

Université Sorbonne Paris Cité

Université Paris III Sorbonne-Nouvelle

ECOLE DOCTORALE 514

Laboratoire ICEE - Intégration et Coopération dans l'Espace Européen

Etudes Européennes - EA 2291

Doctorat en histoire

Entreprendre pour le développement

*Une histoire des politiques UE-ACP de développement du
secteur privé, de Lomé à Cotonou (1975-2000)*

Olivier VAN DEN BOSSCHE

*Thèse dirigée par Laurent Martin, Professeur d'université en histoire
contemporaine, Université Paris III Sorbonne-Nouvelle (USPC)*

21 juin 2018

Maison de la recherche, 4 Rue des Irlandais, 75005 Paris, France

Jury :

Mme Laurence BADEL, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Rapporteur

Mme Véronique DIMIER, Université Libre de Bruxelles

Mme Christine MANIGAND, Université Paris III Sorbonne-Nouvelle

M. Laurent MARTIN, Université Paris III Sorbonne-Nouvelle

Mme Guia MIGANI, Université François-Rabelais de Tours

M. Franck PETITEVILLE, Sciences Po Grenoble, Rapporteur

Sommaire

| | |
|---|-----|
| Sommaire | 3 |
| Remerciements..... | 5 |
| Résumé..... | 7 |
| Summary | 9 |
| Introduction générale | 11 |
| PARTIE I : COOPERATION INDUSTRIELLE (1975-1985)..... | 37 |
| Chapitre 1 – La coopération industrielle comme « mariage d'intérêts CEE-ACP ».... | 39 |
| Chapitre 2 : La mise en place de la coopération industrielle CEE-ACP | 105 |
| PARTIE II : DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE (1985-1995) | 155 |
| Chapitre 3 : Consensus de Washington et émergence des politiques de développement du secteur privé..... | 157 |
| Chapitre 4 : Traduction opérationnelle d'une priorité politique à Bruxelles..... | 235 |
| PARTIE III : REFORMES (1995-2000)..... | 291 |
| Chapitre 5 : Des négociations sous tension : le développement du secteur privé à la veille de Cotonou | 293 |
| Chapitre 6 : Réformes et commercialisation du développement | 335 |
| Epilogue | 385 |
| Conclusion générale..... | 397 |
| Glossaire des acronymes les plus utilisés | 411 |
| Annexes..... | 413 |
| Sources | 553 |
| Bibliographie..... | 577 |
| Table des matières détaillée | 597 |
| Table des illustrations | 605 |

Remerciements

Au terme de ce travail, ma reconnaissance s'adresse à celles et ceux qui à un moment ou à un autre m'ont aidé à l'initier, à le poursuivre dans de bonnes conditions, et enfin à l'achever.

Je remercie particulièrement Laurent Martin qui a bien voulu en assurer la direction (d'abord sur un autre sujet), et qui n'a pas hésité à m'accompagner sur mon projet CIFRE dès que celui-ci s'est dessiné. Je remercie les membres du jury qui ont accepté de lire et de discuter cette recherche. Merci aussi aux services de l'ED514, particulièrement Manuela Stieg et Didier Mocq. Merci à Jessica pour ses nombreux conseils pratiques.

Ma reconnaissance va aussi aux responsables de la CCI Paris Ile-de-France et de la CPCCAF, qui ont accepté le principe d'une thèse en contrat CIFRE, et ont bien voulu se prêter à des contraintes de recherche impliquant une flexibilité professionnelle assez inhabituelle. A la CCI Paris Ile-de-France, je remercie d'abord Gilles Dabezies, Georges Fischer, Marianne Sasserant, puis Hervé Parcineau. A la CPCCAF, ma gratitude va à Stéphane Cormier, Gaëlle Chambard et Denis Deschamps, pour la confiance, la liberté et l'amitié.

A l'Agence française de développement, je remercie particulièrement Vanessa Doucelin, qui m'a donné l'opportunité de suivre un projet qui m'a tenu à cœur pendant plus de trois ans. Plus largement et non sans lien, je remercie l'ANRT de proposer aux doctorants de faire de la recherche en contrat professionnel CIFRE, c'est-à-dire en continuant de se sentir proche de « l'autre monde ».

Je remercie tous les personnels et institutions sollicités au fil de la recherche : la Commission européenne et ses services d'archives (à Bruxelles et à Florence), la bibliothèque du Conseil, le Secrétariat ACP à Bruxelles, et à Paris les archives de l'OCDE et de la CCI Paris Ile-de-France... Ma gratitude va aussi à toutes les personnes de la Commission, du CDI-CDE, de la BEI et du groupe ACP, qui m'ont parfois accueilli plusieurs heures chez eux et qui m'ont donné accès à des informations ayant nourri cette recherche.

Enfin, merci à mon entourage, très amical et très familial – je profite de cette page pour exprimer à tous ma reconnaissance. Merci à Anne pour certaines retranscriptions après le funeste passage du *ransomware*, à Guillaume pour la semaine de résidence, à Thomas pour un séjour ressourçant, et à Alice à qui on ne la fait pas.

Résumé

Cette thèse retrace la construction historique d'une politique publique dite prioritaire de l'aide au développement. Les politiques de développement du secteur privé consistent à penser le développement économique par le renforcement d'un tissu économique privé local (micro-, petites et moyennes entreprises) et l'accueil d'investissements étrangers. La mise en place de ces politiques est ici étudiée dans le cadre des relations entre les institutions communautaires de l'Union européenne et les pays du groupe Afrique Caraïbes Pacifique (ACP), de 1975 à 2000, c'est-à-dire dans le temps des accords quinquennaux successifs de partenariat UE-ACP sous les Conventions de Lomé.

Notre recherche prend le parti d'étudier les évolutions d'une politique publique d'aide au développement depuis Bruxelles en regardant en particulier les liens des services de la direction générale du développement (DG VIII) de la Commission européenne avec les instruments communautaires ou paritaires au service de cette politique : la Banque européenne d'investissement et le Centre de développement industriel. L'histoire de ces politiques est croisée ponctuellement avec les évolutions propres à certains réseaux économiques transnationaux, aux Etats-membres, et à d'autres organisations internationales (Banque mondiale, OCDE). La recherche se place dans une double perspective d'histoire des organisations internationales et d'une histoire transnationale des réseaux économiques, pour retracer les trajectoires socioprofessionnelles individuelles et les dynamiques institutionnelles qui expliquent la fabrique des politiques européennes de développement.

Trois temps sont étudiés : la coopération industrielle (1975-1985) qui vise à réussir le mariage d'intérêts entre les objectifs politiques des pays en développement dans le cadre du « Nouvel ordre économique international » et les besoins économiques de l'Europe ; l'émergence du développement du secteur privé comme nouvelle terminologie hégémonique au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (1985-1995) ; le temps des réformes institutionnelles et opérationnelles de l'aide au développement au nom d'une recherche d'efficacité pour le développement et de changements globaux (1995-2000).

Mots-clés : Aide au développement ; Union européenne-ACP ; Afrique subsaharienne ; Centre de développement industriel – CDI ; Développement du secteur privé.

