

NOUVEL ACCORD DE PARTENARIAT ACP-UE (COTONOU)
GUIDE DE L'USAGER

Première partie

**DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION
FINANCIERE ET TECHNIQUE**

PRODUCTION

TRADE & DEVELOPMENT STUDIES - TRUST

(TRADES CENTRE)

Harare

Zimbabwe

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG



Octobre 2000

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

**NOUVEL ACCORD DE PARTENARIAT ACP-UE (COTONOU)
GUIDE DE L'USAGER**

Première Partie

**DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION
FINANCIERE ET TECHNIQUE**

Production

TRADE & DEVELOPMENT STUDIES - TRUST

(TRADES CENTRE)

Harare

Zimbabwe

Octobre 2000

Etudes sur la commerce et le développement. Fascicule n°4

Publication

Friedrich Ebert Stiftung
No 6 Ross Avenue Belgraria
Box 4720 Harare Zimbabwe
Tel ;, 263-4-705587/723866
Fax, 263-4-723866
Email. feszim@africaonline.co.zw

TRADES CENTRE
No 3 MC Mukan Rd Milton Park
Box 2459 Causeway, Harare Zimbabwe
Tel /Fax : 263-4-740259
Email ; mtekere@africaonline.co.zw

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

TABLES DES MATIERES

- (i) Abréviations
- (ii) Avant-propos

1. Modification de la structure des instruments d'aide.

1.1 Instruments d'aide dans le cadre de Lomé IV

1.2 Instruments d'aide dans le cadre du nouvel Accord de partenariat

2. Les nouveaux instruments d'aide

2.1 Comment fonctionnera la facilité de coopération au développement à long terme?

2.1.1 Allocations à deux étages versées à chaque pays.

2.1.2 Programmation glissante et revues des performances.

2.1.3 Coopération régionale.

2.2 Comment fonctionnera la facilité d'investissement?

3. Le processus de programmation : planification de l'utilisation de l'aide de l'Union européenne.

3.1 Programmation dans le cadre des précédentes conventions de Lomé

3.2 L'approche de la programmation dans le cadre du nouvel Accord

3.3 Etapes du processus de programmation

3.4 Durée de la programmation

3.5 Elaboration de la stratégie de Coopération

3.6 Elaboration du Programme indicatif

4. Amélioration de l'efficacité de l'aide de l'Union européenne .

4.1 Processus de revue.

4.1.1 Un processus de revue plus rigoureux.

4.1.2 Le processus de revue annuelle

4.1.3 Les revues à mi-parcours et en fin de parcours.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

Avant-propos

Le Trade and Development Studies Centre - Trust (TRADES CENTRE), avec l'appui de la Friedrich Ebert Stiftung du Zimbabwe, a pris l'initiative de produire un "Guide de l'Usager" portant sur le nouvel Accord de partenariat ACP-UE de Cotonou en quatre séries, couvrant les grands domaines de la coopération ACP-UE : les aspects commerciaux, la coopération financière et technique, le rôle des acteurs non étatiques et le dialogue politique. Le "Guide de l'utilisateur" vise à conduire les acteurs concernés à travers les différentes dispositions de la Convention de Lomé, fournir une analyse des nouveaux instruments à partir d'un point de vue des ACP, identifier les problèmes susceptibles de surgir au cours de l'application de ce nouvel Accord et donner des informations nécessaires relatives à l'Accord en utilisant un langage simple. Les différents "Guide de l'utilisateur" fournissent des introductions simplifiées et fondamentales nécessaires à la compréhension du nouvel Accord ACP-UE par les acteurs ACP susceptibles d'intervenir dans sa mise en œuvre. Le groupe cible est constitué des responsables gouvernementaux des Etats ACP, des acteurs non étatiques des Etats ACP cherchant à intervenir dans la coopération UE-ACP, des parlementaires ACP ayant des responsabilités en relation avec l'application de la coopération ACP-UE, des médias des pays ACP, des universitaires et des instituts de recherche des pays ACP et du public. Ces différents "Guide de l'utilisateur" visent non seulement à présenter l'Accord dans ses grandes lignes, mais aussi à le situer dans le contexte des efforts propres des pays ACP à promouvoir leur propre développement économique et social.

L'Accord ACP-UE de Cotonou contient nombre d'innovations dans le domaine de la coopération financière et technique dont les implications demeurent incertaines pour les personnes intervenant au quotidien dans la coopération ACP-UE, particulièrement en ce qui concerne l'aide au développement.

Le présent Guide sur la coopération financière et technique a pour objectifs l'explication de la nouvelle structure des instruments de la coopération au développement, l'examen des innovations au processus de programmation, la présentation de la manière dont le processus de programmation doit fonctionner, l'analyse des implications de la nouvelle approche de programmation, la mise en relief des problèmes du point de vue des pays ACP et la présentation des mécanismes de revue incorporés dans la nouvel Accord. Le présent document a également pour objectifs : l'exploration des défis liés aux nouveaux mécanismes de revue, la présentation de la manière dont l'assistance pour les "besoins imprévus" doit être gérée, l'analyse des implications de la nouvelle approche pour les "besoins imprévus", la présentation de la manière dont la nouvelle facilité d'investissement doit être structurée et fonctionner l'examen des problèmes liés à cet instrument financier et la mie en

relief des préoccupations des pays ACP, ainsi que l'examen de toutes les implications du point de vue des acteurs ACP en ce qui concerne les innovations introduites dans les instruments de la coopération financière et technique.

Le Trade and Development studies Centre-Trust et le FES partagent l'espoir que, par le biais de ces différents "Guide de l'utilisateur", les pays ACP seront mieux outillés pour tirer profit des innovations contenues dans le nouvel Accord et pourront prendre les mesures appropriées pour atténuer les aspects négatifs du nouvel arrangement. Nous sommes convaincus que le présent Guide sera très utile à toute personne intervenant dans le domaine de l'aide au développement entre les ACP et l'Union européenne. Nous vous le recommandons fortement, surtout à vous, membres du groupe ACP.

Dr M. Tekere
Directeur du "TRADES CENTRE"

Dr F. Schmidt
Directeur-résident de
Friedrich Ebert Stiftung
au Zimbabwe

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

Abréviations.

ACP 1	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
CARICOM 2	Communauté des Caraïbes
CDI 3	Centre pour le développement de l'industrie
CE 4	Commission européenne
CTA 5	Centre technique pour le développement de l'agriculture
FED 6	Fonds européen de développement
FFE FES 7	Friedrich Ebert Stiftung
NON PMA 8	Pays n'étant pas classés parmi les pays les moins avancés
OMC 9	Organisation mondiale du commerce
ON 10	Ordonnateurs nationaux
ONG 11	Organisations non gouvernementales
PAC 12	Politique agricole commune
PIB.13	Produit intérieur brut
PMA 14	Pays les moins avancés
SADC 15	Communauté de développement de l'Afrique australe
SC 16	Stratégie de coopération
SGP 17	Système généralisé de préférences
STABEX 18	Système de stabilisation des recettes d'exportation
SYSMIN 19	Système de stabilisation des recettes des produits miniers
UE 20	Union européenne

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

1. Modification de la structure instruments d'aide.

1.1 Instruments d'aide dans le cadre de Lomé IV.

Dans le cadre de Lomé IV, les fonds alloués s'obtenaient à travers une série d'instruments de coopération et un certain nombre d'institutions conjointes. Les dix instruments d'aide de base étaient toutefois répartis en 3 grandes catégories :

- l'assistance programmable ;
- l'assistance non programmable ;
- le financement des prêts.

Les ressources programmables étaient allouées de manière géographique au début de chaque cycle de financement quinquennal. En d'autres termes, au début de chaque cycle de financement quinquennal, une allocation spécifique était faite à chacun des 70 pays ACP en vue de financement des programmes de chacun d'eux, pris individuellement.⁽¹⁾

La manière dont les fonds alloués aux activités de coopération au développement de chaque pays devaient être utilisés a fait l'objet d'une discussion conjointe entre la Commission européenne et le gouvernement de chaque pays. Ces différentes discussions ont abouti à l'élaboration d'un plan d'utilisation des fonds dans les années à venir. Ce plan, encore appelé programme indicatif, a ressorti les points suivants :

- les objectifs de développement de tout le programme ;
- les activités spécifiques devant bénéficier d'un appui ;
- les organisations et organismes devant intervenir ;
- le calendrier de la mise en œuvre des activités ;
- le cas échéant, les mesures d'accompagnement que les gouvernements ACP s'engagent à prendre, de manière à garantir la viabilité des programmes devant être mis en œuvre à long terme.

Une fois accepté et approuvé par les différentes parties, ce programme indicatif devient le programme indicatif national.

⁽¹⁾ Des allocations semblables sont faites à chacun des 7 regroupements régionaux des pays ACP en vue du financement des activités de coopération régionale entre les pays ACP voisins.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

QU'ENTEND-ON PAR PROGRAMMATION?

La programmation est le processus de consultation entre l'UE et chaque gouvernement ACP à travers lequel est planifiée **l'utilisation des fonds alloués à chaque pays ACP au cours de la durée de vie de la convention, à savoir cinq ans**. Elle détermine :

- **les secteurs prioritaires devant bénéficier d'un appui ;**
- **le type d'assistance à fournir ;**
- **les organismes les plus indiqués pour sa mise en œuvre.**

Les pays ACP se doivent de se préparer pour le dialogue sur la programmation en vue de s'assurer que le déploiement de l'assistance de l'UE tienne effectivement compte des objectifs nationaux du développement.

Dans le passé, la participation des ACP au processus de programmation se limitait en grande partie aux acteurs étatiques ; cependant, dans le cadre du nouvel Accord, un grand accent a été mis sur **l'introduction des acteurs non étatiques dans le processus de programmation**.

Un processus de programmation semblable a été engagé en vue de déterminer la manière dont l'aide disponible pour la coopération régionale devrait être utilisée. Dans le cas où des organisations de coopération régionale opérationnelles existeraient, avec mandat de négocier au nom des regroupements régionaux des pays ACP, la Commission européenne négocierait les programmes indicatifs régionaux avec lesdites organisations. Le Secrétariat de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et celui de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) constituent deux exemples à cet effet. Quand de telles organisations régionales existent, les priorités régionales définies dans les programmes indicatifs nationaux des pays concernés devraient refléter les priorités identifiées par le biais du dialogue régional. Quand de telles organisations régionales n'existent pas, les priorités régionales identifiées dans les programmes indicatifs nationaux voisins forment le cadre de déploiement de l'aide disponible pour les cinq ans à venir.

Dans le cadre de Lomé IV, l'aide programmable représentait quelque 51,7% de l'ensemble des fonds disponibles pour des activités spécifiques et était gérée par la Direction de la coopération au développement de la Commission européenne. Cette assistance au développement, programmée au niveau national, a toujours été considérée comme le principal instrument de la coopération financière et technique entre les ACP et l'UE, et a été déployée **en appui aux efforts propres des Etat ACP en vue de la promotion du développement économique et social à long terme, conformément aux priorités nationales de développement**.

