sud ou de l'Est par un acteur de la société civile : ONG, pouvoirs publics locaux, coopérative agricole, groupement féminin, syndicat, "de façon plus générale toute forme organisée de la Société civile". A la différence de la définition française, un programme de coopération décentralisée au sens européen n'implique pas forcément la participation d'un partenaire européen et a fortiori, d'une collectivité locale. Autrement dit, au sens européen, l'approche nouvelle de la politique de coopération mise en œuvre par la Commission des Communautés européennes traduit une volonté de coopération décentralisée avec des acteurs du Sud autres que l'Etat. Même si auparavant, les ONG étaient de plus en plus associées au processus de financement, le seul interlocuteur reconnu par l'Europe restait l'État partenaire. Désormais l'Union européenne sollicite la participation active de la société civile dans la définition et la mise en œuvre des programmes de coopération.

Par ailleurs, des modifications et prorogations jusqu'au 31 décembre 2006 ont été apportées au texte de base de règlement (CE) n° 1659/1998 du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée avec le nouveau règlement 625/2004. Ce nouveau règlement spécifie que les acteurs de la coopération décentralisée ne proviennent pas seulement des pays en développement mais également de la communauté européenne et ajoute d'autres types d'organisations à la liste des partenaires. Il vise également à favoriser la capacité de dialogue des sociétés civiles afin d'être des interlocuteurs valables dans le processus démocratique.

1.3. Coopération décentralisée et décentralisation

La coopération décentralisée peut être considérée comme une résultante des processus d'ajustements structurels ayant conduit aux décentralisations politiques des États et comme un produit de toutes les réflexions qui les ont accompagnées. Mais elle ne peut être confondue avec la décentralisation. La décentralisation politique et administrative prend plusieurs formes selon le degré de pouvoir qu'un gouvernement délègue aux entités de niveau subalterne (DDC, 1999) :

la déconcentration : certaines fonctions précises sont confiées à des services périphériques de l'Etat. Il y a par exemple des ministères dont les bureaux locaux accomplissent certaines tâches loin de l'administration centrale ;

la décentralisation : transfert de certains pouvoirs et ressources à des collectivités décentralisées, par exemple provinces, districts ou communes, dûment habilitées. Ces entités sont tenues de se conformer aux principes en vigueur de la politique nationale.

1.4. Les 5 principes de la coopération décentralisée de l'UE

Une note d'orientation, (CE, 1999) précise les 5 principes de la coopération décentralisée : nous allons les évoquer en y glissant des commentaires appropriés.

a) La participation active ("responsabilisation" de toutes les familles d'acteurs)

Il ne s'agit pas simplement d'assurer une participation instrumentale, mais de transformer les bénéficiaires en véritables acteurs et/ou partenaires capables de prendre en charge leur propre développement. Nous pensons que toutes les familles d'acteurs, notamment les PME et TPE ne sont pas prises en compte du fait de la limitation exclusive aux acteurs de la société civile

b) Quête d'une concertation et d'une complémentarité entre différents acteurs.

La coopération décentralisée ne cherche pas à soutenir une multitude de projets isolés, mais à promouvoir des processus de dialogue et de mise en cohérence des initiatives de différents acteurs dans le cadre d'une approche programmatique et en articulant les interventions à différents niveaux (local, régional, national). Il ne s'agit donc pas de contourner l'État, mais d'aider à construire de nouveaux partenariats public-privé (par exemple, pour l'amélioration de services de base accessibles et durables). Il est plus que probable que ce terme « privé » concerne les grosses entreprises du secteur privé, voire les multinationales.

c) Gestion décentralisée

La délégation de responsabilités de gestion, y compris financière, à l'échelon le plus proche possible des acteurs concernés, est une pierre angulaire de la démarche (principe de subsidiarité). Cela implique un changement profond des rôles et comportements des agences centrales (par exemple, en ce qui concerne leur culture de contrôle) et des partenaires du Nord tels que les ONG (dont la participation n'est plus une condition préalable d'accès aux fonds et dont le rôle devrait évoluer vers la facilitation ou les prestations de services). Nous comprenons que ce principe appelle de ses vœux l'émergence de nouvelles structures de pilotage au sein des sites bénéficiaires orientées vers le contrôle et le suivi. Est-ce un appel à l'initiative privée locale ?

d) Adoption d'une "approche processus"

La durée est un élément essentiel: il faut du temps pour garantir une vraie participation et appropriation (tout en veillant à la réalisation d'actions à court terme de manière à maintenir l'engagement des acteurs). D'où la nécessité d'adapter l'approche projet classique (composée de phases clairement séparées, limitée dans le temps et basée sur des objectifs, moyens et budgets définis avant le commencement du projet) en faveur d'une démarche itérative, qui valorise l'écoute, le dialogue, la mobilisation des ressources locales, la concrétisation des objectifs et actions en cours de processus, l'évaluation conjointe, etc. Dans la même logique, il convient d'évoluer d'un contrôle a priori à un suivi et un contrôle des résultats (a posteriori). Nous voyons là la définition des fonctions de ces nouvelles structures de pilotage.

e) Priorité au renforcement des capacités et au développement institutionnel

La coopération décentralisée a pour objet non seulement de répondre à des besoins matériels mais en même temps de renforcer le potentiel d'action et la maîtrise d'initiatives locales. Appuyer les acteurs, c'est aider à les faire naître, à s'organiser, à se former, à se constituer en réseaux et à construire des partenariats entre eux et avec les acteurs publics. Nous comprenons que devront émerger des structures de pilotage positionnées dans la mésoéconomie et qui pourront prendre en charge la définition des politiques, l'élaboration des programmes, le suivi et le contrôle des projets ainsi que la formation à un niveau local et régional. Est-ce un clin d'œil à l'initiative privée ?