Summary

This thesis retraces the historical construction of a so-called priority development aid policy. Private sector development policies consist of aiming at economic development by strengthening the local private sector (micro, small and medium-sized enterprises) and improving the foreign investment climate. The implementation of these policies is studied here in the context of the relations between the European Union institutions and the countries of the Africa-Caribbean-Pacific (ACP) group from 1975 to 2000, that is to say during the five successive EU-ACP partnership agreements known as the Lomé Conventions.

Although these policies represent a dominant objective of development aid today, they already existed in other forms as early as 1975. The author decided to study the evolution of a development aid public policy with a particular focus on the institutions in Brussels. The author looks at the links of the services of the Directorate-General for Development (DG VIII) of the European Commission with the Community or joint instruments serving this policy: the European Investment Bank and the Centre for Industrial Development. The history of these policies is interspersed with the evolutions that are specific to certain transnational economic networks, member states, and other international organizations (World Bank, OECD). The research is placed in a double perspective of international organizations history and a transnational history of economic networks, to trace the individual socio-professional trajectories and the institutional dynamics that explain the making of European development policies.

Three stages are studied: industrial co-operation (1975-1985), which aims to achieve a marriage of interests between the political objectives of developing countries in the framework of the “New International Economic Order” and the economic needs of Europe; the emergence of “private sector development” as a new hegemonic terminology within the OECD's Development Assistance Committee (DAC) (1985-1995); the time for institutional and operational reforms of development aid in the name of effectiveness and global changes (1995-2000).

Keywords: European Union – ACP; Sub-Saharan Africa; Private sector development; Centre for industrial development – CDI; Development aid.

Introduction générale

En janvier 2017, le président de la Banque européenne d'investissement (BEI), Werner Hoyer, annonce un nouveau « plan d'investissement extérieur », un « plan Marshall » pour l'Afrique¹. Werner Hoyer dit, en substance, que « le job a été fait en Europe », et que la Banque européenne d'investissement doit maintenant faire la même chose dans les pays africains². De quel « job » s'agit-il ? La Banque européenne d'investissement prévoit d'apporter des investissements privés dans les pays africains pour y développer le secteur privé, c'est-à-dire renforcer le nombre et la croissance des entreprises dans ces pays. Le modèle de référence est celui du « plan Juncker », le plan d'investissement de l'Union européenne qui doit permettre, depuis 2015, d'inciter les investisseurs à investir dans les petites et moyennes entreprises (PME) en Europe³. Ces instruments d'investissement relèvent de politiques de développement du secteur privé.

Une nouvelle priorité ?

Les politiques de développement du secteur privé font l'objet d'une priorité forte dans le domaine de la coopération européenne avec les pays africains depuis 2014. La Commission adresse alors au Conseil des ministres une stratégie pour renforcer le rôle du secteur privé dans le développement⁴, et une déclaration conjointe est publiée sur le même sujet⁵. En 2014 toujours, les contributions des Etats-membres de l'Union européenne à la politique de développement avec les pays du groupe « Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) », proposent des enveloppes financières pour tout pays de ce groupe qui en ferait une politique prioritaire de

¹ Florian Eder, *Europe readies its 'Marshall Plan' for Africa*, <https://www.politico.eu/article/europe-readies-its-marshall-plan-for-africa/>, 17 janvier 2017, (consulté le 21 mars 2018). Voir aussi le Communiqué de presse IP/17/3483 « Plan d'investissement extérieur de l'UE », 28 septembre 2017, <http://europa.eu/rapid/press-release>, consulté le 14 février 2017.

² L'article dit que l'Europe va, à travers la BEI, contribuer au développement du secteur privé des pays africains en apportant des investissements privés pour lesquels elle jouera un rôle de catalyseur : « "In Europe, "we have done our job," Hoyer said. In Africa, the EIB's job is about to begin" ». *Ibid.*

³ Le Plan d'investissement externe (EIP) de la Banque européenne d'investissement doit « faire levier » : en apportant 3,35 milliards d'Euros d'investissements privés elle prévoit de pouvoir catalyser jusque 88 milliards d'Euros, sur le modèle du Plan Juncker qui catalyse 20 milliards d'Euros initiaux de la BEI en 315 milliards par un effet levier.

⁴ Commission européenne, *A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries - COM(2014) 263*, Bruxelles, 2014.

⁵ Groupe des Pays ACP et Conseil de l'Union européenne, *Joint ACP-EU Cooperation Framework for Private Sector Development support in ACP Countries - 2119/14*, Bruxelles, 2014.

développement⁶. Précisons à ce stade que les relations de l'UE avec les pays africains se passent au niveau du groupe Afrique Caraïbes Pacifique (ACP). Le groupe ACP comprend en 2018 soixante-dix-neuf pays, correspondant à quarante-huit pays en Afrique subsaharienne, et trente-et-un pays des Caraïbes et du Pacifique, résultant en un groupe hétérogène (voir tableau 1). En 2016, une recommandation du Parlement européen⁷ encourage l'Union européenne à développer le secteur privé des pays en développement, et aujourd'hui la Banque européenne d'investissement met en place un instrument financier pour favoriser les investissements privés en Afrique.

Tableau 1 : Membres du groupe Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) en 2018

| Afrique (48 pays) | Caraïbes (16 pays) | Pacifique (15 pays) |
|--|---|--|
| Afrique du Sud - Angola - Cap Vert - Comores - Bénin - Botswana - Burkina Faso - Burundi - Cameroun - République Centrafricaine - Congo (Brazzaville) - Congo (Kinshasa) - Côte d'Ivoire - Djibouti - Erythrée - Ethiopie - Gabon - Gambie - Ghana - République de Guinée - Guinée-Bissau - Guinée équatoriale - Kenya - Lesotho - Liberia - Madagascar - Malawi - Mali - Maurice - Mauritanie - Mozambique - Namibie - Niger - Nigeria - Ouganda - Rwanda - Sao Tome et Principe - Sénégal - Seychelles - Sierra Leone - Somalie - Soudan - Swaziland - Tanzanie - Tchad - Togo - Zambie - Zimbabwe | Antigua et Barbuda - Bahamas - Barbade - Belize - Cuba - République Dominicaine - Dominique - Grenade - Guyane - Haïti -Jamaïque - Saint Christophe et Nevis - Saint Vincent et Grenadines - Sainte Lucie - Suriname -Trinité et Tobago | Fidji - Kiribati - Iles Cook - Iles Marshall - Micronésie - Nauru - Niue - Palau - Papouasie Nouvelle Guinée - Iles Salomon - Samoa - Timor Leste - Tonga - Tuvalu - Vanuatu - |

Source : Secrétariat ACP

La mise en priorité des politiques de développement du secteur privé dans les pays africains n'est pas unique à l'Union européenne : la Banque africaine de développement ou la Banque mondiale, ou encore des Etats-membres de l'Union européenne et autres pays de l'OCDE tiennent quasiment le même discours⁸. La liste des annonces allant dans le même

⁶ Fonds européen de développement, 11^{ème} FED : Nouveau programme 2014-2020 pour le développement des pays ACP et d'outre-mer.

⁷ Proposition de résolution du Parlement européen sur le secteur privé et le développement (2014/2205(INI)), 26 février 2016.