Par contre, les ressources **non programmables** étaient allouées, non pas sur une base géographique, mais sur la base des problèmes spécifiques. Alors que l'aide programmable était destinée à venir en appui au développement à long terme, l'assistance non programmable était réservée pour soutenir les Etats ACP dans la résolution des problèmes à court terme qui pourraient nuire aux efforts développement à long terme. Dans ces conditions, les instruments non programmables étaient ouverts de façon nominale à tous les Etat ACP, selon **la structure de leurs économies et la conjoncture économique à la laquelle étaient confrontés ces états**. Si certaines situations bien définies apparaissaient, alors chaque pays ACP pourrait être éligible à l'appui provenant des ressource non programmables.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

Le STABEX a fourni de l'assistance aux économies des pays ACP dépendantes de l'agriculture lorsque celles-ci ont été confrontées à des niveaux imprévus pourtant spécifiés de pertes de recettes d'exportation de produits agricoles spécifiques. Le SYSMIN a fourni une aide semblable aux économies dépendantes des ressources minières lorsque celles-ci ont été confrontées à des niveaux imprévus pourtant spécifiés de pertes de recettes d'exportation de produits miniers spécifiques. Dans certains cas, comme celui du STABEX, des critères d'éligibilité transparents existaient, ce qui a permis un calcul clair de l'assistance supplémentaire disponible pour un pays ACP dépendant sur le plan agricole et confronté aux pertes de recettes d'exportation de produits agricoles.

INSTRUMENTS D'AIDE DANS LE CADRE DE LOME IV

Instrument programmables :

- programme indicatif national
- programme indicatif régional.

Instrument non programmables :

- STABEX
- SYSMIN
- Appui à l'ajustement structurel
- Aide d'urgence
- Aide aux réfugiés et aux émigrés.

INSTRUMENTS DE PRETS

- Subvention des taux d'intérêt
- Prêts accordés sur les ressources propres
- Prêts accordés sur les capitaux à risque

INSTITUTIONS CONJOINTES

- Centre pour le développement de l'industrie (CDI)
- Centre technique pour le développement de l'agriculture (CTA)

D'autres instruments non programmables comprenaient : **l'aide d'urgence**, qui fournissait de l'aide en réponse aux situations d'urgence dans les pays ACP ; **l'aide aux émigrés et aux réfugiés**, qui fournissait de l'assistance à long terme en vue de la réhabilitation économique et sociale des réfugiés et des émigrés ; **la facilité d'appui à l'ajustement structurel**, qui fournissait de l'assistance

aux gouvernements ACP qui prenaient des mesures d'ajustement structurel particulières **ayant fait l'objet d'un accord mutuel.**⁽²⁾

Ces instruments non programmables représentaient quelque 27,6% de l'ensemble des fonds disponibles et étaient gérés par la Direction de la Coopération au développement de la Commission européenne.

⁽²⁾ Dans les pays où était en place un programme d'ajustement structurel approuvé par la Banque Mondiale, un tel appui était automatique. Dans les pays où un tel programme n'existait pas, il était souvent plus difficile de

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

Les ressources destinées au **financement des prêts** étaient administrées par la Banque européenne d'investissement et constituaient le principal instrument d'appui au développement des entreprises, tant privées que parapubliques. Ce financement des prêts pouvait s'obtenir sous diverses formes. Il existait cependant une grande différence entre les prêts consentis sur les **capitaux à risques** et les prêts accordés sur les **ressources propres** de l'UE.

Les prêts consentis sur les **capitaux à risques** étaient financés à partie des **subventions** que pouvaient accorder les Etats membres de l'UE. Puisqu'il n'y avait pas nécessité de rembourser ces prêts à leur source originale, ils pouvaient s'obtenir à de faibles taux d'intérêt et selon des clauses de remboursement très favorables.

Les prêts accordés sur les **ressources propres** de l'UE étaient toutefois financés à partir des emprunts propres de la Banque européenne de développement sur les marchés financiers européens. Il fallait par conséquent rembourser ces prêts à leur source originale. En conséquence, alors que les fonds octroyés à partir des subventions étaient utilisés pour subventionner les taux d'intérêt, des critères de viabilité absolument stricts étaient appliqués à toutes les propositions de prêt soumises au financement de prêts accordés sur les **ressources propres** qu'à ceux consentis sur les **capitaux à risques**. Ces instruments d'aide représentaient 20,7% de l'ensemble de l'aide dont pouvaient bénéficier les pays ACP.

Outre ces instruments financiers, 2 institutions conjointes ACP-UE existent : le Centre pour le développement de l'industrie (CDI) et le Centre technique pour le développement de l'agriculture (CTA). Sous une forme légèrement modifiée, ces deux institutions continuent d'exister dans le cadre du nouvel Accord. De plus vastes missions ont été confiées au Centre pour le développement de l'industrie ; par ailleurs, une nouvelle institution - le Centre pour le développement de l'entreprise (CDE) - a été mise sur pied.

Toutefois, contrairement à Lomé IV, le nouvel Accord ACP-UE a considérablement réduit le nombre d'instruments à travers lesquels se déploie l'aide.

1.2. Les instruments d'aide dans le cadre du Nouvel accord.

Les membres de la Commission européenne avaient ressenti, dans leur grande majorité, que le système des différents instruments d'aide, qui n'avait cessé de se complexifier depuis 1975, était devenu dans ces circonstances trop encombrant et faussait en réalité le processus d'aide. Lors des renégociations de Lomé, la Commission européenne s'était prononcée en faveur d'une rationalisation radicale des instruments d'aide disponibles, soutenant qu'une telle approche réduirait d'une manière importante l'excès de bureaucratie et, par ricochet, les retards constatés dans la

s'assurer de l'appui à l'ajustement structurel dans le cadre de la Convention de Lomé.

remise de l'aide, lesquels ont tellement miné la coopération ACP-UE. Malgré les importantes réserves émises sur la réalisation pratique et la valeur des propositions de modifications, les négociateurs ACP au niveau ministériel se sont finalement mis d'accord sur les propositions de l'Union européenne. En conséquence, le nouvel Accord ne retient que 2 instruments d'aide de base : **une facilité de coopération au développement à long terme et une facilité d'investissement.**

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

INSTRUMENTS D'AIDE DANS LE CADRE DU NOUVEL ACCORD

- Facilité de coopération au développement à long terme
- Facilité d'investissement

Quelque **11.300 millions d'euros** sont disponibles sous forme de subventions des Etats membres de l'Union européenne dans le cadre du nouvel Accord en vue du financement des activités de coopération au développement à long terme.⁽³⁾ Quelque **2.200 millions d'euros** sont disponibles sous forme de subventions des Etats membres de l'Union européenne en vue du financement des activités rentrant dans le cadre de la facilité d'investissement ; par ailleurs, **1.700 millions d'euros** additionnels peuvent être obtenus des ressources propres de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour la facilité d'investissement. La description du financement de toute cette dotation financière prévue au titre de l'aide et l'utilisation de celle-ci sont présentées ci-dessous :

RESSOURCES FINANCIERS DU 9^E FED

(en millions d'euros)

Volume global	15.200
- BEI	1.700
- 9^e FED	13.500

De ces 13.500 millions d'euros forme de subventions, quelque :

- 2.200 million d'euros ont été alloués à la **facilité d'investissement** ;
- 11.300 millions d'euros ont été alloués à la **facilité de coopération au développement à long terme.**

Des 11.300 millions d'euros alloués à la facilité de coopération au développement à long terme, quelque :

- 1.300 millions d'euros ont été alloués à la **coopération et à l'intégration régionales** ;
- 10.000 millions d'euros ont alloués à la **coopération au développement national à long terme.**

Des 10.000 millions d'euros alloués à la coopération au développement national à long terme :

- 90 millions d'euros ont été alloués au CDE ;
- 70 millions d'euros ont été alloués au CTA ;
- 4 millions d'euros ont été alloués à l'Assemblée parlementaire paritaire.

⁽³⁾ La facilité mise en place pour financer le nouvel Accord ACP-UE est connue sous le nom de 9^e Fonds européen de développement (FED).

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

En dehors de ces ressources financières, la Commission européenne cherchera à identifier tous les types d'aide destinés aux pays ACP et financés par le budget annuel et tous les fonds non utilisés qui étaient disponibles pour la coopération ACP-UE dans le cadre des précédentes conventions de Lomé. Tous ces fonds additionnels seront ainsi déployés sous le 9^e FED dans le cadre des stratégies de coopération ayant fait l'objet d'un accord mutuel.

Pour ce qui est du volume des fonds non utilisés dans le cadre du FED précédent, la Commission européenne a estimé qu'il pourrait atteindre 9.000 millions d'euros. Selon d'autres estimations qui tiennent compte des procédures de l'Union européenne et des engagements existants de l'Union européenne sur des projets qui ne sont pourtant pas mis en œuvre, le volume de fonds non utilisés est de loin inférieur à ce qui précède.

LA QUESTION DES FONDS NON UTILISES

Les estimations faites par le Bureau de recherches de la Communauté européenne au nom du Comité de liaison des Organisations non gouvernementales européennes pour le développement sur la base de la situation concernant le 7^e FED en fin décembre 1996, laissaient voir que près de 5,6% de l'allocation initiale pouvait être considéré comme n'ayant vraiment pas été utilisés et donc cumulés. D'où leur utilisation dans la "programmation glissante". La grande majorité des autres fonds non utilisés (47% du total) se situaient à différentes étapes des engagements. En extrapolant à partir des données susmentionnées et en supprimant toute l'aide allouée au financement des prêts, environ 650 millions d'euros pourraient être "transférés" dans le 9^e FED. Ces estimations excluent cependant tout volume résiduel dans le cadre du STABEX et du SYSMIN et des instruments d'appui à l'ajustement structurel, les allocations de fin de période qui ne pourront être complétées avant le 31 décembre 2000.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

2. LES NOUVEAUX INSTRUMENTS D'AIDE

2.1 *Comment fonctionnera la facilité de coopération au développement à long terme?*

2.2 *Allocations à deux étages versées à chaque pays.*

Dans le cadre de la facilité de coopération au développement à long terme, chaque pays ACP recevra une allocation qui lui est spécifiquement destinée. Cette allocation spécifique comprend deux parties :

- une "allocation ordinaire" qui couvrira les projets et les programmes semblables à ceux apparaissant dans le cadre de l'aide programmable dans la précédente convention de Lomé et dans les arrangements d'appui à l'ajustement structurel ;
- une "allocation de circonstance" qui couvrira les besoins imprévus et accordera des ressources financières supplémentaires aux pays qui appliquent avec succès les activités de coopération.

Les allocations initiales faites aux pays ACP doivent refléter tant les **besoins** actuels que les **performances** antérieures de chaque pays ACP.

L'évaluation des **besoins** de chaque pays ACP doit se faire sur la base :

- du revenu par habitant ;
- de l'importance de la population ;
- des indicateurs sociaux ;
- du niveau d'endettement ;
- de la concentration de la dépendance des recettes d'exportation ;
- des pertes de recettes d'exportation.

L'évaluation des **performances** d'un pays ACP doit se faire sur la base :

- des progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles (y compris les réformes administratives, juridiques et politiques) ;
- des performances réalisées dans l'utilisation des subventions allouées dans le cadre des Conventions précédentes de Lomé ;
- de l'efficacité de la mise en œuvre des opérations d'aide actuelles prévues par la convention de Lomé ;
- de l'engagement à alléger ou à réduire la pauvreté ;
- de l'engagement à prendre des mesures de développement durable ;
- des performances macro-économiques et sectorielles.