La souscription à ces 5 principes permettrait effectivement à la coopération décentralisée de distinguer sa démarche des approches d'aide classiques (tels que les microréalisations). De même, l'intégration des acteurs ne peut se limiter au niveau de l'appui au développement

local qui est le terrain naturel de ce mode de coopération. Il faudra également s'efforcer de faire remonter la dimension locale au niveau régional puis national, voire au niveau de la sous région au sens large, par le biais de la mise en réseau des compétences et du conventionnement. Tout porte à croire que l'initiative privée locale peut apporter son concours à la société civile dans les processus de programmation nationale et sectorielle ainsi que dans le dialogue politique et social que l'UE se propose d'avoir avec les pays ACP. C'est ce qui ressort des dynamiques observées sur le terrain, notamment au niveau du Sénégal où une réappropriation originale est en train d'être faite de ce concept fécond dans le but de construire le développement avec les collectivités locales.

2. DES ACTEURS PARTICULIERS DE LA COOPERATION : LE FED, LES ACP ET L'UNION EUROPEENNE

2.1. Le FED

Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement des États ACP ainsi que des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Il accorde des aides non remboursables à des programmes de coopérations destinés aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) signataires de la Convention de Cotonou. Les articles 131 et 136 du Traité de Rome de 1957 ont prévu sa création et visé à octroyer l'aide technique et financière aux pays africains toujours colonisés à cette époque et avec lesquels certains États ont eu des liens historiques.

Bien que, suite à la demande du Parlement européen, un titre soit réservé pour le Fonds dans le budget communautaire depuis 1993, le FED ne fait pas partie du budget communautaire général. Il est financé par les États membres, est soumis à ses propres règles financières et est dirigé par un comité spécifique. Les États membres fixent le budget du FED au sein du Conseil via des accords qui sont ensuite ratifiés par le Parlement national de chaque État membre.

La Commission européenne ainsi que d'autres institutions instaurées dans le cadre du partenariat jouent un rôle clé dans la gestion journalière du Fonds. Chaque FED est conclu pour une période d'environ cinq ans. Depuis la conclusion de la première convention de partenariat en 1964, les cycles des FED suivent, en général, ceux des accords/conventions de partenariat.

⇒ Premier FED : 1959-1964

⇒ Deuxième FED : 1964-1970 (Convention de Yaounde I)

⇒ Troisième FED : 1970-1975 (Convention de Yaounde II)

⇒ Quatrième FED : 1975-1980 (Convention de Lomé I)

⇒ Cinquième FED : 1980-1985 (Convention de Lomé II)

⇒ Sixième FED : 1985-1990 (Convention de Lomé III)

⇒ Septième FED : 1990-1995 (Convention de Lomé IV)

⇒ Huitième FED : 1995-2000 (Convention de Lomé IV et sa révision IVbis) .

Le neuvième FED, conclu pendant la même période que l'Accord de Cotonou, est doté d'une somme de 13,5 milliards d'euros pour une période de cinq ans. En outre, les reliquats des FED précédents s'élèvent à plus de 9,9 milliards d'euros.

L'aide au développement fournie par le FED s'inscrit dans un cadre européen plus large. Au sein de l'Union européenne, les fonds du budget général de la Communauté peuvent être employés pour certaines actions. En outre, tout en gérant une partie des ressources du FED

(les prêts et capitaux à risque), la contribution des ressources propres de la Banque européenne d'investissement (BEI) s'élève à une somme de 1,7 milliards d'euros pour la période de cinq ans du neuvième FED. Par ailleurs, les États membres ont leurs propres accords bilatéraux et mènent leurs propres initiatives avec les pays en voie de développement qui ne sont pas financés via le Fonds européen de développement ou d'autres fonds communautaires. Le FED est composé de plusieurs instruments, notamment l'aide non remboursable, les capitaux à risques et les prêts au secteur privé.

Les subventions du FED se répartissent en deux catégories :

➤ *l'aide programmable*, constituée par les Programmes Indicatifs Nationaux, les Programmes Indicatifs Régionaux (PIR), la Facilité d'Ajustement Structurel (FAS), et les micro-réalisations,

➤ *l'aide non programmable*, qui comprend les instruments financiers:

Le STABEX (système de stabilisation des recettes d'exportation pour les produits agricoles).

Le SYSMIN (Facilité de financement spéciale pour les produits miniers)

Les aides humanitaires d'urgence aux réfugiés et aux rapatriés

Les instruments Stabex et Sysmin visant à aider respectivement les secteurs agricole et minier ont été supprimés par le nouvel Accord de partenariat signé à Cotonou en juin 2000. Cet accord a aussi rationalisé les instruments du FED et a introduit un système de programmation glissante permettant plus de flexibilité et accordant une responsabilité plus importante aux États ACP.

a) *Les secteurs d'activités concernés par le FED sont :*

- l'agriculture et le développement rural,
- la santé et l'éducation,
- la distribution d'eau et l'assainissement,
- le développement de la pêche,
- les infrastructures routières et portuaires,
- les transports et les communications,
- la formation professionnelle,
- la coopération culturelle et sociale,
- l'environnement,
- le développement du commerce et du tourisme,
- le soutien aux partenariats industriels.

b) *A qui s'adresse les marchés du FED ?*

La réalisation des projets financés par le FED génère des marchés de travaux (45%), de fournitures (20%) et de services (35%).