⁸ En particulier depuis le « forum de haut niveau » des pays de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide à Busan en Corée en 2011, le développement du secteur privé est sur l'agenda mondial : 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, *Busan HLF-4 Proceedings (29 November–1 December 2011)*, Busan, 2011. Voir par exemple : Banque africaine de développement, « Chapitre 1 : Le rôle du secteur privé dans le développement économique de l'Afrique » dans *Rapport sur le développement en Afrique 2011*, Abidjan, 2011, p. 13-39. La priorité est partagée au niveau de la Banque mondiale (nombreuses

sens s'est allongée, et le développement du secteur privé est une priorité politique commune à l'ensemble des bailleurs et institutions financières internationales, c'est-à-dire les institutions dites du Nord pour le développement des pays dits du Sud.

Si le développement du secteur privé apparaît comme une priorité politique récente, le terme existe déjà – dans ses trois mots – et connaît un essor dans les années 1980 et 1990⁹. Le discours n'est pas neuf et est adossé aux grands objectifs du développement. Philippe Maystadt, qui précède Werner Hoyer à la présidence de la Banque européenne d'investissement, dit la même chose que lui en 2003, lorsqu'il souligne le rôle central que doit jouer le secteur privé dans la création d'emplois localement, c'est-à-dire dans les pays dits en développement¹⁰. En 2000, la Commission et le groupe des pays ACP annoncent déjà le secteur privé comme moyen privilégié pour parvenir à éradiquer la pauvreté dans les pays en développement, à la fois en tant que créateur d'emploi et de croissance que comme moyen d'apporter des investissements¹¹.

Vingt-cinq ans plus tôt, la Commission européenne évoque des réalités et activités proches du développement du secteur privé, qui sont alors drapées dans un autre discours et dans un contexte différent. En 1975, la Commission a recours au terme de « coopération industrielle ». Le Commissaire au développement Claude Cheysson choisit en effet en 1975 de répondre aux revendications d'industrialisation des pays africains en proposant un terme qui sonne « partenarial ». Le terme « coopération industrielle » est préféré à « développement industriel » ou « industrialisation », qui confèrent davantage un sens de contrainte¹². Les activités de coopération industrielle que la Commission met en œuvre avec les pays du groupe

publications, rapports annuels *Doing business...*), des agences bilatérales de développement : l'Agence française de développement (AFD) et sa filiale Proparco, l'agence allemande GIZ, le DFID et le CDC britanniques, l'agence néerlandaise FMO... Au niveau français, le développement du secteur privé est aussi affiché comme une des priorités stratégiques de la coopération au développement, notamment sous la présidence d'Emmanuel Macron : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, *Relevé de conclusions du Comité interministériel de coopération internationale et du développement*, Paris, 2018.

⁹ En anglais, la terminologie existe sous le terme « private sector development ».

¹⁰ Philippe Maystadt, Communiqué de presse BEI/03/55, 2 juin 2003 (<http://europa.eu/rapid/press-release>, accès le 14 février 2017). Maystadt déclare : « Véritable moteur de croissance, le secteur privé laisse s'épanouir talent et esprit d'entreprise, crée des emplois, généralise la prospérité et permet de consacrer plus de moyens aux réformes sociales ».

¹¹ Accord de Cotonou ACP-UE, *Accord de partenariat ACP-UE signé le 23 juin 2000*, Bruxelles, 2003.

¹² AHUE, BAC 542/2004-2, « Travaux préparatoires de la Conférence sur la coopération économique internationale ».

Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) s'élèvent alors à une dotation budgétaire européenne de plus de 800 millions d'unités de compte pour les pays ACP pendant les premières années¹³.

Dans les années 1980, la coopération industrielle est progressivement abandonnée et remplacée, formellement, par les politiques de développement du secteur privé. Par les différentes activités qu'il implique, le développement du secteur privé est donc un « mot-valise », mais aussi un « buzzword »¹⁴, c'est-à-dire une expression à la mode, une expression utilisée en fonction des tendances politiques du développement, et qui existe déjà en 1975 sous d'autres formes et dans d'autres contextes. Ces politiques contiennent des réalités diverses qu'il importe de définir.

Définitions du développement du secteur privé

Les politiques de développement du secteur privé recouvrent différentes échelles d'intervention. Le terme est un « mot-valise » qui renvoie à un ensemble de politiques aux sens et à la portée variant selon l'interlocuteur et l'époque considérés. Dans le domaine lexical de l'aide au développement, le terme est plus vague et moins matériel que d'autres politiques sectorielles plus clairement définies, comme les infrastructures, l'assainissement ou l'éducation. Appliquées dans les pays africains, les politiques de développement du secteur privé et leurs réalités sont diverses : elles vont de l'organisation de forums commerciaux à Lusaka en Zambie à la promotion d'une « culture d'entreprise » au Mali, de l'appui aux réformes de politique économique au Zimbabwe à l'octroi de prêts bonifiés à une microentreprise de Dar-es-Salaam en Tanzanie, de la promotion des investissements – étrangers ou domestiques – au Sénégal, à un projet d'assistance technique visant à stimuler la création d'entreprises artisanales au Nigeria¹⁵... Les échelles sont diverses et les actions

¹³ Plus de 830 millions d'unités de compte sont engagées au 31 décembre 1979 au titre du développement des secteurs productifs, comprenant la coopération industrielle (Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE 1976-1980, p.135).

¹⁴ Andrea Cornwall, « Buzzwords and Fuzzwords: Deconstructing Development Discourse », *Development in Practice*, 1 août 2007, vol. 17, 4/5, p. 471-484.

¹⁵ Précisons dès maintenant la définition des différentes formes que prend le secteur privé ACP selon la Commission, et à laquelle nous ferons référence : « Le secteur privé des pays ACP est dominé par les entreprises à petite échelle que la Convention de Lomé répartit en trois catégories: les petites et moyennes entreprises (PME), l'artisanat et les micro-entreprises. Cette distinction se fonde partiellement sur la taille mais également sur le secteur de l'économie dans lequel l'entreprise exerce ses activités (formel, semi-formel ou informel). Les PME peuvent, selon le domaine dans lequel elles opèrent, compter de dix à plusieurs centaines de travailleurs. Elles exercent leurs activités dans le secteur formel. L'artisanat relève essentiellement du secteur semi-formel. Les entreprises en question effectuent la transformation simple de produits primaires (agro-industrie, produits à base de bois et de

portent, dans le langage praticien, aux niveaux *micro* (appui aux entreprises), *méso* (organisations intermédiaires) et *macro* (environnement des affaires).

Les frontières de définition sont peu claires et ces questions touchent, en fonction des temps historiques là encore, aux problématiques de développement industriel, de développement agricole, aux programmes d'ajustement structurel, aux réflexions sur le secteur dit informel, entre autres champs de réflexion pour la recherche et d'intervention pour les bailleurs. En tout état de cause, les politiques de développement du secteur privé correspondent à une vision néolibérale du développement. Si l'on se réfère à la définition qu'en fait Achille Mbembe, pour le paraphraser : le néolibéralisme est une idéologie qui vise à l'établissement d'une économie de marché, dont les préceptes gagnent toutes les sphères de la société allant jusqu'à désengager l'Etat ou en le limitant à un rôle de facilitateur du marché¹⁶. Ces politiques européennes visent, dans les pays africains, à renforcer, c'est-à-dire densifier, le tissu des petites et moyennes entreprises (PME), à développer « l'esprit d'entreprise » dans des pays où il ne serait pas assez présent, à améliorer l'accueil des investissements privés européens, c'est-à-dire : étendre l'économie de marché.