Selon la Commission, le processus d'allocation de l'aide sera orienté vers la nécessité **d'améliorer le premier volet des priorités des interventions de l'Union européenne -a**

réduction de la pauvreté. Cette approche aura pour premières implications, entre autres, une plus grande concentration de l'aide sur les pays ACP les moins avancés.

Il est prévu d'informer les pays ACP du volume global de l'aide disponible dans le cadre de l'allocation initiale, juste après la signature officielle du nouvel Accord ACP-UE (prévue pour juin 2000). Une fois que l'allocation initiale sera rendue publique et que les textes **sur la stratégie de coopération pour chaque pays ACP seront** prêts, l'utilisation de chacune des allocations par pays du 9^e FED sera conjointement programmée. Ce processus de programmation s'élargira pour inclure toutes les ressources allouées dans le cadre des Conventions précédentes de Lomé, lesquelles ressources demeurent inutilisées. Toutefois, le processus de programmation différera d'une manière significative, des exercices de programmation pratiqués dans le cadre de la Convention précédente de Lomé.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

2.1.2 Programmation glissante et revue des performances

Dans le cadre du nouvel Accord, un système de "programmation glissante" a été adopté. Ce système implique l'identification des activités spécifiques à financer par périodes de 2 ans, chacune, pendant un programme glissant de 5 ans pour le déploiement de l'assistance européenne. Chaque année, la planification s'étendant sur deux ans avancera d'une année, avec la possibilité de modification des **domaines d'activités** et **des ressources disponibles**. **Toute modification éventuelle dépendra de l'évaluation annuelle des performances réalisées par le pays pour ce qui est de la bonne utilisation de l'aide disponible**, conformément aux objectifs clairement définis et arrêté d'un commun accord. Tous les deux à trois ans aura lieu une revue stratégique des performances, ce qui pourrait entraîner des changements, tant au niveau de l'orientation du programme qu'à celui du **volume d'aide disponible**.

L'importance de ce système de "programmation glissante" réside dans le fait qu'il introduit une revue régulière de performances annuelles liée aux revues de performance à mi-parcours et en fin de parcours, sur la base desquelles les subventions accordées à chaque pays sont susceptibles de subir une modification. En d'autres termes, le nouveau système introduit un **impératif clair "utilisation des fonds ou perte de ceux-ci"-concernant le déploiement de l'aide du FED**.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS

La politique de dialogue en cours que propose l'Union européenne, liée à la programmation glissante, est susceptible **d'imposer des restrictions administratives considérables aux pays ACP**. Dans le cadre des Conventions précédentes de Lomé, l'engagement moyen et les taux de déboursement prévus pour les **pays ACP les moins avancés** se sont avérés **être en deçà de ceux des pays ACP n'étant pas classés parmi les pays les moins avancés**. Si des critères de performance trop rigoureux sont appliqués aux pays les moins avancés dans le cadre de cette nouvelle philosophie- **"utilisation des fonds ou perte de ceux-ci"**- alors pourrait naître une situation où les pays les moins avancés reçoivent en réalité **une aide inférieure dans le cadre des nouveaux arrangements proportionnellement à celle qu'ils recevaient dans le cadre des arrangements précédents de Lomé IV**. Il s'agit là d'une situation qu'il faut gérer avec la plus grande attention.

La Commission européenne ne cherche cependant pas à mettre en relief cette dimension du nouvel Accord. Elle cherche plutôt à mettre l'accent sur la manière dont la rationalisation des instruments de coopération et la nature actuelle du dialogue sur la programmation pourraient conduire à une **bonne continuité, à plus de flexibilité et à plus de transparence** pour ce qui est de la façon de mener les activités de coopération ACP-UE.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

2.1.3 *Coopération régionale*

L'enveloppe réservée au financement de la coopération à long terme contient une allocation spéciale destinée à l'appui de la coopération régionale. Cette aide accordée aux regroupements régionaux se situe, au départ, à 1300 millions d'euros. Ces fonds seront utilisés pour appuyer les programmes de coopération régionale, un accent particulier étant mis sur l'appui à l'intégration économique des régions.

La Commission européenne semble proposer une re-définition des regroupement régionaux ACP. Une telle re-définition serait basée sur **l'appartenance** formelle aux **regroupements régionaux ayant reçu mandat de favoriser l'intégration économique**. Les pays ACP qui ne font pas partie d'un regroupement régional visant à l'intégration de la région pourront toutefois continuer à bénéficier des financements régionaux sous une rubrique différente prévue pour la coopération intra-ACP, laquelle sera comprise dans l'allocation de 1300 millions d'euros destinée à la coopération régionale.

Les membres de la Commission européenne pensent qu'au cas où l'aide allouée aux programmes régionaux devrait aller à des regroupements régionaux spécifiques, alors de tels regroupements régionaux visant à l'intégration de la région devraient :

- a) avoir clairement reçu mandat pour la promotion de l'intégration régionale ;
- b) effectivement être la propriété de leurs membres ;
- c) avoir d'autres raisons d'exister que celle de prendre simplement possession des subventions de l'Union européenne ;
- d) avoir un programme d'action clair et réaliste, avec les moyens d'atteindre effectivement les objectifs fixés.

Dans le cas où un tel regroupement régional ayant reçu mandat de promouvoir l'intégration de la région existerait, un **ordonnateur régional** ayant des missions bien définies devrait être nommé. Un tel **ordonnateur régional**, en association avec aux Délégation reconnue de l'Union européenne dans la région, sera ainsi chargé d'élaborer des stratégies régionales cohérentes. Selon les membres de la Commission, l'Ordonnateur régional **devrait identifier des objectifs d'intégration clairs** et, le cas échéant inclure **des programmes de coopération fonctionnelle pertinents**.

Sur la base de la stratégie régionale, l'Union apportera sa réponse en élaborant une stratégie appropriée. Celle-ci sera fondée sur :

- une analyse de la région ;
- une évaluation de la stratégie proposée ;

- la contribution des autres donateurs ;
- les domaines d'expertise propres à l'Union européenne.

Toutes ces données vont ainsi déterminer la manière dont les fonds destinés à l'appui aux initiatives d'intégration économique et aux programmes de coopération régionale fonctionnelle devront être utilisés.

Selon les membres de la Commission européenne, l'agenda établi en vue de l'intégration régionale devrait, partout où c'est possible, être lié à **la conclusion définitive d'un Accord régional de partenariat économique avec l'Union européenne.**

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

Un tel Accord conduira à la mise en place progressive d'une zone de libre échange entre l'UE et le regroupement régional ACP.⁽⁴⁾

La Commission européenne compte commencer les travaux sur l'élaboration d'un programme indicatif régional dès que les pays ACP auront redéfini leurs régions et confirmé le mandat des regroupements régionaux dans la perspective de l'intégration économique des différentes régions.

La Commission pense également que dans les régions où se trouvent de nombreux petits états, priorité pourrait être accordée à l'élaboration d'une stratégie régionale harmonieuse en vue de garantir une plus grande cohérence entre les programmes nationaux et régionaux.

Dans les régions où les gouvernements ACP décident de puiser dans leurs allocations nationales pour appuyer les activités d'intégration et de coopération régionales, la Commission verra dans cette attitude une preuve de la force de l'engagement national au processus d'intégration régionale en cours. De telles manifestations d'un engagement national solide seraient alors prises en compte lors de la prise des décisions sur le volume global des allocations destinées à chaque région ACP.

Contrairement aux programmes de coopération avec les différents pays, les programmes de coopération régionale ne feront l'objet d'aucune revue opérationnelle annuelle. Toutefois, des revues à mi-parcours et enfin de parcours aux fins d'évaluation des performances en 2003 et en 2005 auront lieu. Il est par conséquent essentiel pour les gouvernements ACP de s'assurer que les programmes régionaux **s'articulent clairement autour des objectifs réalistes et réalisables liés à des indicateurs de performance mesurables.**

Sans la mise en place d'un modèle objectif d'évaluation de la performance des programmes régionaux, le processus de redéploiement des subventions, sur lequel l'Union européenne a un regard exclusif, pourrait devenir fort arbitraire. En effet, l'UE aurait la possibilité d'utiliser une **volonté de regroupements régionaux de conclure un accord régional de partenariat économique comme base pour déterminer s'il faudrait réduire les allocations existantes ou trouver une aide supplémentaire.** Une telle approche serait regrettable, du moment que, dans nombre de régions ACP, les conditions préalables nécessaires à la signature des Accords régionaux de partenariat économique ne sont pas susceptibles d'exister au moment où l'accord commercial intérimaire, en cours expirera, en 2008. Compte tenu de cette situation, toute aide allouée à moyen

⁽⁴⁾ Pour d'amples informations sur la proposition des Accords de partenariat régional économique, voir le fascicule n°6 du "Guide de l'Usager" sur les futures relations Commerciales ACP-UE.

terme aux regroupements régionaux ACP devrait se faire sur la base d'une **évaluation objective des performances globales du programme régional, dont les financements de la mise en œuvre sont disponibles.**

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

PREPARATION DES NOUVELLES PRECEDURES

Au sein de la commission, il est admis qu'il faudrait des ressources humaines supplémentaires considérables pour mettre en pratique les nouveaux accords, lesquels sont à "forte intensité de dialogue". Selon la Commission, cette nouvelle donne nécessite le redéploiement des ressources humaines au siège de la Commission à Bruxelles et dans les délégations de l'UE, en vue de la préparation, de la mise en œuvre et de l'évaluation de toutes les activités de coopération. Toutefois, à ce jour, les contraintes liées aux ressources humaines, s'exerçant sur de nombreux gouvernements ACP confrontés aux processus de dialogue à forte intensité de ressources humaines ne bénéficient pas d'une attention suffisante. Les seules mesures prises à ce jour ont été l'élaboration des modules de formation, la mise en place d'un "bureau d'aide" à la Commission à Bruxelles et la programmation de séminaires de formation dans chaque région pour permettre aux acteurs étatiques et non étatiques ACP de découvrir les nouvelles procédures. Un calendrier initial pour les séminaires de formation dans chaque région se présentait ainsi :

- Pacifique Fidji du 9 au 12 Juin 2000
- Afrique australe Botswana du 26 au 29 Juin 2000
- Caraïbes Rép. dominicaine du 10 au 13 Juillet 2000
- Afrique de l'Est Ile Maurice du 24 au 28 Juillet 2000
- Afrique Centrale Gabon du 11 au 14 septembre 2000
- Afrique de l'Ouest Burkina Faso du 25 au 28 septembre 2000

Cependant, ce calendrier fort ambitieux s'est révélé irréaliste et de nouvelles dates ont été arrêtées pour chaque séminaire régional. Il faut reconnaître que ces séminaires régionaux devront simplement être le point de départ d'un processus bien intensif de renforcement des capacités et de formation. Dans le cadre de ce processus de renforcement des capacités et de formation, il faudra accorder une attention particulière à la manière d'introduire les acteurs non étatiques tant dans le processus de programmation que dans la mise en œuvre regroupant un plus grand nombre d'acteurs intervenant dans les activités de coopération ACP-L'UE, si l'on veut que cette nouvelle dimension importante de la coopération ACP-UE se réalise effectivement.