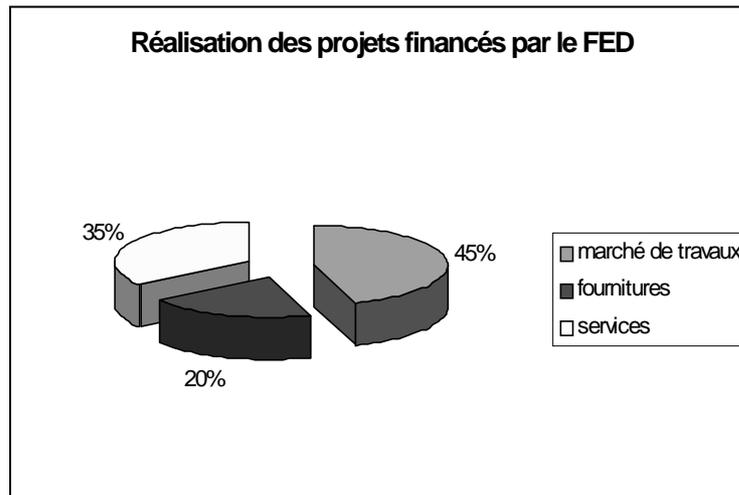


Figure 1 : Répartition par marchés des financements du FED

Seules les personnes, les entreprises et les organismes publics ou à participation publique des Etats ACP et de l'Union peuvent participer aux appels d'offres lancés dans le cadre de la passation de marchés publics financés par le FED. Les groupements d'entreprises ACP-UE sont également éligibles. En sont exclues les sociétés sans but lucratif (associations, ONG, administrations publiques).

c) Quels sont les principaux décideurs ?

A Bruxelles :

Les services de la Commission : le FED est administré par la Direction Générale du Développement en charge du montage du projet (orientation et définition des politiques) et le Service Commun Relex, chargé des applications techniques du projet après approbation (aspect financier, juridique et technique de la gestion des programmes).

Le comité de gestion du FED, composé des représentants des Etats membres de l'Union et des représentants de la Commission, il se prononce sur tous les projets supérieurs à 2 Millions d'euros.

Dans le pays ACP :

La délégation de la Commission ainsi que les autorités locales assurent, dans le pays récipiendaire de l'aide, la mise en œuvre et le bon déroulement des projets souvent initiés par eux.

d) Actions soutenues par le FED

➤ programmes **nationaux ou programmes régionaux:**

Subventions non remboursables attribuées aux Etats ACP en vue de mettre en œuvre des programmes de développement à moyen terme;

- la Commission européenne, les Etats ACP et les acteurs non gouvernementaux élaborent en concertation des Stratégies de coopération nationale (SNC) pour chaque pays et chaque programme régional (analyse du contexte, stratégie de développement).

Les SNC sont complétées par un programme indicatif opérationnel qui comprend les actions concrètes, les ressources allouées, le calendrier de mise en œuvre et le processus de révision du programme. La dotation se compose d'une enveloppe de base pour couvrir l'aide

programmée et d'une enveloppe correspondant à un scénario élevé pour les besoins imprévus et qui peut être transféré vers l'enveloppe de base si le pays se comporte bien;

- la mise en œuvre des programmes est gérée conjointement par la Commission européenne et les Etats ACP
- la Commission européenne est assistée par le Comité du FED, composé des représentants des Etats membres

➤ **Facilité d'investissement:**

Capitaux à risques et prêts (financement à moyen et long terme, fonds de garantie...) consentis au secteur privé, sous forme de prêts, de fonds propres, de quasi-fonds propres et de garanties, afin de promouvoir le développement d'entreprises ACP.

- la BEI, Banque européenne d'investissement, assistée par le comité de la facilité d'investissement (composé des représentants des Etats membres) octroie des prêts et des capitaux à risques directement ou par le biais d'intermédiaires financiers.

e) Champs d'application

Le FED finance tout projet ou programme contribuant au développement économique, social ou culturel des pays:

La promotion commerciale;

Le développement social et culturel (enseignement et formation, habitat, santé);

Le développement des infrastructures (transports, hydraulique et communications), notamment afin de contribuer au désenclavement des régions;

Le développement et la diversification de la production (production rurale, agriculture, industrie, ressources minières et énergétiques...);

Les actions thématiques (désertification et sécheresse, grandes endémies et épidémies humaines, hygiène et santé de base, programme sectoriel d'importation....);

Les aides humanitaires d'urgence, aux réfugiés, aux rapatriés, contre les catastrophes, contre le sida...

Les projets soutenus doivent intégrer des questions horizontales, comme: la lutte contre la pauvreté, l'égalité de traitement homme femme, l'environnement, le développement durable...

f) Secteur géographique

- 25 pays de l'Union européenne:

Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et les dix pays d'Europe de l'Est qui les ont rejoint récemment.