Les politiques de développement du secteur privé sont pensées par les pays dits du Nord, et engendrent des implications politiques pour les pays concernés, dans la mesure où elles orientent les politiques nationales selon des préceptes d'une économie de marché. Les implications économiques sont fortes, en premier lieu pour les pays européens dans la mesure où elles dépendent des contributions des Etats-membres et/ou des institutions communautaires : l'appui de la Commission au développement du secteur privé est estimé à 2,4 milliards d'Euros pour la période 2004-2010¹⁷, sans compter les fonds d'investissement de

métaux, vêtements traditionnels). Mieux structurées que les entreprises du secteur informel, elles ont toujours éprouvé certaines difficultés d'accès aux systèmes officiels de financement, aux technologies de pointe et à la formation. Les microentreprises sont généralement des entreprises familiales opérant dans le secteur informel. Elles peuvent occuper jusqu'à dix personnes mais le nombre habituel est plutôt d'une ou deux avec, dans certains cas, une aide supplémentaire à temps partiel. Les microentreprises font vivre des millions de besogneux et leurs familles dans les pays ACP » (dossier secteur privé dans le *Courrier* n°165 (1997), p.35).

¹⁶ Achille Mbembe, *Critique de la raison nègre*, Paris, La Découverte, 2016. Pour d'autres auteurs, les pratiques néolibérales visent aussi à légitimer un ordre de domination et de coercition Nord-Sud : Béatrice Hibou, *La bureaucratization du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La découverte, 2012 ; Jean-François Bayart, « L'Afrique dans le monde: une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 1999, n°5, p. 97-120. Une autre définition sera utilisée dans notre recherche, celle du contournement de l'Etat par le recours à des acteurs non-étatiques, ici le secteur privé : Jean-Pierre Dozon, *Afriques en présence. Du monde atlantique à la globalisation néolibérale*, Paris, Maison des sciences de l'homme, 2015.

¹⁷ ADE, *Thematic Evaluation of the European Union's Support to Private Sector Development in Third Countries (2004-2010) – ref. 1317*, Louvain la Neuve, 2011.

la Banque européenne d'investissement (BEI). Nous estimons que depuis 2000, les politiques communautaires de développement du secteur privé dans les pays africains s'élèvent à environ 8,5 milliards d'Euros¹⁸.

Problématique et objet de recherche

Notre recherche se propose de répondre à la question suivante : dans le cadre des relations UE-ACP, comment expliquer que la Commission passe de la coopération industrielle au développement du secteur privé comme moyen de développer les pays africains ? Derrière les différentes tendances et priorités du développement, existe un jeu complexe de relations individuelles et institutionnelles, de trajectoires personnelles d'acteurs dans des réseaux transnationaux et de transferts entre organisations internationales. Pour ce qui concerne les politiques européennes de développement du secteur privé dans les pays africains, quelles sont les dynamiques de circulation d'acteurs et d'idées à travers les réseaux institutionnels et économiques à l'œuvre ? Comment le développement des pays ACP passe-t-il pour l'Europe, en priorité, par des politiques qui visent à étendre l'économie de marché, et quelles sont les implications sur les relations entre l'UE et les pays africains ?

La recherche prend pour focale les politiques de coopération industrielle puis de développement du secteur privé de la Communauté économique européenne (CEE – puis Union européenne (UE)) avec les pays du continent africain sur les années 1975-2000. Nous avons fait le choix de cette période car elle correspond au début d'une nouvelle politique européenne de coopération avec l'Afrique formalisée par la « Convention de Lomé », du nom de la capitale togolaise, lieu de signature¹⁹. En 1975, la Commission, au nom des Etats-membres, présente la relation avec les pays Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) comme une relation « nouvelle », « révolutionnaire » par rapport à un passé caractérisé, pour les

¹⁸ Pour le détail des calculs : une enveloppe « secteur privé » intra ACP s'élève sur la période 2014-2018 à 600 millions d'Euros ; la Facilité d'investissement à 4,5 milliards d'Euros initiales qui a entraîné des investissements quatre fois plus élevés par son caractère renouvelable ; pour le plan d'investissement externe (EIP) à capital initial de 3,35 milliards d'Euros, sont escomptés des investissements à hauteur de 88 milliards d'Euros. Les montants de capitaux des fonds d'investissement sont multipliés (effet « blending » ou effet levier) par des investissements couplés, et les montants finaux sont bien plus élevés.

¹⁹ La Convention de Lomé (1975-1980) est signée le 25 février 1975 entre neuf pays européens et quarante-six Etats ACP.

administrateurs de la Commission, par des relations postcoloniales²⁰. Nous plaçons les bornes de fin de la recherche à 2000, année où la Commission change les modalités de coopération avec les pays ACP après le bilan qu'elle tire de Lomé dans le *Livre vert* (1996)²¹. Le *Livre vert* conclut au caractère « inadapté » de la Convention de Lomé et annonce un « nouveau partenariat » avec les pays ACP qui sera entériné par la signature de l'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000. Par obligation de cohérence avec les règles multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), des instruments mis en place sous la Convention de Lomé sont abandonnés par la Commission, le régime commercial avec les pays ACP est modifié en faveur de l'instauration de zones de libre-échange régionales. En abandonnant le nom « Lomé » pour celui de la capitale béninoise Cotonou, la Commission rompt avec Lomé. En somme, notre thèse porte sur la période de Lomé qui va de 1975 à 2000, période caractérisée par une relation basée sur la recherche, en 1975, d'un partenariat égalitaire²².

Sur le plan géographique, notre thèse porte sur les actions de la Commission européenne menées depuis Bruxelles sur cette période. La Commission est l'institution qui représente la Communauté européenne, et les politiques communautaires de développement sont définies à la Commission. La recherche porte spécifiquement sur les relations entre administrateurs de la Direction générale de la Commission chargée du développement, la « DG VIII », et les membres du Secrétariat ACP (ambassadeurs et experts), telles qu'on les retrouve dans les archives des négociations de chaque Convention.

Etant donné les conditions dans lesquelles s'est réalisée la thèse, que nous développerons plus tard, nous analysons l'histoire de politiques spécifiques destinées au développement du continent africain, en entendant par là l'Afrique subsaharienne. A ce sujet nous évoquerons les pays du continent africain dans le cadre de la relation CEE-ACP ou UE-

²⁰ Selon les commentateurs de l'époque dans le *Courrier* n°31 (1975), p.6 et 32, numéro spécial sur la signature de la Convention de Lomé.

²¹ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96) 570*, Bruxelles, 1996.

²² Parmi une littérature très fournie rappelée plus loin, pour un résumé historique, synthétique et récent, voir Guia Migani, *La CEE/UE et l'aide au développement de Lomé à Cotonou*, <http://ehne.fr/article/leurope-les-europeens-et-le-monde/action-internationale-et-politiques-exterieures-de-lunion-europeenne/la-ccue-et-laide-au-developpement-de-lome-cotonou>, (consulté le 22 décembre 2017) ; Olufemi Barbarinde et Gerrit Faber, « From Lomé to Cotonou: Business as Usual? » dans *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, London, Commonwealth Secretariat, 2007, p. 27-39.