2.2 *Comment fonctionnera la facilité d'investissement?*

La **facilité d'investissement** remplacera le système précédent des prêts consentis sur les capitaux à risque et les prêts accordés sur les ressources propres de l'UE, lequel l'était administré par le BEI dans le cadre de Lomé IV. La nouvelle **facilité d'investissement** rassemblera tous les fonds

précédemment administrés par la Banque européenne d'investissement sous forme de **fonds de roulement**, pour fournir l'assistance financière en appui au développement du secteur privé dans les pays ACP. Elle ne cherchera pas à concurrencer les institutions financières existantes et ne se substituera pas aux investissements du secteur privé. Il est plutôt **espéré que la nouvelle facilité fournira des fonds qui pourraient agir comme une "force" de mobilisation d'autres formes d'investissement.**

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS

La première mission de la Banque européenne continue d'être la poursuite de ses opérations au sein de l'Union européenne. La BEI n'est pas une institution financière de développement, comme la Commonwealth Development Corporation (Banque de développement du Commonwealth) ou d'autres institutions semblables. Dans ces conditions, d'importantes réserves demeurent quant au choix porté sur la BEI comme principal administrateur de toute facilité d'investissement de ce genre pour les pays ACP. En outre, d'importantes questions relatives au caractère adéquat du train de mesures de financement de prêts proposé, étant donné la structure réelle de la demande des ressources d'investissement dans les pays ACP, demeurent en grande partie sans réponse. En conséquence, il subsiste des interrogations sur la possible efficacité de la nouvelle facilité d'investissement dans la promotion du type d'investissement fait dans les pays ACP et susceptible de renforcer le développement durable centré sur la réduction de la pauvreté.

Le but principal de la **facilité d'investissement** sera de :

- financer directement les entreprises ;
- financer indirectement les entreprises à travers les institutions financières locales ;
- appuyer le processus de privatisation ;
- financer des infrastructures privées ;
- soutenir et construire les marchés financiers et les bourses de valeurs domestiques.

Malheureusement, à ce jour, la Commission européenne et la BEI n'ont encore élaboré aucune grande ligne détaillée devant présider aux opérations de la Facilité d'investissement.

Toutefois, un nombre de problèmes ont fait l'objet d'un large accord. En voici quelques-uns :

- la mise en place d'une **Commission de la facilité d'investissement** distincte qui contrôlera l'utilisation des fonds de la Facilité d'investissement ;
- la disposition relative aux subventions à des taux d'intérêt de 3% sur une base automatique pour : les projets infrastructurels en vue de développer le secteur privé dans les pays les moins avancés ; les projets du secteur public et les projets de privation ayant des avantages sociaux ou environnementaux dans tous les pays ACP ;
- la disposition relative aux subventions à des taux d'intérêt atteignant 3%, au cas par cas pour d'autres projets.

En plus de l'exigence de mettre davantage l'accent sur les **performances**, la BEI devrait élaborer un «plan des affaires glissant» pour la Facilité d'investissement.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

COMMENT GERER LE PROBLEME LIE AUX PERTES DE RECETTES D'EXPORTATION

Les anciens systèmes STABEX et SYSTEM prendront fin à partir du 31 décembre 2000. Dans le cadre du nouvel Accord, des aides supplémentaires pourront désormais être allouées à tout pays ACP confronté à une situation de pertes cruciales de recettes d'exportations et à un déficit inquiétant des finances publiques.

Les deux tendances, tant en matière de pertes de recettes d'exportation qu'en matière de déficit des finances publiques, détermineront l'éligibilité des pays ACP, pris individuellement, aux ressources additionnelles. En ce qui concerne les pertes de recettes d'exportation, les pays ACP seront considérés comme éligibles à l'aide additionnelle.

- ◆ Dans les situations de : perte de recettes de 10% (2% pour les pays ACP les moins avancés) de tous les produits exportés comparativement à la moyenne des 3 premières années de la précédente période de 4 ans.

Ou

- ❖ Dans les situations de perte de recettes 10%/2% pour les pays moins avancés) de tous les produits agricoles ou miniers exportés comparativement à la moyenne des 3 premières années de la précédente période de 4 ans, et où le pays tire 40% du montant global de ses recettes d'exportation soit des exportations des produits agricoles, soit de celles des produits miniers.

En ce qui concerne le déficit des finances publiques, les pays ACP seront considérés comme éligibles à l'aide additionnelle dans les situations où :

- ❖ le déficit des finances publiques connaît une augmentation alarmante de 10%/2% pour les pays ACP les moins avancés) contrairement aux prévisions concernant l'année en question ou l'année suivante.

Les pays remplissant ces deux critères pourraient se voir allouer des ressources financières additionnelles, qui seraient ainsi déployées dans le cadre du programme indicatif . Une partie de ces fonds peut toutefois être mise de côté aux fins d'utilisation dans le secteur affecté. Dans le cadre de Lomé IV, il n'existait pas de limite concernant le nombre d'année pendant lesquelles l'aide pourrait s'obtenir dans le cadre du STABEX du SYSMIN. Le nouvel Accord prévoit qu'aucun pays ne peut bénéficier des dispositions sus décrites pendant une période excédant 4 années successives.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

3. LE PROCESSUS DE PROGRAMMATION : PLANIFICATION DE L'UTILISATION DE L'AIDE DE L'UE

3.1 *Programmation dans le cadre des précédentes Conventions De Lomé*

La programmation constitue un aspect important de la coopération ACP-UE depuis la signature de la première Convention de Lomé en 1975. Dans le cadre des premières Conventions de Lomé, la première préoccupation de la programmation était de s'assurer que l'assistance au développement accordée par l'UE était déployée de manière à appuyer les priorités nationales du développement de chaque pays ACP. Lorsque l'aide de l'UE était principalement allouée à l'appui aux **projets de développement individuels**, la programmation visait simplement à s'assurer que les projets appuyés faisaient partie des plans nationaux de développement.

Toutefois, à mesure que l'UE ouvrait d'une manière importante son aide aux **programmes sectoriels**, le processus de programmation a commencé à inclure les discussions concernant le **cadre de la politique sectorielle**. L'UE ayant commencé à fournir l'assistance macro-économique, le dialogue politique durant le processus de programmation devint plus complexe. La programmation en est venue à impliquer non seulement l'identification des secteurs prioritaires devant bénéficier des fonds, mais aussi l'élaboration des mesures politiques plus importantes que les gouvernements ACP concernés s'engageaient à adopter.

Ainsi, au cours des différentes Conventions de Lomé, le premier domaine de concentration du processus de programmation a progressivement changé. Ce qui, au départ, visait simplement à s'assurer que l'aide de l'UE se déployait conformément aux priorités nationales s'est progressivement transformé en un exercice où il était demandé aux gouvernements ACP de prendre des engagements politiques concernant le cadre à mettre en place pour le déploiement de l'aide du FED. Dans le cadre du nouvel Accord ACP-UE le concept de programmation a davantage été modifié, d'une manière subtile mais pourtant significative.

3.1 *L'approche de la programmation dans le cadre du nouvel Accord*

L'agenda politique propre à chaque pays concerné demeure le point de départ du processus de programmation.

Toutefois, les discussions en cours en Europe relativement à l'évaluation de la politique de coopération au développement et à la réforme de la gestion de l'assistance extérieure de l'UE mettent un plus grand accent sur le fait de s'assurer **que le processus programmation déploie l'aide de l'UE conformément aux priorités et objectifs de la politique de coopération au développement.**

Même si sur un plan général cette repensée n'est pas susceptible de poser de grands problèmes, elle pourrait être à l'origine de difficultés dans l'interprétation **de la manière de mieux faire fonctionner ces objectifs de politique générale**, particulièrement lors des discussions sur "la politique concertée appropriée" à mettre en place dans chaque pays ACP.

Ce que ce changement subtil mais pourtant significatif en matière de du priorité signifiera tant pour ce qui est du déploiement de l'aide que pour ce qui est du processus de dialogue politique est loin d'être clair.

Selon la Commission européenne, 6 caractéristiques clés étayent cette nouvelle approche de la programmation. Les voici :

- ❖ la primauté à accorder à l'agenda politique propre à chaque pays comme point de départ de la programmation ;
- ❖ la nécessité de s'assurer que toute l'aide que peut fournir l'UE à un pays se déploie dans un cadre détaillé et unique ;
- ❖ la nécessité de garantir une plus grande complémentarité entre le déploiement de l'aide du FED et celui de l'aide des états de l'UE et d'autres donateurs ;

DISPOSITIONS RELATIVES A COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

- la nécessité, partout où c'est possible, d'adopter un **approche sectorielle** en vue du déploiement de l'aide de l'UE ;
- la nécessité de concentrer l'aide déployée dans un ou des domaines de concentration ;
- la nécessité de s'assurer que la programmation de l'aide et la mise en œuvre du programme sont gérées dans un cadre unique et cohérent.

Selon la Commission européenne, les deux aspects les plus importants de cette nouvelle approche sont l'adoption d'une **concentration sectorielle** et, là où c'est possible, d'une **vaste politique sectorielle**.

Les membres de la Commission européenne pensent que la concentration sectorielle devrait signifier que pour les programmes indicatifs nationaux moyens et importants (plus de 40 millions d'euros), il ne devrait pas exister plus de 2 domaines de concentration . Pour les programmes de moindre importance, seul 1 domaine de concentration devrait exister et pour les programmes de moins de 10 millions d'euros, seul 1 projet.

Soutenir ce désir de concentration de l'aide dans un nombre limité de domaines, c'est s'attaquer à la résolution des problèmes liés aux **charges administratives qu'imposent plus de programmes dispersés**. Il faut ajouter que l'adoption d'une **vaste approche sectorielle**, en étroite consultation avec d'autres donateurs, devrait conduire à la mise en place d'un cadre de politique sectorielle cohérent en vue du déploiement des ressources, tant locales qu'extérieures. Cette approche et un programme cohérent des dépenses du secteur public étant mis en place, l'Union européenne pourrait alors déployer davantage son aide sous forme **d'appui budgétaire ciblé à des politiques et programmes sectorielles arrêtés d'un commun accord**. Toutes ces mesures réduiraient davantage les charges administratives que supporte la Commission européenne à un moment où les programmes d'aide administrés par l'UE font l'objet de nombreuses critiques.⁽⁵⁾

Toutefois, il est admis que cette approche ne pourra être mise en place dans tous les pays ACP, étant donné que la base administrative pour une budgétisation transparente et une planification sectorielle n'est pas toujours en place. Cette approche représente cependant le «type idéal» auquel devraient aspirer les programmes de coopération ACP-UE.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

PERFORMANCES MANAGERIALES DE LA COMMISSION

«... la Commission est confrontée à une situation critique. Ses performances manageriales se sont détériorées au fil du temps au point d'entamer la crédibilité de ses politiques extérieures ainsi que l'image internationale de l'Union européenne. Les programmes d'assistance extérieure de la CE sont réputés pour leur lenteur, l'absence de réaction, les procédures de mauvaise qualité, excessivement centralisées et rigides...»