- 48 pays de l'Afrique subsaharienne dont:

Afrique du Sud, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Sénégal,....

- 15 pays des Caraïbes:

Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Bêlize, Dominique, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, République Dominicaine, St Christophe et Nevis, St Lucie, St Vincent et les Grenadines, Surinam, Trinité et Tobago;

- 14 pays du Pacifique:

Fidji, Kiribati, Papouasie-Nouvelle Guinée, Salomon, Samoa Occidentales, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, les îles Cooks, les îles Marshall, la Fédération des Etats de Micronésie, Nauru, Niue et Palau.

Soit au total 102 pays !

g) Le Budget du FED

✓ 15,2 milliards d'euros pour 2000-2005, dont 10 milliards sous forme de subvention par pays, 1,3 milliard pour la coopération régionale et 2,2 milliards pour la facilité d'investissement;

✓ Le budget du FED dépend des contributions de chaque Etat membre de l'Union européenne: 13,5 milliards d'euros proviennent des Etats membres et 1,7 milliard d'euros de la Banque européenne d'investissement.

2.2. Les ACP

Le sigle ACP désigne les états d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dont il est fait mention dans le secteur géographique couvert par le FED ; on constate qu'ils sont au nombre de 77. Différentes conventions ont régi les relations entre l'UE et les pays ACP :

a) De Lomé IV à Cotonou

La coopération avec les pays ACP remonte à la signature du traité de Rome.

En 1963, est signé le premier accord de coopération, sous le nom de Yaoundé, qui sera renouvelé en 1969. Suite à l'adhésion du Royaume-uni à l'Union européenne en 1973, un nouvel accord, la convention de Lomé, est signé, en 1975, englobant certains pays du Commonwealth. Elle est renouvelée en 1979, 1984 et 1990. Discuté depuis 1996, l'accord de Cotonou doit tirer les enseignements des coopérations précédentes. Les résultats étant mitigés (les préférences commerciales n'ayant pas réussi à assurer le décollage de l'ensemble des pays), il s'agit de mieux prendre en compte le contexte institutionnel et politique et les données locales propres à chaque pays, de rendre l'aide plus efficace, d'améliorer les procédures d'intervention, d'impliquer la société civile et de s'adapter à la situation internationale.

b) L'Accord de Cotonou

Signé le 23 juin 2000 dans la capitale du Bénin, après l'expiration de la Convention de Lomé, l'accord de Cotonou marque le renouveau de la coopération entre l'Union européenne et les Etats d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP). Conclu pour 20 ans, cet accord, qui sera révisé tous les 5 ans, réunit les 77 Etats du groupe ACP et les 15 pays de l'Union européenne, soit une population totale de plus d'1 milliard de personnes. Entré en vigueur depuis le 1er avril 2003, l'accord de Cotonou a pour objectif de :

rétablir les équilibres macro-économiques,
développer le secteur privé, d'améliorer les services sociaux,
favoriser l'intégration régionale,
promouvoir l'égalité des chances hommes-femmes,
protéger l'environnement
abolir de manière progressive et réciproque les entraves aux échanges commerciaux.

c) Les cinq piliers de l'accord de Cotonou

Le programme de développement, mis au point dans le cadre de l'accord de Cotonou, repose sur cinq piliers :

➤ **le dialogue politique :**

Le dialogue politique doit aborder toutes les questions d'intérêt mutuel, de manière flexible, aussi bien au niveau national, régional ou du groupe ACP. Elles concernent notamment la consolidation de la paix, la prévention et la résolution des conflits, le respect des droits de l'homme, les principes démocratiques et de l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires

publiques. Des procédures sont parallèlement instituées en cas de violation des droits de l'homme ou de corruption.

➤ ***la participation de la société civile :***

Une politique générale d'information et de consultation sur l'accord et les politiques qui en découlent doit être mise en place auprès des populations concernées afin d'assurer une plus grande participation de la société civile et des acteurs économiques et sociaux locaux, à la mise en œuvre des projets.

➤ ***réduction de la pauvreté :***

La lutte contre la pauvreté, objectif central de l'accord, repose sur une stratégie globale de développement, évaluée par des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Cette stratégie intégrée met en interaction les dimensions politique (coopération régionale), économique (développement du secteur privé, réformes structurelles et sectorielles), sociale (jeunes, égalité des chances), culturelle et environnementale de chaque pays.

➤ ***le nouveau cadre de coopération économique et commerciale :***

En vue de libéraliser les échanges, des accords doivent être signés, en conformité avec les dispositions de l'Organisation mondiale du commerce afin d'intégrer les pays ACP dans l'économie mondiale. Le renforcement des capacités de production et la stimulation des investissements sont également affichés comme objectifs prioritaires. La coopération commerciale concerne principalement les services, la concurrence, la propriété intellectuelle, la normalisation et la certification, les normes sanitaires, l'environnement, les normes de travail, la politique des consommateurs et la santé publique.

➤ ***la réforme de la coopération financière :***

Des principes directeurs visent à assurer, notamment, la cohérence, l'efficacité, la flexibilité et l'adaptation continue de l'aide à la situation de chaque pays, ainsi que la révision des allocations qui ne sont pas automatiques. A cette fin, des critères d'évaluation des besoins et des performances sont mis en place :

- ✓ les réformes institutionnelles,
- ✓ l'utilisation des ressources,
- ✓ la réduction de la pauvreté,
- ✓ les mesures de développement durable,
- ✓ le développement sectoriel,
- ✓ la mise en œuvre effective des opérations...