ACP²³. Le groupe ACP se forme en 1975 et est hétérogène : les pays africains sont plus nombreux que les pays des Caraïbes et du Pacifique, plus importants démographiquement et économiquement (voir annexe A). Avec un Secrétariat basé à Bruxelles, le groupe ACP existe essentiellement pour faire le lien avec l'Union européenne, et, nous avons eu l'occasion de l'entendre au cours des différents entretiens, pour l'Europe « ce qui compte, c'est l'Afrique ²⁴ ». Etant donné qu'il n'existe pas de relations statutaires avec l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne autres que dans le cadre des Conventions de Lomé avec les ACP, nous regarderons les politiques avec les pays ACP pour étudier plus précisément l'histoire des politiques de développement avec les pays africains²⁵.

Tableau 2 : Evolution schématisée de 40 années de partenariat Europe-ACP

| Année | Accord | Nombre de pays | | Montant du FED (millions d'Euros) |
|-------|---------------------------|----------------|--------|--------------------------------------|
| | | ACP | Europe | |
| 1957 | Régime d'association | | | 569,4 |
| 1963 | Convention de Yaoundé | 18 | 6 | 730,4 |
| 1969 | Convention de Yaoundé II | 18 | 6 | 887,3 |
| 1975 | Convention de Lomé I | 46 | 9 | 3 053,3 |
| 1980 | Convention de Lomé II | 56 | 9 | 4 207 |
| 1985 | Convention de Lomé III | 65 | 10 | 7 882,6 |
| 1990 | Convention de Lomé IV | 68 | 12 | 11 583 |
| 1995 | Convention de Lomé IV bis | 70 | 15 | 13 151,1 |
| 2000 | Accord de Cotonou | 77 | 15 | 14 300 |

Source : Commission européenne

²³ Nous ferons référence alternativement à la Communauté économique européenne (CEE) et à l'Union européenne (UE) en fonction des époques considérées.

²⁴ En dehors des différents entretiens, on entend dans un débat entre anciens responsables de la DG Développement et des chercheurs que « l'argument c'est l'Afrique » : Gérard Bossuat, *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 50. Précisons que les pays africains bénéficient majoritairement de la coopération technique et financière (assistance technique, prêts, capital-risque).

²⁵ Pour ces raisons et pour des raisons de possible, nous avons fait l'impasse sur le lien entre l'émergence de la problématique « secteur privé » et les politiques européennes dans d'autres régions (avec les pays asiatiques ou d'Amérique latine), ou domestiques (notamment l'appui aux PME européennes dans le Marché commun).

Une histoire économique au croisement des organisations internationales

Pour répondre à la question : comment expliquer le passage de la coopération industrielle à l'essor des politiques du développement du secteur privé comme moyen privilégié dans les relations UE-ACP pour le développement de l'Afrique, nous proposons une analyse historique, avec un regard en particulier sur les circulations d'acteurs et d'idées du développement, entre organisations internationales et réseaux transnationaux, sans nier l'importance du national. Nous nous plaçons dans une démarche de sociohistoire des organisations internationales pour déconstruire « l'évidence institutionnelle ²⁶ » des organisations et des politiques publiques internationales du développement, en présentant leur fonctionnement non « monolithique ²⁷ ». En ouvrant la « boîte noire » de la fabrique des politiques européennes, nous nous employons à identifier les dynamiques de la priorité politique accordée au développement du secteur privé dans l'histoire UE-ACP. Nous nous repons aussi sur la méthode employée dans le cadre des « bonnes pratiques ²⁸ » entre

²⁶ Sandrine Kott, « Les organisations internationales, terrains d'étude de la globalisation. Jalons pour une approche socio-historique », *Critique internationale*, 1 juin 2011, n° 52, n° 3, p. 9-16.

²⁷ Pour la déconstruction des « boîtes noires » des politiques publiques apparemment « monolithiques », voir par exemple : Claire Lemercier, « Analyse de réseaux et histoire: une histoire encore à venir? », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2005, vol. 52-2, n° 2, p. 88-112 ; David Mosse, *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*, London; Ann Arbor (Mich.), Pluto Press, 2005 ; Maurizio Carbone, *The EU and International Development – The politics of foreign aid*, New York, Routledge, 2007, p. 8 ; Vincent Géronimi et al. (eds.), *Savoirs et politiques de développement: questions en débat à l'aube du XXIe siècle*, Paris, Karthala : GEMDEV, Groupement pour l'étude de la mondialisation et du développement, 2008, 255 p ; Rianne Mahon et Stephen McBride, « Standardizing and disseminating knowledge: the role of the OECD in global governance », *European Political Science Review*, 1 mars 2009, vol. 1, n° 1, p. 83-101 ; Davide Rodogno, Matthias Schulz et Maurice Vaïsse, « Introduction », *Relations internationales*, 2 janvier 2013, n° 151, n° 3, p. 3-9.

²⁸ Asmara Klein, Camille Laporte et Marie Saiget, *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Presses de Sciences Po., Paris, 2015. Sur la construction de normes dans l'agenda international, voir aussi Ole Elgström, « Norm negotiations. The construction of new norms regarding gender and development in EU foreign aid policy », *Journal of European Public Policy*, 2000, vol. 7, n° 3, p. 457 ; Liesbet Hooghe, « Several roads lead to international norms, but few via international socialization: A case study of the European Commission », 1 janvier 2007 ; Jilles Van Gastel et Monique Nuyten, « The genealogy of the “good governance” and “ownership” agenda at the Dutch ministry of development cooperation » dans *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, Londres, Pluto Press, 2005, p. 85-105 ; Jan-Henrik Meyer et Bruno Poncharal, « L'eupéanisation de la politique environnementale dans les années 1970 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1 janvier 2012, n° 113, n° 1, p. 117-126.

organisations internationales ou de la notion de « croissance » pour les pays de l'OCDE²⁹, en opérant des allers-retours entre textes officiels et politiques mises en place. Nous nous inscrivons ainsi dans la démarche à laquelle contribue Sandrine Kott, démarche qui vise à :

« mettre en évidence l'émergence progressive et tortueuse de ces organisations et de déconstruire leur évidence institutionnelle. Toutefois, cette dimension transnationale, dans le double sens qui lui est attribué ici de régimes circulatoires et d'importance des réseaux non étatiques, n'invalide pas le rôle joué par les États, pas plus qu'elle n'entame la prégnance du référentiel national dans la fabrication de l'international, ces deux grandeurs étant souvent étroitement emboîtées. Les organisations internationales sont des terrains d'enquête à partir desquels on pourra saisir la manière dont le global se construit au croisement de communautés et de réseaux, dans une dialectique complexe entre scènes locales, nationales et internationales³⁰».

Comme d'autres institutions, la Commission européenne, dans le cadre des politiques de développement UE-ACP, est une « entreprise expérimentale », un laboratoire de pratiques internationales, un lieu où des réseaux complexes d'acteurs nationaux et transnationaux échangent des informations utiles³¹, avec des implications politiques, économiques, financières, sociales, environnementales certaines. Notre recherche s'inscrit dans le champ de recherche sur l'histoire de la Commission européenne. En 1996, Sophie Rouault établit une bibliographie sur la Commission comme entrepreneur de politiques publiques ayant une marge d'autonomie par rapport à des gouvernements européens jusque-là souvent présentés

²⁹ Samuel Bérout et Thomas Hajduk, « L'OCDE et les bonnes pratiques: une histoire inséparable » dans *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 61-78 ; Matthias Schmelzer, « The growth paradigm: History, hegemony, and the contested making of economic growthmanship », *Ecological Economics*, 1 octobre 2015, vol. 118, p. 262-271 ; Matthias Schmelzer, « Expandiere oder stirb: Wachstumsziele, die OECD und die Steigerungslogik wirtschaftlicher Expansion », *Geschichte und Gesellschaft*, 1 septembre 2015, vol. 41, n° 3, p. 355-393.