«... la durée moyenne de la mise en œuvre d'un projet/programme n'a cessé d'augmenter au cours de ces dernières années, l'accumulation correspondante des engagements en suspens atteignant 20 millions d'euros à la fin 1999. Au cours de ces cinq dernières années, le retard moyen enregistré dans le déboursement des fonds engagés s'est accru, passant de 3 à 4 ans et demi...»

«... la Commission a la conviction que la situation actuelle ne saurait durer. Il est urgente de prendre des mesures à longue portée...»

«...poursuivre les objectifs d'assistance dans ce système quasi-défaillant ne constitue pas une option. Le but doit être d'atteindre des niveaux de qualité, d'apporter des réponses opportunes et une sécurité financière de l'assistance extérieure...»

«...les programmes d'aide extérieure constituent un instrument vital permettant à l'UE de continuer à jouer un rôle important dans le monde. Toutefois, si les ressources nécessaires ne sont pas disponibles, la Commission n'aura d'autre choix que de proposer une réduction substantielle du volume des programmes d'aide de l'UE administrés par la Commission (peut-être le tiers des niveaux actuels). Le message clair qui s'adresse à l'autorité budgétaire est que sans le soutien administratif nécessaire, les programmes d'assistance devront être ramenés à un niveau **pouvant être géré avec efficacité et en sécurité...**»

(Extraits de la Communication faite à la Commission de la **Réforme de la gestion de l'assistance extérieure**»,

Commission des communautés européennes, 11 mai 2000.)

3.3 *Etapas du processus de programmation*

Dans le cadre du nouvel Accord ACP-UE, il existe 4 étapes du processus de programmation :

⁽⁵⁾ Pour une critique cinglante de la gestion des programmes d'assistance extérieure de l'UE, voir le 7^e projet de la Communication faite à la Commission de la "Réforme de la gestion de l'assistance extérieure" de la Commission des communautés européenne du 11 mai 2000.

- la préparation et l'élaboration d'une **stratégie de coopération (SC)** fondée sur les propres objectifs et stratégies du développement à moyen terme du pays ;
- une indication claire de la part de la communauté de l'allocation financière programmable indicative dont le pays peut bénéficier au cours d'une période de cinq ans ;
- la préparation et l'adoption d'un programme indicatif dans la perspective de la mise en œuvre de la SC ;

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

- un processus de revue portant sur la SC, le programme indicatif et le volume des ressources qui y sont affectées.

Dans une certaine mesure, ces étapes diffèrent quelque peu de celles contenues dans Lomé IV. Premièrement, l'introduction de la préparation conjointe des documents relatifs à la **stratégie de coopération** apparaît comme une innovation dans le processus de programmation. Toutefois, la réalité réside dans le fait que ces documents remplacent ceux que l'Union européenne préparait seule, lesquels formaient la base de l'approche de l'UE pour ce qui est des programmes indicatifs dans le cadre de Lomé IV. Le Délégué de l'UE et l'ordonnateur national élaboraient en grande partie ces documents de l'UE portant sur la stratégie de coopération.

La principale différence dans le nouvel Accord réside dans le fait que le processus d'élaboration de la **stratégie de Coopération fera intervenir de manière formelle les différents gouvernements ACP** et un **large éventail d'acteurs** intervenant dans le processus de développement et ne constituera pas un simple exercice interne de l'UE. Toutefois, compte tenu des contraintes liées aux capacités s'exerçant sur la majorité des gouvernements ACP, la question de savoir si les changements effectués auront quelque impact significatif sur le procédé d'élaboration des documents relatifs à la stratégie reste ouverte.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS

Il reste à vérifier, si l'élaboration du **document relatif à la stratégie de coopération fera intervenir d'une manière significative les gouvernements ACP dans la détermination des stratégies de coopération élaborées par l'UE** ou si elle constituera simplement **une approbation formelle par les ACP des documents relatifs à la stratégie de coopération**

La deuxième grande différence est l'introduction d'un processus de revue annuelle, à mi-parcours et en fin période, plus formalisé. Ici encore, il reste à voir l'importance de ce changement. Déjà, dans le cadre des conventions précédentes de Lomé les délégués de l'UE élaboraient des rapports annuels et, depuis Lomé IV, l'élaboration constitue normalement un exercice conjointement mené par le délégué de l'UE et l'ordonnateur national du pays concerné. Toutefois, les périodes réservées à la programmation sont maintenant arrêtées en vue de la revue formelle des rapports de mise en œuvre des programmes des différents pays. Il reste à voir juste la manière dont ce processus de revue pourra efficacement apporter des améliorations quant à l'efficacité et au caractère effectif de l'aide de l'UE.

3.4 *La durée de la programmation*

Au sein de la Commission européenne, il a initialement été décidé que le processus de programmation durerait 6 mois, du début à la fin. La Commission européenne a identifié 9 phases distinctes du processus de programmation, commençant par chaque stratégie nationale de développement des pays ACP et se terminant par la finalisation et l'adoption d'un programme indicatif glissant pour chaque pays ACP (voir « Etapes du processus de programmation»). La Commission européenne espère terminer le processus de programmation d'ici au début de 2001. En tenant compte de cette date, les travaux de fond du processus de programmation dans la plupart des pays ACP devraient commencer au plus tard en septembre 2000.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

ETAPES DU PROCESSUS DE PROGRAMMATION

Stratégie nationale de développement

(point de départ)

Analyse orientée vers le dialogue sur la situation du pays entre le gouvernement, la société civile, les états membres de l'UE et d'autres donateurs

(6 semaines)

Projet de SC envoyé à Bruxelles en vue de discussions au sein de la Direction géographique de la Commission européenne, au sein du groupe d'appui à la qualité et au sein Groupe chargé de l'élaboration

(4 semaines)

Discussions préparatoires formelles sur le terrain entre la Commission (le siège et les délégations) les ON et les états membres de l'UE

(2 semaines)

Dépôt et traitement du projet révisé de la SC (version consolidée au siège de la CE)

(1 semaine)

Traduction et transmission à la Commission du FED et vues émises sur le projet

(1 semaine)

Approbation formelle de la Commission

(1 à 2 semaines)

Finalisation et adoption par le chef de délégation et l'ON qui sont sur le terrain

(2 semaines)

DATE EN VUE POUR L'ACHEVEMENT DU PROCESSUS DEBUT 2001

En supposant que les grands paramètres de la stratégie nationale de développement soient en place, alors le dialogue entre les acteurs étatiques et non étatiques devrait avoir lieu pendant la période s'étendant de **fin août à début octobre 2000**. Pendant cette période de 6 semaines, une analyse de la situation du pays devrait entièrement être débattue par les acteurs étatiques et non étatiques, et la proposition de stratégie de coopération élaborée. Etant donné la nouveauté de ces arrangements et le désir d'impliquer entièrement les acteurs non étatiques dans ces discussions et dans les programmes subséquents, **ce calendrier apparaît fort ambitieux**. Il importe de noter que dans le cadre de ce projet de calendrier, **davantage de temps a été consacré aux discussions internes au sein de la Commission européenne** portant sur les documents relatifs à la stratégie de

coopération avec les pays ACP **qu'aux discussions internes au sein des pays ACP**. Cette situation est quelque peu déconcertante si l'on considère l'importance qu'il faudrait attacher au processus de coopération au développement orienté vers le bénéficiaire.

DISPOSITION RELATIVES A LA COOPERATION ET FINANCIERE TECHNIQUE

Il y aura sans doute de petits "dérapages " dans le respect des périodes arrêtées et il n'est pas sûr que la programmation soit achevée avant la deuxième moitié de 2001. Toutefois, de tels «dérapages» ne **devraient pas constituer une grande source de préoccupation, puisqu'il n'est pas sûr que le processus de ratification du nouvel Accord ACP-UE par les pays membres de l'UE s'achève avant 2002.** Etant donné qu'aucune dépense dans le cadre du 9^e FED ne peut se faire jusqu'à l'achèvement du processus de ratification, il n'y aurait pas de raison de se précipiter dans le processus de compilation des documents relatifs à **la stratégie de coopération** au détriment de la participation effective des acteurs étatiques et non étatiques ACP et d'une appropriation totale par les ACP de la stratégie finale à adopter.

3.5 *Elaboration de la stratégie de coopération*

L'élaboration de **la stratégie de coopération** constituera le fondement de la programmation des aides allouées par l'UE aux différents pays ACP au cours des cinq prochaines années. La **stratégie de coopération** sera conjointement élaborée par l'Etat ACP et l'UE, mais devrait nominalement impliquer des "**consultations avec un large éventail d'acteurs intervenant dans le processus du développement**". La **stratégie de coopération** devrait se fonder sur les besoins et les circonstances spécifiques propres à chaque Etat ACP et est conçue pour "**servir d'instrument permettant de déterminer les activités prioritaires et de renforcer la maîtrise totale des programmes de coopération par le pays concerné.**"

La stratégie de coopération devrait compter les éléments types suivants

- une analyse du contexte politique, économique et social du pays, des contraintes, des capacités et des perspectives, y compris une évaluation des besoins essentiels sur la base du revenu par habitant, de l'importance de la population, des indicateurs sociaux et de la vulnérabilité ;
- un descriptif détaillé de la stratégie de développement à moyen terme du pays, des priorités clairement définies et des besoins de financement prévus ;
- une description des plans et actions pertinents d'autres donateurs présents dans le pays, notamment ceux des Etats membres de l'UE en leur qualité de donateurs bilatéraux ;
- les stratégies de réponse, détaillant la contribution spécifique que l'UE peut apporter, et permettant dans la mesure du possible la complémentarité avec les opérations financées par l'Etat ACP lui-même et par d'autres donateurs présents dans le pays ;
- une définition de la nature et de la portée des mécanismes de soutien les plus appropriés à la mise en œuvre des stratégies susmentionnées.

Même si, dans le cadre du nouvel Accord, l'élaboration de la stratégie de coopération se fait conjointement, au niveau interne, la Commission européenne perçoit **les délégués de l'UE et le personnel de la CE à Bruxelles comme des personnes jouant un rôle-clé dans l'élaboration de la stratégie de coopération.**

Selon la Commission européenne, le délégué de l'UE, lors de la préparation de la stratégie de coopération, devrait se familiariser avec l'agenda politique du pays ACP pour les 5 prochaines années. Le délégué de l'UE attend du gouvernement ACP qu'il ait mis en place :

- un processus budgétaire transparent et détaillé ;
- un plan de recettes et de dépenses détaillé et réaliste ;
- une stratégie de développement à long terme contenant des priorités et se déployant sur des périodes bien définies.

Dans les pays où il n'existe pas un minimum de documentation pour définir ces conditions préalables, le délégué de l'UE devrait assister les autorités ACP dans la mise en place d'un tel cadre de politique nationale de développement.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

Il est reconnu au sein de la Commission européenne que l'élaboration de l'analyse de la situation des pays représentera un exercice analytique intensif. Eu égard aux réelles contraintes liées aux ressources humaines qui ont miné la gestion de la Commission européenne des programmes d'aide de l'UE, un très grand accent est mis sur la collaboration étroite devant exister avec d'autres donateurs intervenant dans des exercices semblables. En conséquence, partout où c'est possible, il est recommandé au délégué de l'UE de s'appuyer sur les processus de planification initiés avec la Banque mondiale ou le FMI, notamment là où des documents relatifs à la stratégie de réduction de la pauvreté ont été produits.