Par ailleurs, les instruments de la coopération (subventions, Facilité d'investissement), par l'intermédiaire du Fond européen de développement (FED) et de la Banque européenne d'investissement sont rationalisés et les procédures allégées. Concrètement, chaque pays dispose d'une enveloppe de base, qui couvre l'aide programmée sur la base d'une stratégie de coopération nationale (SCN) élaborée conjointement par l'Union européenne et les pays bénéficiaires. Celle-ci est complétée par un programme indicatif opérationnel contenant les opérations concrètes et leurs ressources financières. Une seconde enveloppe permet de couvrir des besoins imprévus. Pour 2000-2005, les ressources financières du 9ème FED s'élèvent à 13,5 milliards d'euros, les ressources propres de la BEI à 1,7 milliard d'euros.

2.3. Bilan de l'activité du Comité FED en 2001 concernant la zone Franc:

L'accord de Cotonou a fixé le montant du 9ème FED (actuellement en cours) à 13,5 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 9 milliards d'euros non utilisés du 8ème FED. L'aide budgétaire - privilégiée par la Commission - ainsi que la participation de l'UE aux allègements de dette PPTTE ont permis au FED d'engager 62 M€ pour la Zone Franc en 2001 (soit 31%). Ces programmes de **soutien macro-économique** interviennent généralement en appui aux stratégies de lutte contre la pauvreté mises en place par les pays.

Ils prennent plusieurs formes :

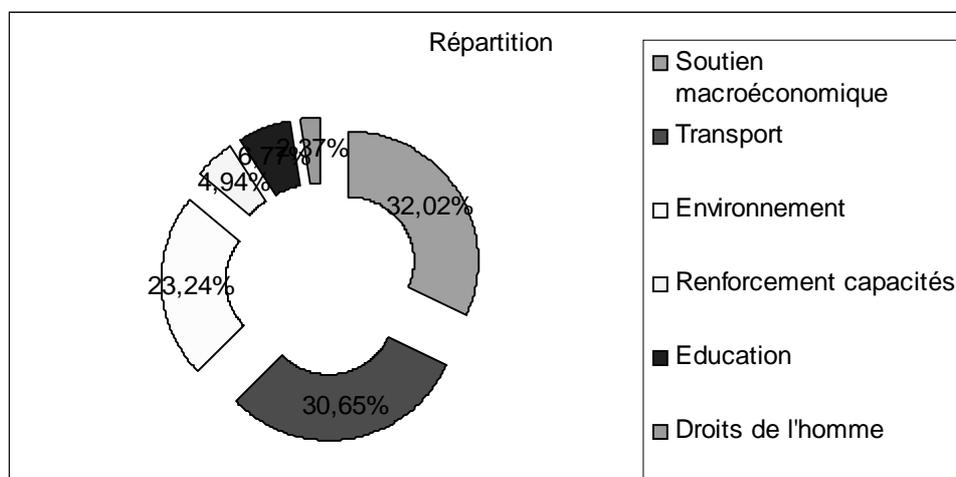
- relance économique (RCI 12,76 M€),
- appui aux réformes économiques (GABON 4,9 MC),
- aide budgétaire au CSLP et/ou PPTTE (MALI 25,76 M€ - TCHAD 16 M€),
- programme d'ajustement structurel (NIGER 3,16 MC; TCHAD 4,2 M€).

Le second secteur d'intervention est celui des **transports**, avec 62 M€ (31 %) répartis sur 4 pays et principalement sur le CAMEROUN et le MALI.

L'**environnement** est le 3ème secteur d'intervention, avec 47 M€ (23 %).

Ce chiffre s'explique principalement par l'adoption d'un programme régional du CILSS concernant l'énergie solaire pour le BURKINA FASO, la GUINÉE BISSAU, le MALI, le NIGER et le SÉNÉGAL (montant total de 31,67 ME).

Les autres thèmes sont le renforcement des capacités (10 M€), l'éducation (13,7 M€) et les Droits de l'Homme (4,8 M€). Le graphique suivant donne la répartition en pourcentages.



Force est de constater que l'orientation macroéconomique, le souci de renforcer les infrastructures et la préoccupation écologique occultent les efforts menés ou à mener en faveur du secteur privé, en particulier les PME-PMI.

2.4. Stratégie de l'UE concernant le secteur privé

Le FED a tenté de définir une stratégie globale et cohérente pour l'aide communautaire au secteur privé dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le secteur privé est le moteur de la croissance économique et la principale source d'emplois dans la grande majorité des pays en développement, y compris les pays ACP. Cependant, il existe des obstacles au développement de ce secteur qui subit un cycle de faible investissement et de

faible croissance de la productivité, ainsi que d'incapacité à s'adapter et à innover. L'Union européenne (UE) et les États membres, en tant que principal investisseur étranger dans les pays ACP, investit déjà de manière importante dans ce secteur et les politiques qui y sont liées via l'aide provenant notamment des ressources de la Convention de Lomé (bientôt remplacée intégralement par l'accord de Cotonou), souvent via les Programmes indicatifs nationaux conclus par pays.