³⁰ S. Kott, « Les organisations internationales, terrains d'étude de la globalisation. Jalons pour une approche socio-historique », art cit. D'autres numéros de la revue *Critique internationale* développent des approches intéressantes et complémentaires des organisations internationales dans d'autres disciplines. Voir par exemple dans le n°53 Olivier Nay et Franck Petiteville, « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale*, 24 novembre 2011, n° 53, n° 4, p. 9-20 ; ou dans le n°54: Regina Bendix, « Une salle, plusieurs sites : les négociations internationales comme terrain de recherche anthropologique », *Critique internationale*, 1 février 2012, n° 54, n° 1, p. 19-38. Voir aussi l'article et le livre de Frey et Kunkel : Marc Frey et Sönke Kunkel, « Writing the History of Development: A Review of the Recent Literature », *Contemporary European History*, 1 mai 2011, vol. 20, n° 2, p. 215-232 ; Marc Frey, Sönke Kunkel et Corinna R. Unger (eds.), *International organizations and development, 1945-1990*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

³¹ D. Rodogno, M. Schulz et M. Vaïsse, « Introduction », art cit. Voir aussi l'appel de Kiran Patel à « provincialiser » l'histoire des Communautés européennes : Kiran Klaus Patel, « Provincialising European union: co-operation and integration in Europe in a historical perspective », *Contemporary European History*, 2013, vol. 22, n° 4, p. 649.

comme les seuls détenteurs du pouvoir communautaire³². La Commission importe en tant qu'acteur institutionnel dans la politique européenne, notamment de coopération³³. En particulier, les nombreux travaux de Véronique Dimier nous ont guidé sur la méthodologie d'une histoire, avant elle peu connue, des administrateurs de la Direction générale du développement à la Commission (DG VIII)³⁴. L'étude anthropologique de la Commission produite par Abélès, Bellier et McDonald en 1993 a aussi orienté notre démarche pour retracer les différentes dynamiques existantes à la Commission et en particulier au sein de la DG VIII : quelle est la part des relations interculturelles, d'une identité européenne et d'une culture propre à la Commission³⁵ ? Plus récemment, les travaux de Guia Migani sur l'histoire de la relation CEE-ACP à travers la formation des politiques européennes de coopération ont été d'une grande utilité pour retracer les dynamiques d'une histoire prenant en compte à la fois les relations internationales des Etats-membres et les relations individuelles avec les administrateurs de la Commission³⁶. Dans un autre domaine, nous avons suivi la méthodologie proposée en histoire culturelle par Laurent Martin pour retracer les circulations d'acteurs et d'idées à travers les différentes organisations internationales (approche horizontale) et les ramifications et évolutions opérationnelles dans le temps (approche verticale). L'histoire du rôle d'Augustin Girard dans la construction des politiques culturelles internationales montre l'importance de certains acteurs au cœur de réseaux institutionnels différents mais parfois concentriques³⁷.

³² Sophie Rouault, « La Commission européenne : bibliographie indicative », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n° 3, p. 521-523.

³³ Sur l'identité de la Commission comme acteur du développement, voir Franck Petiteville, « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 3, p. 431-458 ; Charlotte Bué, « La politique de développement de l'Union européenne : réformes et européanisation », *Critique internationale*, 24 novembre 2011, n° 53, n° 4, p. 83-99 ; ou Charlotte Bué, *La politique de développement de l'Union européenne : construction et projection de l'Europe par le Sud, 1957-2010*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po - Institut d'études politiques de Paris, Paris, 2010.

³⁴ De nombreux articles de Véronique Dimier sont cités au long de la thèse. Rappelons ici le livre de Véronique Dimier, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

³⁵ Marc Abélès, Irène Bellier et Maryon McDonald, *Approche anthropologique de la Commission Européenne*, Bruxelles, 1993.

³⁶ Voir en particulier Guia Migani, *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2008.

³⁷ Laurent Martin, *L'enjeu culturel: la réflexion internationale sur les politiques culturelles 1963-1993*, Paris, La Documentation française, 2013. Voir aussi Sabine Jansen, « Les débuts du Centre d'analyse et de prévision : expertise et prospective au service de la politique étrangère (1973-1978) », *Stratégique*, 21 décembre 2016, n° 113, p. 143-168.

Divers groupes de recherche, séminaires et colloques ont développé une histoire récente de l'aide au développement européenne et ont permis d'identifier les dynamiques humaines, nationales, transnationales et internationales derrière la construction des politiques. En premier lieu, le Comité pour l'histoire économique et financière de la France (XIXe-XXe siècles) qui a exploré le rôle de la France dans l'histoire de l'aide européenne³⁸ ou encore le « Comité de liaison de Florence », qui développe notamment une histoire de la construction communautaire au-delà de la fracture traditionnelle Est-Ouest de la Guerre froide. Les travaux de ce groupe de recherche nous ont aidé pour étendre la focale à des réseaux économiques transnationaux, en particulier les réseaux d'affaires européens, gravitant autour des activités de la DG VIII³⁹.

Le terme de « réseau » sera central dans notre recherche pour déterminer les dynamiques dues au lien social et aux aspects organisationnels dans l'histoire des politiques de développement UE-ACP⁴⁰. La présence de réseaux transnationaux à Bruxelles façonne en partie les politiques européennes de coopération. En cela, nous proposons une histoire de la politique de coopération avec un regard sur le transnational comme « manière de faire l'histoire », au sens que développe Pierre-Yves Saunier en commentant Akira Iriye, et qui consiste à

« défaire le regard historique de ses lunettes habituelles qui, en concentrant l'attention (parfois de manière téléologique) sur les grandes scissions des relations entre nations, négligent le travail continu d'interconnexion qui a marqué l'âge contemporain »⁴¹.

Dans cette optique, il importe de porter le regard sur d'autres acteurs non-étatiques qui jouent un rôle privé à titre individuel ou collectif. En particulier dans notre recherche,

³⁸ Voir en particulier le colloque dirigé par Gérard Bossuat, *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, 260 p ; ou, par association, Marie-Thérèse Bitsch et Gérard Bossuat, *L'Europe unie et l'Afrique: de l'idée d'Eurafrrique à la convention de Lomé I (actes du colloque international de Paris, 1er et 2 avril 2004)*, Paris, Nomos, 2005.

³⁹ Voir par exemple les ouvrages collectifs dirigés entre autres par Antonio Varsori: Antonio Varsori, *Inside the European Community: actors and policies in the European integration, 1957-1972*, Bruxelles, Bruylant, 2006 ; Antonio Varsori, « The European construction in the 1970s. The Great Divide » dans *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2011, p. 27-40 ; Elena Calandri, Daniele Caviglia et Antonio Varsori, *Détente in Cold War Europe: Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, London, I.B. Tauris, 2016.