L'Union européenne pense que l'évaluation des grandes lignes de la stratégie nationale du pays et l'analyse de la situation du pays devraient constituer **examen réaliste de la situation du pays** et non une déclaration politique. En conséquence, l'analyse du pays par l'UE **ne se négociera pas avec le gouvernement du pays ACP bénéficiaire**. Il est simplement envisagé que le gouvernement bénéficiaire reste totalement impliqué dans le processus» et soit «informé des résultats lorsque ceux-ci seront disponibles. Toutefois, si l'UE conclut que les agendas nationaux des gouvernements sont irréalistes et ne se conforment pas aux objectifs de la politique de coopération au développement fixés par elle, alors les **activités de coopération de l'UE seront menées en dehors de l'agenda politique de l'Etat ACP bénéficiaire**.

Puisque la **stratégie de coopération** vise à fournir la base du programme indicatif, et que celui-ci doit naturellement découler de l'analyse contenue dans la stratégie de coopération (au lieu que ce soit la stratégie qui soit échafaudée pour justifier les projets proposés aux fins de financement), **cette dimension de l'approche de l'UE pour ce qui est de l'élaboration de la stratégie de coopération pourrait transformer d'une façon substantielle la nature du processus de programmation**.

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS

Il y a danger que le dialogue UE-ACP portant sur la programmation ne devienne tiré par le donateur et que les gouvernements ACP soient marginalisés dans le processus d'élaboration de la stratégie de coopération. Si cette situation se produit, elle pourrait poser de grands problèmes dans le passage de la stratégie de coopération à un programme indicatif national clairement articulé et s'étalant sur une période précise.

Il s'agit-là d'un problème que la haute hiérarchie et les services du contrôle de qualité de la Commission européenne devront constamment avoir présent à l'esprit . Cet aspect est important puisque « l'aliénation » des autorités ACP dès les premières étapes du processus de programmation est susceptible d'entraîner l'accumulation des problèmes importants pour le moment où la mise en place et la mise en œuvre des activités de coopération concrètes devront se matérialiser.

Un des principaux objectifs de la politique de l'UE auquel devrait se conformer la **stratégie de coopération** est l'engagement à **réduire la pauvreté**. En effet, l'accent mis sur la **réduction de la pauvreté** vise à fournir des éléments nécessaires à l'élaboration des stratégies de coopération de tous les ACP. Cela dit, tous les changements que la Commission européenne a introduit dans le cadre de base de la coopération ACP-UE **n'ont pas encore permis de maîtriser la question fondamentale de la manière, sur une base quotidienne, dont il faut s'assurer que les interventions de l'UE en matière d'aide profitent davantage aux pauvres.**

A cet effet, un point de départ important serait cependant d'initier **un audit de l'impact de la pauvreté sur les différents types de programmes** de coopération que l'UE a mis en place dans les pays ACP. Il est à déplorer toutefois qu'à ce jour, les progrès réalisés dans ce domaine restent bien minces.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

3.6 *Elaboration du programme indicatif*

Sur la base de l'allocation indicative et des objectifs et priorités de la stratégie de coopération, le gouvernement ACP devrait élaborer et soumettre un projet de programme indicatif.

Il est souligné que ce projet de programme indicatif doit contenir :

- le ou les secteurs ou domaines sur lesquels l'aide doit se concentrer ;
- les mesures et actions les plus appropriées pour la réalisation des objectifs et buts dans le ou les secteurs ou domaines de concentration de l'aide ;
- les ressources réservées aux projets et programmes s'inscrivant en dehors du ou des secteurs de concentration et/ou les plus grandes lignes de telles actions, ainsi que l'indication des ressources à consacrer à chacun de ces éléments ;
- l'identification des acteurs non étatiques éligibles et des ressources qui leur sont attribuées ;
- les propositions relatives à des projets et programmes régionaux ;
- les montants réservés au titre de l'assurance contre les réclamations éventuelles et pour couvrir les dépassements de coûts et les dépenses imprévues.

Ce projet devrait faire l'objet d'un échange de vues entre l'UE et le gouvernement ACP concerné avant l'adoption d'un programme indicatif définitif. Celui-ci devrait contenir :

- les opérations spécifiques et clairement identifiées, particulièrement celles qui peuvent être engagées avant le réexamen suivant ;
- un calendrier pour l'exécution et la revue du programme indicatif, concernant notamment les engagements et les déboursement des ressources ;
- les paramètres et les critères pour les revues.

Conformément au concept de la programmation glissante, le programme indicatif devrait :

- identifier les opérations concrètes se situant à une phase avancée de la préparation et justifiant d'un financement pour les deux années à venir ;
- identifier les domaines d'activités à développer au cours des 3 prochaines années ;
- établir un lien entre des activités spécifiques et les ressources allouées par l'UE, à partir de tous les instruments.

Une fois finalisé, le programme indicatif est joint en annexe à la stratégie de coopération et fait partie intégrante d'un document qui sert de guide au déploiement de l'aide de l'UE dans le pays ACP concerné au cours des prochaines années.

Selon la Commission européenne, le programme indicatif national établit un lien entre **un projet de la coopération en cours au niveau sectoriel** et **une source de financement** à déployer au cours d'une période spécifique du calendrier. Dans ces conditions, le programme des travaux du

programme indicatif national devrait **être entièrement conforme à la stratégie de coopération, complètement transparent, souple mais réaliste.**

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

Sur la base cette nouvelle vision de l'UE, le programme indicatif formera alors la clef de voûte :

- du dialogue régulier en cours entre le délégué de l'UE et l'ordonnateur national ;
- des rapports annuels sur l'évolution de l'exécution des activités arrêtées d'un commun accord ;
- des revues annuelles et finales qui détermineront si « l'allocation des circonstances », liée à la performance, élément du programme indicatif, sera effectivement accordée aux différents pays ACP.

La nouvelle dimension « utilisation des fonds ou perte de ceux-ci » qui intervient dans les allocations d'aide faites par l'UE **transforme radicalement le contexte dans lequel les gouvernements ACP assureront les processus de programmation**. La nécessité d'utiliser les ressources allouées au cours des périodes clairement spécifiées, en cas de garantie de ressources additionnelles, aura un certain nombre de conséquences importantes quant à la manière dont les gouvernements ACP aborderont la coopération avec l'UE. Elle exercera une pression sur les gouvernements ACP afin qu'ils rationalisent les arrangements institutionnels de la programmation de l'aide et du déploiement de celle-ci, de telle sorte que l'aide disponible soit mobilisée et déployée au plus vite. Si cette nouvelle approche produit des fruits, la valeur de l'aide de l'UE augmentera, ce qui pourrait également réduire le temps des consultations de fond entre les acteurs étatiques et non étatiques des états ACP, lesquelles constituent une nouvelle dimension très importante du processus de programmation.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS

Il y a un risque de voir que l'accent mis sur l'identification des programmes dont l'exécution au cours des 2 premières années du processus de programmation glissante est garantie ne conduise simplement à une prolongation des activités déjà financées dans le cadre des programmes FED en cours. Le risque de voir cette approche entraîner un raccourcissement des horizons de la planification du développement existe également. Cette nouvelle situation verrait seuls les programmes faciles à exécuter être proposés aux fins de financement (exemple : les programmes d'importation) tandis que ceux devant s'exécuter dans les domaines difficiles, à l'instar du développement rural, être en grande partie exclus des activités de coopération ACP-UE. Chacune de ces deux approches pourrait sérieusement inhiber le développement des nouvelles activités du programme qui mettent **davantage l'accent sur la réduction de la pauvreté**.

Le premier risque constitue une source particulière de préoccupation. . Déjà, dans le cadre du 8^e FED, la tendance était de **simplement prôner des activités traditionnelles de la coopération avec l'UE, qui ne s'articulaient pas particulièrement autour de la réduction de la pauvreté , comme si automatiquement elles bénéficiaient directement aux pauvres** . L'exemple le plus notable de cette approche dangereuse a eu lieu dans le cadre du programme indicatif national de l'Ethiopie dans le cadre du 8^e FED . **Le document relatif à la stratégie du pays** reconnaissait l'importance **:de la lutte contre la pauvreté ;de la résolution des problèmes de sécurité alimentaire ; de la promotion d'un développement durable ; de l'édification de la société civile ; de la mise en place d'une coopération décentralisée protégeant les droits de l'homme** . Toutefois, le rapport conclurait que :

«Les ressources du programme indicatif national/ 8^e FED devraient surtout être utilisées pour la réhabilitation et la maintenance routières dans le cadre de la stratégie sectorielle pour les routes ».

C'était précisément ce que l'UE faisait dans le programme indicatif national de l'Ethiopie depuis 1975.

Il faudrait faire très attention afin d'éviter ce type d'évolution de la présentation de l'aide de l'UE. Il faudrait ainsi accorder la priorité à l'initiation des audits de l'impact réel des différents types d'activités de coopération avec l'UE sur la réduction de la pauvreté.

La nécessité de vite utiliser les fonds alloués pourrait également augmenter la pression sur les gouvernements ACP afin qu'ils présentent pour le financement seuls les projets susceptibles de s'exécuter facilement. Cette donne pourrait, par exemple, aboutir au renouvellement de l'accent mis sur les projets de construction et de réhabilitation des routes, où la Commission européenne a obtenu des résultats concrets. Elle peut également encourager les gouvernements ACP à demander ces formes de l'assistance de l'UE dont les déboursements s'obtiennent rapidement. Cette nouvelle situation impliquerait, d'une manière typique, le déplacement de l'aide vers l'assistance aux importations, laquelle peut être déboursée en appui à de plus grands efforts d'ajustement structurel.

DISPOSITION RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

Avec la consolidation du volume d'aide financé par le FED en une seule enveloppe au développement à long terme et l'introduction d'un système de subventions à deux composantes (comprenant les "allocations ordinaires" et les "allocations de circonstance"), **la nature indicative des aides allouées aux différents pays s'est étendue**. Ce n'est que sur la base des rapports d'exécution des activités annuelles favorables et d'une revue des performances à mi-parcours favorable que "l'allocation de circonstance" prévue pour la pays lui sera versée. En effet, si la revue des performances à mi-parcours n'est pas favorable, des éléments de l'allocation ordinaire pourraient **être retirés**. **Ce nouveau processus d'allocation de l'aide (et de re-allocation) donne à la Commission européenne un pouvoir discrétionnaire plus étendu dans l'allocation des ressources aux programmes des différents pays ACP** que celui qui existait dans le cadre des Conventions précédentes de Lomé.

Il est nécessaire de s'assurer que le pouvoir discrétionnaire que détient désormais la Commission européenne soit utilisé d'une manière **transparente** et **explicable**, de sorte que les décisions concernant les allocations d'aide soient acceptées de tous comme justes et conformes aux critères arrêtés d'un commun accord.