L'UE contribue, entre autres, au financement des entreprises et aide les gouvernements afin qu'ils mettent en place l'environnement politique, légal et institutionnel nécessaire. Cependant, des problèmes persistent et l'Union européenne a l'intention d'identifier et d'analyser les facteurs qui contribuent à une croissance élevée et soutenue, puis de contribuer à créer ces conditions. Il s'agit de mettre en place une stratégie et un cadre global et cohérent tenant compte des différences entre les pays.

a) Objectifs

Il existe certains facteurs importants pour la croissance du secteur privé. Il faut créer un environnement qui est favorable à cette activité en mettant en place, entre autres, des lois et des règlements transparents, stables et prévisibles. Le cadre politique devrait encourager la compétitivité et l'efficacité économiques pour permettre aux marchés de fonctionner correctement. L'existence du capital, de la main d'œuvre, des compétences et du savoir-faire est d'une importance capitale et il faut aussi avoir des services publics de qualité. La stratégie communautaire est fondée sur les objectifs fondamentaux de la politique de développement tels qu'exprimés dans le traité UE (lutte contre la pauvreté, développement économique et social durable, etc.).

Cependant, il existe d'autres objectifs plus précis pour ce secteur. La stratégie devrait :

1. assurer que le développement durable du secteur privé contribue à la consolidation de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme ;
2. encourager la compétitivité des pays ACP sur le plan international ;
3. renforcer le rôle des femmes sur le marché du travail ;
4. augmenter les possibilités d'emplois pour salariés et travailleurs indépendants et notamment en faveur des plus démunis ;
5. assurer une large distribution des revenus (dans les zones rurales, urbaines, etc.) ;
6. assurer que les lieux de travail répondent aux exigences minimales en matière de conditions de travail, notamment en ce qui concerne la santé et la sécurité des travailleurs ;
7. reconnaître des rôles respectifs et complémentaires pour le marché et l'État dans des économies de marché concurrentielles. C'est-à-dire notamment que l'État ne devrait pas intervenir sauf dans les circonstances exceptionnelles ;
8. chercher le soutien du secteur privé de l'Union européenne, via des accords de coopération interentreprises, par exemple.

Néanmoins, c'est un secteur complexe et la situation varie de pays en pays. Il faut tenir compte de ceci dans l'application de la stratégie et l'adapter au pays concerné en fonction de ses besoins et de sa situation.

b) Mise en œuvre

Les activités de la CE sont mises en œuvre par le biais d'une stratégie aux niveaux national et régional basée sur une analyse de la situation dans le pays/région concerné afin d'identifier les actions prioritaires. L'UE fait cela en coopération avec d'autres donateurs et puis elle

entreprend ses activités en fonction de la stratégie conçue. Les actions soutenues par la CE contiennent une gamme d'interventions qui servent principalement à :

- contribuer à réformer ou à renforcer les politiques et les institutions publiques ;
- encourager le dialogue entre organisations du secteur privé et pouvoirs publics
- octroyer le soutien aux entreprises par le biais d'intermédiaires prestataires de services (il ne s'agit pas d'apporter une aide directe aux entreprises privées).

La Commission a identifié des priorités qui doivent être prises en compte. Il faut :

- cibler principalement les petites et moyennes entreprises (PME) et micro entreprises locales ;
- maintenir et renforcer le dialogue visant à améliorer l'environnement de l'activité aux niveaux régional et sous-régional ;
- réduire les coûts particulièrement élevés des transports, des communications et des démarches administratives ;
- privatiser certaines entreprises publiques (notamment du secteur productif) et confier certaines tâches au secteur privé ;
- encourager l'adoption et l'application des règles pour protéger les investissements communs au niveau régional ou sous-régional ;
- développer le secteur commercial et des services ;
- encourager la création de partenariats entre des entreprises de l'Union européenne et des pays ACP ou d'autres acteurs du secteur privé comme les chambres de commerce.

Le soutien communautaire au secteur privé doit être durable et efficace à long terme. De ce fait, l'UE ne soutient que les activités qui sont viables à moyen-long terme sans recourir aux subventions et elle agit comme «grossiste», offrant des services au secteur privé, les activités de «détails» étant confiées aux acteurs au niveau local. Les projets soutenus doivent être capables de se développer sans subvention au-delà d'une certaine date fixe. Pour améliorer l'efficacité de l'aide, il est important de renforcer la consultation et la coordination entre les États membres, les donateurs et le secteur privé européen, particulièrement dans la phase d'analyse et de conception des stratégies. Les aides financières et techniques sont les instruments utilisés pour la mise en œuvre de la stratégie. L'aide financière sous forme de subventions peut être utile dans certains cas, pour soutenir le dialogue, par exemple tandis que l'aide technique est plus pertinente dans d'autres cas, activités de conseil notamment.

c) Institutions principalement impliquées dans la mise en œuvre

Trois institutions sont principalement impliquées au niveau européen :

- la Commission,
- la Banque européenne d'investissement (BEI) et
- le Centre pour le développement de l'industrie/de l'entreprise (CDI).

Elles ont parfois des rôles différents mais travaillent en étroite collaboration.

La Commission est chargée de coordonner la stratégie, de soutenir les réformes et le dialogue privé-public, de veiller au renforcement des capacités dans les organisations du secteur privé et au développement des services de soutien de l'activité et de la protection des investissements. Elle partage la responsabilité du soutien au développement des PME avec la BEI et le CDI. Quant à la BEI, elle soutient notamment l'investissement dans les entreprises au moyen de prêts, de prises de participation et de garanties. Le CDI fournit une assistance technique aux entreprises.