⁴⁰ C. Lemerancier, « Analyse de réseaux et histoire », art cit.

⁴¹ Pierre-Yves Saunier, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, 2004, vol. 57, n° 4, p. 110-126. Sur l'aspect circulatoire du transnational, voir aussi Antoine Vauchez, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 11 juin 2013, n° 59, p. 9-16.

l'interconnexion intervient au niveau des réseaux économiques autour des questions de développement du secteur privé. Notre démarche emprunte à une histoire économique avec une approche patronale, c'est-à-dire avec un regard sur les relations avec le(s) patronat(s) européen(s)⁴². De nombreux travaux menés depuis la fin des années 1990, notamment à travers le Comité pour l'histoire économique et financière de la France dans les années 2000, développent une approche historique de l'intégration européenne en lien avec des réseaux économiques. Par exemple : Eric Bussière, Michel Dumoulin, Sylvain Schirmann, Wolfram Kaiser, Antonio Varsori⁴³. Nous appliquons au contexte des politiques de coopération une méthodologie d'histoire économique développée, en France notamment, dans le champ des réseaux d'affaires français et leurs liens avec l'action politique en Afrique⁴⁴. Nous proposons

⁴² Pour des éléments bibliographiques, voir Laurence Badel, « Milieux économiques et relations internationales : bilan et perspectives de la recherche au début du XXI^e siècle », *Relations internationales*, 27 mars 2014, n° 157, n° 1, p. 3-23 ; Françoise Berger, « Premières approches historiques sur l'intégration économique européenne : une réflexion sectorielle » dans *Patronats européens et intégration européenne. Pour un dialogue disciplinaire raisonné*, Paris, 2011, p. 17-40.

⁴³ Laurence Badel et Hélène Michel, *Patronats et intégration européenne. Pour un dialogue disciplinaire raisonné*, Paris, l'Harmattan, 2011, 175 p ; Eric Bussière et Michel Dumoulin, *Milieux économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XX^e siècle*, Arras, Artois Presses Université, 1998 ; Eric Bussière, Michel Dumoulin et Sylvain Schirmann, *Milieux économiques et intégration européenne au XX^e siècle : la crise des années 1970 : de la conférence de La Haye à la veille de la relance des années 1980 (colloque de Louvain-la-Neuve, 27, 28 et 29 mai 2004)*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2006 ; Eric Bussière, Michel Dumoulin et Sylvain Schirmann, *Milieux économiques et intégration européenne au XX^e siècle : la relance des années quatre-vingt, 1979-1992 (colloque des 1^{er} et 2 décembre 2005)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2007 ; Michel Dumoulin, René Girault et Gilbert Trausch, *L'Europe du patronat : de la guerre froide aux années soixante*, Berne, P.I.E.-P. Lang, 1993 ; Michel Dumoulin, *Réseaux économiques et construction européenne (actes du Colloque de Bruxelles, 16-18 octobre 2002)*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2004 ; Wolfram Kaiser, Morten Rasmussen et Brigitte Leucht, *The history of the European Union: origins of a trans- and supranational polity 1950-1972*, UACES contemporary European series., London, Routledge, 2009, 228 p ; Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht et Michael Gehler, *Transnational networks in regional integration: Governing Europe 1945-83*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010 ; Wolfram Kaiser et Jan-Henrik Meyer, *Societal actors in European integration: polity-building and policy-making 1958-1992*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013 ; Wolfram Kaiser et Johan Schot, *Writing the rules for Europe: experts, cartels, and international organizations*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2014 ; A. Varsori, *Inside the European Community: actors and policies in the European integration, 1957-1972*, *op. cit.* ; Laurent Warlouzet, *Governing Europe in a globalizing world: neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis*, Abingdon, Routledge, 2018.

⁴⁴ Sur le temps de l'empire colonial : Jacques Marseille, *Empire colonial et capitalisme français : histoire d'un divorce*, Paris, Albin Michel, 1984. Sur les grands contrats français à l'export, voir Laurence Badel, *Diplomatie et grands contrats : l'État français et les marchés extérieurs au XX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2010. Sur le grand patronat impérial : Hubert Bonin, Catherine Hodeir et Jean-François Klein, *L'esprit économique impérial (1830-1970) : groupes de pression et réseaux du patronat colonial en France et dans l'empire*, Paris, Publications de la SFHOM, 2008. Sur les discours des milieux économiques sur l'Afrique : Victoria Lickert, *Un monde en tension. Légitimité et légitimation des pratiques et discours du monde des affaires français en*

donc une approche transnationale d'histoire économique des organisations internationales, en faisant des liens avec des réseaux européens et leur diplomatie d'affaires. Nous nous sommes inspiré des stratégies d'approche des fédérations professionnelles ou autres groupes patronaux décrites dans les travaux de Yoann Morival en science politique⁴⁵ ou Sylvain Laurens en sociologie⁴⁶, entre autres⁴⁷. L'analyse que font ces auteurs des procédés d'eupéanisation des organismes étudiés (patronat, associations professionnelles) nous intéresse directement dans notre recherche dans la mesure où ces auteurs déconstruisent les techniques utilisées par des groupes d'intérêt pour faire passer un message à Bruxelles et peser dans la définition des politiques.

La recherche est aussi étendue au rôle de certains acteurs individuels, « experts » internes ou externes à la Commission dont la présence à Bruxelles participe directement aussi à façonner les politiques européennes, tantôt marginalement, tantôt fondamentalement. Nous référons à la définition que propose Ludivine Bantigny : « l'expert se caractérise par la détention d'un savoir spécifique, de compétences techniques et/ou méthodologiques mises au service d'une action, en réponse à une demande sociale et/ou politique, publique ou privée ⁴⁸ ». Nous questionnons dans notre recherche autant le « savoir » que le « savant » dans l'expertise appliquée aux politiques de développement du secteur privé, toujours pour déconstruire l'évidence institutionnelle des solutions proposées dans les politiques de développement. Par exemple, au croisement de l'histoire patronale et d'une histoire faite par des « experts », nous avons pris connaissance au cours de la recherche de l'existence et du rôle historique des Réseaux d'entreprise d'Afrique de l'Ouest (REAO). Ces réseaux

Afrique depuis les années 1990, <http://www.theses.fr/s91418>, 2 décembre 2015, (consulté le 4 mars 2017).

⁴⁵ Yoann Morival, « Lecture croisée: Sociologie de l'Union européenne : des élites à leurs espaces », *Gouvernement et action publique*, 1 janvier 2013, vol. 2, n° 2, p. 331 ; Yoann Morival, « Passage à Bruxelles et structuration nationale de l'intérêt européen au sein du CNPF », *Relations internationales*, 2014, vol. 157, n° 2, p. 97 ; Yoann Morival, « La fabrique des légitimités européennes : les acteurs de la confédération patronale européenne depuis 1952 », *Critique internationale*, 6 janvier 2017, N 74, n° 1, p. 33-51.

⁴⁶ Sylvain Laurens, « Make it E.U. friendly », *Sociétés contemporaines*, 12 avril 2013, vol. 89, n° 1, p. 17-46 ; Sylvain Laurens, *Les courtiers du capitalisme*, Paris, Agone, 2015. Voir aussi Lucia Coppolaro, « Developing a 'European Strategy': Business Groups and Trade Policy-Making in the Kennedy Round » dans *Societal actors in European integration: polity-building and policy-making 1958-1992*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2013, p. 84-120.