Toutes les tendances que peuvent suivre les allocations d'aide pourraient saper les efforts déployés pour mettre un plus grand accent sur la réduction de la pauvreté pour ce qui est des activités de coopération ACP-UE, malgré l'engagement renouvelé de placer l'éradication de la pauvreté au centre du processus de coopération ACP-UE.

L'exécution concrète des différentes ressources allouées dépendra de l'efficacité du processus d'élaboration des stratégies de coopération et des programmes indicatifs nationaux . Si ce processus commence par identifier les causes profondes de la pauvreté dans chaque pays et propose des mesures pour traiter des causes de la pauvreté dans les circonstances particulières auxquelles sont confrontés les différents pays ACP, alors la nouvelle approche de la programmation posera de solides fondations en vue de l'éradication de la pauvreté. Toutefois, s'il advient que les lourdeurs

administratives concernant la mobilisation des taux d'engagement et de déboursement prédominant, alors la nouvelle approche de la programmation ne servira pas les pauvres dans les pays ACP.

D'une manière significative, le nouvel Accord ACP/UE a mis en place un processus de revue de loin plus rigoureux en vue d'évaluer l'efficacité de l'aide de l'UE. Cette nouvelle donne reste potentiellement la solution permettant de s'assurer que l'aide du FED est davantage orientée vers les objectifs-clés de la politique de coopération ACP-UE, notamment vers la promotion de l'éradication de la pauvreté et le développement durable.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

4. AMELIORATION DE L'EFFICACITE DE L'AIDE DE L'UE

4.1 *Le processus de revue*

4.1.1 *Un processus de revue plus rigoureux*

Le nouvel Accord ACP-UE cherche à mettre en place un processus de revue de loin plus souple que celui mis en place dans le cadre des précédentes Conventions de Lomé. Selon les dispositions de cet accord, l'ordonnateur national (ON) et le délégué de l'UE dans l'Etat ACP concerné :

- procèdent annuellement à une revue opérationnelle du programme indicatif ;
- procèdent, à mi-parcours et à la fin, à une revue de la stratégie de coopération et du programme indicatif, compte tenu des besoins actualisés et des performances.

Certes, à bien des égards, le nouveau processus de revue s'appuie sur les arrangements semblables à ceux signés dans le cadre des précédentes conventions de Lomé ; cependant, le nouvel élément-clé est la rigueur avec laquelle l'ensemble du processus de revue doit être mis en œuvre. Des indicateurs de performance clairs, présentant des objectifs quantifiables, doivent être définis dans la **stratégie de coopération** et le **programme indicatif national**. Le processus de revue utilisera alors ces indicateurs pour jauger les performances d'un pays ACP. Cette évaluation des performances serait alors liée à une revue de **l'utilisation** et du **volume des ressources allouées au programme** d'un pays ACP. **Si les performances liées à l'utilisation de l'aide sont en-deçà des niveaux prévus ou si les objectifs conjointement fixés dans la stratégie de coopération ne sont pas atteints, alors l'utilisation de l'aide programmée pourrait subir des changements ou alors le volume des ressources disponibles pourrait connaître une réduction.** De la même manière, ceux des pays ACP qui atteignent leurs **objectifs en matière de performance pourraient bénéficier de subventions additionnelles**. Ce processus de revue plus rigoureux, qui lie le **degré d'efficacité avec laquelle l'aide est utilisée** dans les **futures disponibilités d'aide**, ajoute une dimension entièrement nouvelle à ce qui se voyait, dans le passé, comme un travail de routine.

Une des implications importantes du processus de revue plus rigoureux réside dans le fait que les gouvernements ACP devront accorder une attention particulière aux objectifs définis dans la **stratégie de coopération** et aux indicateurs de performance énoncés dans le **programme indicatif national**. Si des objectifs trop ambitieux et des indicateurs de performance trop élevés font l'objet d'un accord, sans une amélioration proportionnée de la capacité administrative de la Commission européenne ou des autorités ACP à exécuter les programmes de coopération alors les gouvernements ACP pourraient se trouver **en train de perdre une partie ou la totalité de la composante «allocation de circonstance» versée à chaque pays** .

La nouvelle approche de la Commission européenne met un accent particulier sur l'augmentation tant du **taux de déploiement des ressources du FED** que de **l'efficacité de l'aide de l'UE dans la réalisation des objectifs clairement définis**. Elle soulève toutefois la question de savoir la base sur laquelle les indicateurs de performance appropriés doivent être élaborés.

Les objectifs en matière de performance seront-ils définis par rapport aux expériences passées de la coopération ACP-UE, où souvent il a fallu attendre 13 ans pour l'utilisation totale d'une aide devant s'étaler sur 5 ans ? Ou alors seront-ils fixés par rapport aux nouvelles aspirations de la Commission européenne dans la perspective d'un déploiement plus rapide de l'aide disponible ? Si la deuxième approche est adoptée, alors, à moins de simplifier radicalement les dispositions administratives portant sur la disponibilité des aides financées par le FED, peu de pays ACP sont susceptibles de recevoir des éléments des «allocations de circonstances» sur la base de leurs performances respectives.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

Ou encore faudrait-il fixer les objectifs en matière de performance par rapport aux progrès réalisés en vue d'atteindre les buts définis au niveau international, tels que ceux relatifs à l'accès à l'éducation? Même ce type d'approche n'est pas sans problèmes. Comment peut-on, par exemple, attendre des pays gravement touchés par le VIH/SIDA qu'ils atteignent ces objectifs, lorsqu'on sait que la pandémie du SIDA fait de plus en plus des orphelins du SIDA, fait augmenter les taux d'abandon scolaire et provoque une crise des effectifs du personnel enseignant. Compte tenu de tous ces paramètres, la manière de définir les objectifs en matière de performance devient très importante. Il est nécessaire de s'assurer que ces objectifs sont **réalistes, compte tenu des circonstances particulières auxquelles sont confrontés les différents pays ACP** et de la probabilité que des événements imprévus peuvent se produire et saper la réalisation des objectifs conjointement fixés.

4.1.2 *Le processus de revue annuelle*

Selon les clauses du nouvel Accord ACP-UE, le processus d'évaluation annuelle comporte :

- les résultats obtenus dans le ou les domaines de concentration mesurés par rapport aux objectifs et aux indicateurs d'impact identifiés ainsi qu'aux engagements en matière de politique sectorielle ;
- les projets et les programmes s'inscrivant en dehors du ou des domaines de concentration et/ou dans le cadre des programmes pluriannuels ;
- l'utilisation des ressources réservées pour des acteurs non étatiques ;
- l'efficacité de la mise en œuvre des opérations en cours et de la mesure dans laquelle le calendrier des engagements et paiements a été respecté ;
- une prolongation de la perspective de programmation pour les années suivantes.

Chaque revue annuelle doit se fonder sur la **revue opérationnelle annuelle**. Ces revues opérationnelles annuelles se fondent à leur tour sur **les rapports de contrôle mensuel réguliers** et le système de comptes rendus en cours au sein des délégations de l'UE. Les rapports des délégations de l'UE se fondent sur un **dialogue régulier et continu avec les services de l'ordonnateur national**.

Il est espéré qu'à travers ce système de comptes rendus annuels, tout nouveau problème sera rapidement identifié et résolu d'une manière appropriée. La **revue opérationnelle annuelle** devrait ainsi être le point culminant du contrôle et du dialogue en cours. Selon les membres de la Commission, la revue opérationnelle annuelle devrait naturellement émaner du processus de dialogue en cours et ne devrait pas imposer de réelles charges administratives additionnelles aux administrations ACP.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS

Il faut accorder beaucoup d'attention aux **contraintes liées aux ressources humaines s'exerçant sur les administrations ACP**, compte tenu de l'intensité du processus de dialogue proposé. Dans certains pays ACP, un seul responsable des services de l'ordonnateur national peut être chargé des relations avec tous les donateurs multilatéraux, ainsi que la conduite quotidienne des relations avec l'UE. Compte tenu de cette situation, il est nécessaire de **procéder à une revue des capacités en ressources humaines des services de l'ordonnateur national et des autres responsabilités que les agents désignés par les différents pays ACP pourraient assumer**. De même, il est nécessaire de procéder à la revue des processus de communication interne au sein des gouvernements ACP entre les services de l'ordonnateur national et les services des ministères chargés de la mise en œuvre des activités de coopération. Cette approche devrait permettre de garantir le niveau des moyens dont dispose l'ordonnateur national pour suivre le déroulement des activités de coopération mises en œuvre par les services des ministères sur une base annuelle.

Dans les pays où cela s'avère approprié, des systèmes de communication simples entre lesdits services et ceux de l'ordonnateur national devraient être mis en place.

Le rôle des **rapports annuels conjointement dressés par le délégué de l'UE et l'ordonnateur national** est de fournir la base de l'évaluation annuelle. La délégation de l'UE (en consultation avec les états membres de l'UE ayant un représentant local) devrait préparer un bref document relatif à la position concernant les problèmes soulevés dans la revue annuelle. La **Commission du FED**, constituée composée des représentants des états membres de l'UE, aura alors un **échange de vues** sur les revues opérationnelles annuelles. Les résultats des revues opérationnelles annuelles du programme de chaque pays ACP seront ensuite transmis au **Comité de coopération ACP-UE pour le financement du développement**.

L'ensemble du processus de revue annuelle doit se terminer dans les 60 jours suivant l'initiation formelle de la phase de revue sur le terrain. **La première revue opérationnelle à titre d'essai aura lieu en mi-2001.**

D'une manière significative, compte tenu de ces revues annuelles, l'ordonnateur national et le délégué de l'UE peuvent adapter et réviser la stratégie de coopération et le programme indicatif. Les ordonnateurs nationaux des différents pays ACP qui sont confrontés à des problèmes imprévus devraient bénéficier de tous les avantages qu'offre une telle situation dans le cadre de la revue

annuelle et modifier ainsi la stratégie de coopération et le programme indicatif national. La modification de la stratégie de coopération et du programme indicatif, compte tenu des problèmes imprévus, permettra d'arrêter les objectifs en matière de performance sur une base plus réaliste, avant la revue stratégique à mi-parcours, au cours de laquelle les décisions portant sur le niveau de l'aide globale à accorder seront prises.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS

Il est improbable que les états membres de l'UE aient ratifié le nouvel Accord ACP-UE avant 2002. Etant donné que la Commission européenne peut déboursier les fonds prévus dans le 9^e FED jusqu'à ce que le processus de ratification soit terminé, il subsiste une interrogation quant à la portée réelle de la première revue opérationnelle annuelle à la mi-2001. Toutefois, étant donné l'accent mis sur **l'éradication de la pauvreté** par les différents partenaires de la coopération, les gouvernements ACP pourraient se servir de cette première revue opérationnelle annuelle pour demander à l'UE de conduire à la fois un **audit de l'impact sur la pauvreté** des différents types d'aide de l'UE actuellement disponibles (projets routiers, appui aux importations, intervention dans le secteur de la santé, etc.) et un **audit de la mise en œuvre**. Ce dernier détermine le temps que mettent les différents types de projet tout au long de la chaîne du cycle de projets et les principales causes de retard rencontrées dans le cadre des différents types de programme d'aide. Le résultat obtenu pourrait alors aider les différents gouvernements ACP dans la mise en place d'indicateurs clairs et réalistes par rapport auxquels sera évaluée la performance quant à l'utilisation de l'aide qui leur est allouée .