La Commission propose aussi dans la communication la création de deux nouveaux mécanismes : un mécanisme d'accès rapide qui permet aux entreprises européennes désirant

investir dans les pays ACP de bénéficier d'une intervention dans **le coût des études de faisabilité** et la création d'une agence européenne de garantie des investissements pour stimuler l'investissement européen dans les pays ACP en fournissant une assurance **contre les risques politiques**.

3. UNE NOUVELLE RECOMMANDATION POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFICIENTE DU SOUTIEN AU SECTEUR PRIVE : POLITIQUE DE PROMOTION DES PME-PMI

Le dispositif d'intervention de l'UE est pertinent mais pêcherait essentiellement par son manque de visibilité stratégique et opérationnelle du terrain dans ses pays-cibles. Nous préconisons dans les lignes qui suivent, la création d'une structure d'intervention directe à la croisée des chemins entre le FED, l'Etat, les entreprises et le secteur du développement communautaire. Les modalités d'intervention de cette nouvelle structure technique et financière seront dans un premier temps, circonscrites dans un domaine précis, ayant trait à la politique de renforcement des PME-PMI une priorité de la politique UE-ACP.

3.1. Défaillances actuelles du système de renforcement des PME-PMI

L'analyse du tissu économique dans les pays francophones montre que les banques locales de réseau, pour l'essentiel, banques commerciales étrangères, au demeurant régulièrement surbénéficiaires, concentrent l'essentiel de leurs efforts dans l'octroi de crédits à la consommation et de crédits immobiliers hypothécaires. Quasiment sans risques, ces activités qu'elles privilégient à dessein leur permettent d'être également structurellement surliquides, fournisseurs et clients en transactions étant le plus souvent, gérés comme clients dans leurs livres d'une même institution bancaire. Cette option des banques est d'autant plus perverse pour l'économie que l'inflation se trouverait par ces faits, cumulativement accélérée par les deux stratégies.

Aucune attention n'est en fait, portée sur le financement des PME-PMI. Un personnel qualifié capable d'évaluer et de suivre techniquement les projets existe du reste rarement dans les directions des banques commerciales. Pire, les fonds négociés auprès des bailleurs classiques du développement pour le renforcement de l'entreprise et logés dans lesdites banques sont rarement utilisés au mieux des intérêts de leurs bénéficiaires et les prestations de services facturées comme commissions pèsent toujours aussi lourd sur les trésoreries et budgets des entreprises et des ménages.

Pour les entreprises, l'absence de ressources financières appropriées est d'autant plus critique que les règles de l'OMC, mais également les politiques prônées par le NEPAD, les stratégies de délocalisations compétitives menées par les entreprises du nord en quête de productivité ainsi que les investissements nouveaux liés aux politiques de coopération décentralisée entre opérateurs du nord et du sud imposent une ouverture tous azimuts des économies nationales africaines qui devra forcément se traduire par un surcroît d'agressivité de la part des entreprises et produits étrangers et par des pertes inévitables de parts de marchés. Plus grave encore, la multiplication des entreprises en difficultés ou faillite devra s'accompagner de créances en souffrance et nécessairement, de crédits bancaires partiellement ou totalement irrécouvrables, ce qui ferait peser des risques de dissipation très sérieux sur l'épargne des entreprises et ménages.

3.2. Enjeu critique : Mobiliser l'épargne productive et renforcer l'appui technique

La perspective « catastrophe » ci-dessus s'inscrit parfaitement dans l'air de la mondialisation et exige que des mesures spécifiques énergiques soient prises pour en minimiser les effets néfastes. La politique de l'Offre, qui doit être érigée en règle dans les pays du sud, suppose non seulement qu'une stratégie intelligente d'incitation à l'épargne soit adoptée, mais également qu'une stratégie de financiarisation de cette épargne au profit de l'investissement productif soit systématisée. Il s'agira enfin, d'associer à cette mobilisation de l'épargne au profit de l'investissement tout l'appui technique nécessité par les circonstances. Des prestations techniques spécialisées devront être dès lors disponibles pour les PME-PMI dans les domaines suivants :

- **Expertise Financière** : Etude de projet, organisation, diagnostic redressement d'entreprise en difficultés, management direct de projet, suivi/reporting, ingénierie financière (rachat, transmission, privatisation, fusion et acquisitions d'entreprise, audit et conseil juridique, en partenariat international, négociation de contrats et création d'entreprise ..
- **Gestion des Ressources Humaines** : Recrutement-placement ; Mutuelle de santé universelle, Formation professionnelle technique, Formation en management, entrepreneuriat, géo-économie internationale, macro-économie, NTICs utilisateur.
- **Information et Communication** : Journal presse écrite, Journal électronique, Radio locale, émissions télévisées, séminaires et conférences, production de CD et brochures, revue, documentation et traduction ..

Pour atteindre le double objectif de mobilisation de l'épargne au service de l'investissement productif et d'offre de prestations techniques adaptées aux entreprises, il est retenu non seulement l'accès aux trois séries de services à des conditions de prix et de qualité parfaitement compétitifs et de surcroît à crédit, mais également d'exiger des entreprises membres du système de domicilier leurs comptes dans le Comptoir financier de l'institution et de souscrire un plan épargne-cautionnement des prestations reçues. L'épargne ainsi mobilisée sera par la suite, titrisée au profit de starts up d'investissements productifs dans des créneaux durablement porteurs.

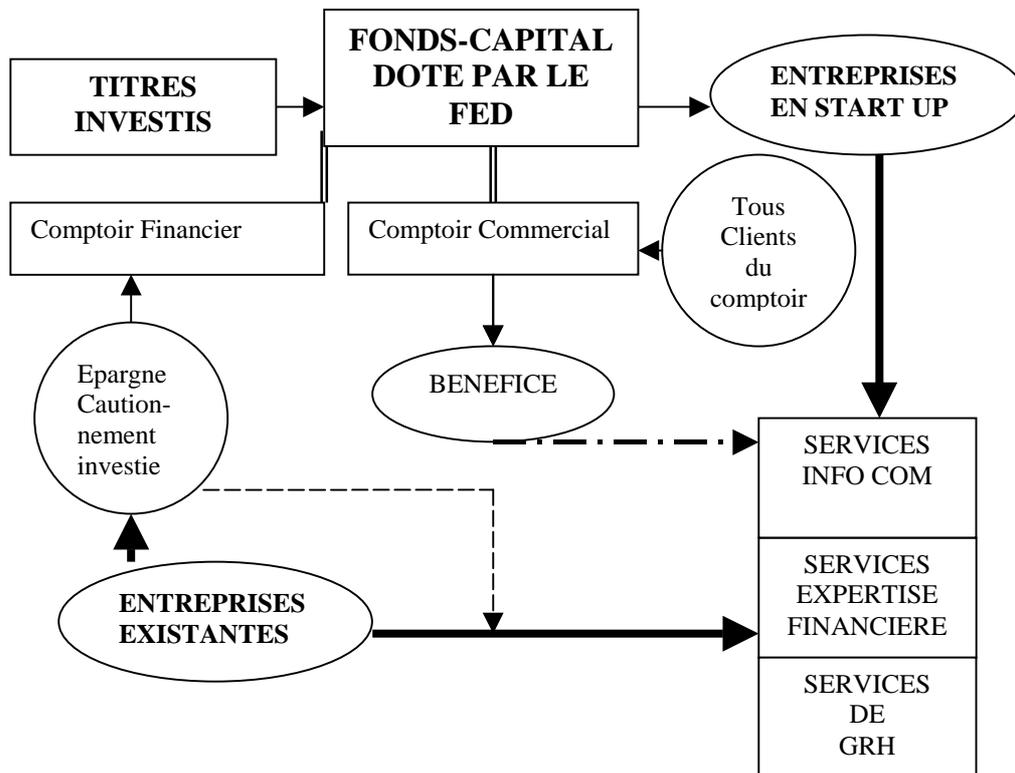
3.3. L'instrument du Fonds-Capital pour un accès universel aux services

Toutefois, même si les services de qualité sont disponibles pour toute entreprise parce qu'en principe, **accessibles à crédit**, une équation clé reste le **financement normal des unités prestataires de services** qui auront retenu de **ne pas refuser de se faire régler à crédit**, surtout par les entreprises réellement en difficultés. En prévision d'une telle hypothèse – du reste, très plausible pour la circonstance -, il est prévu un mécanisme de financement du fonctionnement régulier des unités de prestations techniques, qui garantirait que l'entreprise postulante pourra être servie à crédit sans perturbation de la trésorerie de ces dernières. Ce mécanisme financier, bien connu des pays anglo-saxons, est le « **Fonds-Capital** ».

En substance, le fonds-capital est un **mécanisme hybride** qui tient tout à la fois du **fonds d'investissement** classique et de la **Fondation** à but lucratif. Littéralement, le vocable fonds renverrait à la fondation et le terme capital à la notion de capital investissable. Le Fonds-capital reçoit ses ressources en dotation initiale, à charge pour ses dirigeants de les faire fructifier dans des projets marchands - jusqu'ici, pas de différence avec le fonds d'investissement -. Une fois les bénéfices réalisés, il reste à les affecter. La convention de fonds-capital prévoit d'affecter les bénéfices tirés du placement ou de l'investissement réalisé, en totalité ou en partie, à la réalisation d'œuvres sociales préalablement identifiées. En

l'espèce, les ressources du fonds-capital commercial seront utilisées à l'achat de biens et services marchands tels que la fourniture de biens d'équipements et intrants aux entreprises, la fourniture de biens de consommation stratégiques ou essentiels aux ménages et ses bénéfices à la couverture des dépenses de fonctionnement autonome des unités de prestations techniques.

3.4. Montage institutionnel du programme PME-PMI



Dans ce texte nous avons montré comment le réel souci de la communauté internationale en général et de l'Union Européenne en particulier pour le développement de l'Afrique subsaharienne peut trouver un souffle nouveau avec la prise en compte des analyses provenant des acteurs de la base. Cette réflexion a été menée par des gens qui, au-delà de leur pleine connaissance de la vision occidentale des choses, sont résolument tournés vers l'action sur le terrain et qui vivent d'expérience les réalités de ce terrain. A ce titre elle constitue un modeste apport pour une appréhension plus complète des problèmes.

A LIRE

Alioune BA. *L'Aventure de l'Entrepreneur en Afrique : chronique sénégalaise*. Editions l'Harmattan. Paris, 1995