4.1.3 *Les revues à mi-parcours et en fin de parcours*

Les **revues à mi-parcours et en fin de parcours** s'appuieront sur et consolideront les revues annuelles ; elles mettront également à jour et modifieront le programme, le cas échéant. Durant cette phase, **le document relatif à la position** du délégué évaluera l'efficacité de la stratégie de coopération et proposera tout changement nécessaire, notamment en ce qui concerne le **niveau des ressources financières disponibles**. Ce document comportera de façon succincte :

- une analyse de la performance du pays dans la réalisation des objectifs fixés ;
- un exposé de tout changement important à proposer pour ce qui est de la stratégie de coopération ;
- une proposition de confirmation ou de re-allocation de ressources.

Le groupe politique au siège de la Commission européenne, qui confirmera ou modifiera le contenu de ce document, devra discuter de ce projet de document sur la position concernant les revues à mi-parcours et en fin de parcours. Là où il y a des changements importants à proposer, **le groupe d'appui à la qualité** devra aussi analyser le document. Cette position consolidée de l'UE

constituera alors la base des négociations/discussions entre les délégués de l'UE, d'une part et l'ordonnateur national et les acteurs non étatiques du pays ACP concerné, d'autre part.

Les conclusions formelles prises par les deux parties seront alors déposées auprès de la Commission du FED aux fins de délibération et approbation avant qu'une modification formelle n'ait lieu. Il est envisagé que ces revues stratégiques se terminent dans un délai de 90 jours.

Il est vrai que ce nouveau système est exigeant, surtout du fait des délais très courts. Cependant, certaines personnes pensent que si le processus peut bien être organisé dès le début, alors il sera réalisable.

Ce processus de revue à mi-parcours et en fin de parcours entraînera :

- soit une modification de la stratégie et un redéploiement interne des ressources ;
- soit une confirmation de la stratégie et de l'allocation existantes ;
- soit une révision à la baisse des ressources initialement allouées ;
- soit un révision à la hausse initialement allouée.

DISPOSITIONS RELATIVES A LA COOPERATION FINANCIERE ET TECHNIQUE

Il importe de noter que la Commission européenne prendra les mesures relatives à l'allocation des ressources après consultation avec les états membres de l'UE et la Commission du FED, mais que les **décisions portant allocation des ressources ne feront pas l'objet de discussions avec le pays ACP bénéficiaire à l'avance.**

En effet, la Commission européenne prendra des décisions sur le montant global de l'aide disponible pour chaque pays ACP sur une **base unilatérale**, en tenant compte de la **conformité aux indicateurs de performance définis dans la stratégie de coopération et de la réalisation du programme national**. Il est par conséquent essentiel pour chaque gouvernement ACP de définir des **indicateurs appropriés et réalistes** par rapport auxquels ils se doivent de juger leurs propres performances quant à l'obtention et à l'utilisation de l'aide fournie par l'UE dans le cadre de l'allocation versée à chaque pays pour les 3 à 5 ans à venir. Si ces indicateurs de performance (qui seront évalués pour la première fois en mi-2003) sont par trop ambitieux, les gouvernements ACP pourraient ne pas atteindre les objectifs fixés par eux-mêmes. Cette situation pourrait entraîner la réduction, d'une manière unilatérale, par l'UE de la composante «allocation de circonstance» de l'enveloppe indicative affectée à chaque pays.

Etant donné qu'il n'existe actuellement aucune procédure d'appel pour toute décision prise par l'UE en vue de réduire l'allocation versée aux différents pays au cas où il les indicateurs de performance ne seraient pas atteints, la **nécessité de définir des objectifs en matière de performance réalistes et réalisables ne saurait être surestimée.**

SE DIRIGE-T-ON VERS LE DERNIER DES FED ? LES IMPLICATIONS A LONG TERME DE LA PROGRAMMATION GLISSANTE

La programmation glissante est considérée comme un processus en cours devant s'étaler sur la période de 20 ans pendant laquelle doit durer le présent accord. La Commission semble favorable à un système où les **plans et projets seraient mis jour et présentés chaque année pendant les différentes périodes de cinq ans sur lesquelles s'étend la programmation au cours de la période globale de 20 ans**. La stratégie de coopération évoluerait ainsi avec le temps, compte tenu des revues en cours et des performances réalisées.

Cette approche peut avoir d'importantes implications dans la perspective du financement futur des activités de la coopération ACP-UE. Au cours des FED précédents, il a fallu pratiquement 13 ans pour déboursier les sommes allouées aux fins d'utilisation pendant 5 ans. Vu la forme importante prévue pour **la ré-allocation des ressources** relatives à l'allocation et compte tenu du fait que les décisions relatives à l'allocation des ressources se fonderont sur **une revue des performances effectuées**

tous les deux à 3 ans, on peut imaginer que le 9^e FED pourrait bien être le dernier cadre quinquennal pluriannuel mis en place pour le financement des activités de la coopération ACP-UE.

Après tout, qu'est-ce qui pourrait justifier le déblocage des ressources additionnelles en 2005 alors que le gros des fonds existants n'a pas encore été utilisé ? Selon la Commission européenne, il serait beaucoup plus intéressant de trouver des ressources additionnelles dans le cadre du processus de programmation glissante mis en place pour chaque pays, au cas où et lorsque de telles ressources seraient vraiment nécessaires.

Dans ce contexte, il est loisible d'imaginer que le 9^e FED en cours pourrait bien constituer la dernière allocation d'aide quinquennale pluriannuelle pour ce qui est des activités de la coopération ACP-UE.

**TRADE AND DEVELOPMENT STUDIES CENTRE –TRUST
(TRADES CENTRE)**

**(CENTRE D'ETUDES SUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT)
(TRADES CENTRE)**

Nous avons le plaisir d'informer nos partenaires, de longue date et à venir, de la mise en place formelle du Trade and Development Studies Centre - Trust (**Trades Centre**), autrefois connu sous le nom de "Lomé Trade Research Unit (LOTRU). Nous sommes un centre de recherche et de formation indépendant incorporé dans et enregistré auprès du «Deeds Register» (registre de sociétés) au Zimbabwe. Nous sommes un organisme à but non lucratif sous le contrôle d'un Conseil d'administration dont les membres sont d'éminentes personnalités venant de divers secteurs de l'Afrique Australe.

Notre vision : La renaissance économique de l'Afrique australe et des communautés pauvres qui y vivent, au troisième millénaire, dépendra plus que jamais de l'impact des présents changements mondiaux fondamentaux observés au niveau des politiques commerciales internationales, régionales et nationales qui avancent sous la poussée de la révolution technologique, des technologies de l'information et de la philosophie néolibérale. Malheureusement, cette question ne bénéficie pas de toute l'attention qu'elle devrait susciter dans notre région. Notre but est de mettre en place un programme de recherche, d'analyse et de renforcement de capacités portant sur le commerce et le développement et concernant la coopération ACP-UE, les relations commerciales UE-SADC, les relations commerciales entre les Etats-Unis et la SADC (AGOA), l'OMC, et les questions relatives au commerce et au développement de chaque nation. L'objectif est d'arriver à un programme rigoureux, stable et en phase avec les changements en cours dans le monde. Nous voulons nous agrandir pour devenir un centre régional de l'Afrique australe, avec pour objectifs : l'excellence dans la recherche et l'analyse des politiques, le renforcement des capacités de la société civile en matière de commerce et de développement.

Nos objectifs : Le principal objectif du Trade and Development Studies Centre - Trust est celui d'une formation et d'une recherche conséquentes. Un accent particulier est mis sur la relation commerce - développement, sur l'aide au développement, sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions sociales dans le contexte de l'OMC, sur la coopération ACP-UE faisant suite à Lomé IV, la coopération COMESA/SADC - UE, sur les relations commerciales entre la SADC et l'UE (Accord de coopération au développement), sur les relations commerciales entre les Etats-Unis et la SADC (AGOA), sur les accords régionaux commerciaux/économiques et sur

les politiques nationales de commerce et de développement. Notre objectif primordial est d'apporter à l'Afrique australe un outil technique et d'analyse dans l'élaboration et la défense de ses positions lors des négociations commerciales multilatérales et inter-régionales ; cet instrument doit également appuyer l'intégration régionale. TRADES CENTRE s'efforcera également de renforcer les capacités des communautés pauvres en matière commerciale pour les aider à relever les défis que posent les régimes commerciaux émergents.

Notre approche TRADES CENTRE a pour objectif l'initiation des travaux de recherche pratique, réaliste, concrète et techniquement efficaces ; il vise également à la formation d'une société civile produisant des résultats réalisables et applicables qui prennent en compte les conditions sur le terrain. Comme son prédécesseur (LOTRU), TRADES CENTRE adoptera une approche tant tournée vers la demande que proactive pour soulever les questions qui affectent ses groupes-cibles.

Notre domaine de prédilection : TRADES CENTRE a un faible pour les pays en développement, en particulier pour ceux de l'Afrique australe et des communautés pauvres qui s'y trouvent. Notre but est d'analyser les questions relatives au commerce et au développement du point de vue des communautés pauvres de l'Afrique australe, d'explorer les implications des différents Accords internationaux, régionaux et bilatéraux, de l'intégration régionale, des politiques nationales du commerce et du développement et des autres options politiques concernant l'Afrique australe pour ce qui est des pauvres.

Nos groupes-cibles : les consommateurs de résultats des travaux du TRADES CENTRE sont, entre autres, les personnes ayant de petites exploitations agricoles, les groupes de consommateurs, les syndicats, les commerçants du secteur informel, les décideurs, les parlementaires, les communautés d'affaires, les ONG et la communauté des bailleurs de fonds. Notre objectif, à TRADES CENTRE, est d'améliorer les capacités de nos groupes-cibles en vue d'aborder et d'interpréter les problèmes et les décisions politiques, du moment qu'ils ont un impact sur les pauvres.

Nos ressources : Les principales ressources du TRADES CENTRE sont : notre pool de professionnels et d'experts permanents, les membres associés, des experts et consultants internationaux engagés à œuvrer pour soutenir la vision de notre centre. Nous recevons l'appui financier des différents donateurs et générons des ressources à partir de nos activités qui n'ont aucun but lucratif.

Nos résultats : Les résultats des activités de TRADES CENTRE sont produits en temps opportun et mis à la disposition du public par le biais des conférences, séminaires et ateliers destinés aux groupes-cibles, du matériel d'information, des publications, de la circulation dans les médias de masse, des programmes de formation et des travaux pratiques.

Notre philosophie : Conception et production des produits de qualité à temps. Recherche pratique et réaliste ; formation facilement accessible et applicable, produisant des propositions de politique concrète visant à l'amélioration des conditions sociales des populations et communautés pauvres de l'Afrique australe.

Dans le cadre des efforts que nous déployons en vue d'atteindre nos objectifs, nous accordons du prix au soutien que vous et votre organisation nous apportez et nous nous attendons à voir notre coopération avec vous se renforcer dans le futur. Tout partenariat est le bienvenu, notamment en matière de financement.

Dr Moses Tekere , Directeur

**Et au nom du Conseil
d'administration**