⁴⁷ Voir aussi L. Coppolaro, « Developing a 'European Strategy': Business Groups and Trade Policy-Making in the Kennedy Round », art cit ; Hélène Michel, « BusinessEurope au-delà du "lobbying" : le travail d'intégration européenne d'une organisation patronale », *Critique internationale*, 2013, vol. 59, n° 2, p. 133.

⁴⁸ Sur la notion d'expertise, voir Ludivine Bantigny, « Usages, mésusages et contre-usages de l'expertise. Une perspective historique », *Histoire@Politique*, 2011, vol. 14, n° 2, p. 3-3.

d'entreprises sont initiés par le « Club du Sahel », un forum de concertation politique ou *think tank* au sein de l'OCDE. Ces réseaux d'entreprises doivent beaucoup en particulier au rôle individuel de la directrice du « Club du Sahel », Anne de Lattre, et ne sont pas sans effet sur l'évolution des politiques de développement du secteur privé dans les années 1990, sur la scène internationale comme pour les relations UE-ACP.

Les idées véhiculées dans le monde du développement ne sont pas dénuées de sens, et un discours porte des implications en termes politiques et économiques. Le langage du développement n'est ni neutre ni objectif ; les dimensions matérielles sont très concrètes, et en premier lieu pour les pays bénéficiaires⁴⁹. Dans le cadre de notre thèse, nous avons pu opérer des allers-retours avec des représentants du secteur privé africain contemporain (nous y reviendrons). Nous avons par conséquent essayé de mesurer les textes officiels à l'aune de l'expérience qu'en font les bénéficiaires. Nous nous inspirons pour cela des travaux sur les relations UE-ACP en matière d'aide au développement et au commerce, dans la ligne de Mark Langan en Angleterre⁵⁰ ou de Jan Orbie en Belgique⁵¹ qui prêtent attention aux évolutions du discours européen et aux effets et écarts entraînés dans l'application. Nous nous référons aussi à l'entreprise lancée dans les années 2000 sur l'histoire intellectuelle des Nations Unies, le *UN intellectual history project* (Richard Jolly, Thomas G. Weiss, Louis Emmerij). Ce projet a orienté notre manière d'appréhender notre objet, en ne le limitant pas à des interactions humaines et politiques autour de concepts statiques et abstraits, mais en allant comprendre les

⁴⁹ « It is in fact high time more attention was paid to language in development. If words make worlds, struggles over meaning are not just about semantics: they gain a very real material dimension » : comme le rappelle l'article à propos des implications derrière les « poverty reduction strategy papers » et les Objectifs du millénaire pour le développement : Andrea Cornwall et Brock Karen, « What do buzzwords do for development policy? », *Third World Quarterly*, 1 janvier 2005, vol. 26, n°7, p. 1043-1060. Voir aussi A. Cornwall, « Buzzwords and Fuzzwords », art cit ; Rosalind Eyben et Rebecca Napier-Moore, « Choosing Words with Care? Shifting meanings of women's empowerment in international development », *Third World Quarterly*, 1 mars 2009, vol. 30, n° 2, p. 285.

⁵⁰ Pour une idée des nombreux travaux de Langan sur le sujet, voir en particulier : Mark Langan, *The moral economy of EU association with Africa*, London, Routledge, 2016 ; Mark Langan, « Uganda's flower farms and private sector development », *Development and change*, 2011, vol. 42, n° 5, p. 1207-1239 ; Mark Langan, « Private sector development as poverty and strategic discourse: PSD in the political economy of EU-Africa trade relations », *The Journal of Modern African Studies*, 1 mars 2011, vol. 49, n° 1, p. 83-113 ; Mark Langan, « Budget support and Africa-European Union relations: Free market reform and neo-colonialism? », *European Journal of International Relations*, 1 mars 2015, vol. 21, n° 1, p. 101-121.

⁵¹ Gerrit Faber et Jan Orbie, *European Union trade politics and development*, London, Routledge, 2007 ; Jan Orbie, *Europe's global role*, Aldershot, Ashgate, 2008 ; Ferdi De Ville et Jan Orbie, « The European Commission's Neoliberal Trade Discourse Since the Crisis: Legitimizing Continuity through Subtle Discursive Change », *The British Journal of Politics & International Relations*, 1 janvier 2014, vol. 16, n° 1, p. 149-167.

dynamiques derrière les textes, dans les idées portées par les discours sur le développement, et leurs implications politiques mondiales⁵². Dans le contexte UE-ACP en l'occurrence, les mémorandums, déclarations, résolutions ou communications peuvent être passés au crible de l'histoire des idées, dans la mesure où apparaissent des interactions et circulations entre acteurs et institutions.

Confrontation de différentes sources

a. *Composer avec la littérature grise*

Notre recherche porte sur la mise en priorité d'une politique publique d'aide au développement, vue depuis le « cœur » du dispositif politique communautaire : à Bruxelles. Par conséquent les sources que nous avons choisi d'utiliser sont principalement européennes, croisées avec des sources moins institutionnelles et moins euro-centrées. Nous avons fait le choix de consulter les fonds d'archives de la Commission sur les activités de la Direction générale chargée du développement (DG VIII), qui sont disponibles et consultables au *European University Institute* à Florence, numérisées (pour partie) et consultables à Bruxelles. Les fonds sur la coopération industrielle et ses instruments nous ont intéressés, autant que les fonds rassemblant les sources sur les négociations de chaque Convention et ses éléments politiques, financiers et opérationnels, de 1975 à la signature de l'Accord de Cotonou en 2000. La règle des trente ans prévalant à la Commission, il n'a pas été d'emblée facile d'obtenir l'accès aux documents internes à l'administration de la DG VIII, d'autant que certains documents normalement publics n'étaient pas encore traités par les services des archives de la Commission⁵³. Nous avons sollicité l'accès aux documents préparant les négociations à une dizaine de reprises et par une quinzaine de déplacements à Bruxelles. Finalement nous avons pu dépasser la règle trentenaire grâce à l'intercession de certains fonctionnaires de la Direction générale au développement actuelle, la DG DEVCO, et accéder aux documents des négociations UE-ACP de Lomé IV (1988-1990), Lomé IV bis (1995) et

⁵² Louis Emmerij, Richard Jolly et Thomas George Weiss, *Ahead of the curve?: UN ideas and global challenges*, Bloomington, Indiana University Press, 2001 ; Richard Jolly, *UN contributions to development thinking and practice*, Bloomington, Indiana University Press, 2004 ; Richard Jolly, Louis Emmerij et Thomas George Weiss, *UN ideas that changed the world*, Bloomington (Ind.), Indiana University Press, 2009. Sur l'histoire des Nations unies, convoquons encore les chercheurs du CERI : Guillaume Devin et Delphine Placidi-Frot, « Les évolutions de l'ONU : concurrences et intégration », *Critique internationale*, 24 novembre 2011, n° 53, n° 4, p. 21-41.

⁵³ En réponse à cet écueil, lors des entretiens oraux, des acteurs historiques nous ont confié quelques documents (notes de service, courriers) pour consultation que nous avons ajoutés aux annexes.

des discussions « post-Lomé » conduisant à l'Accord de Cotonou (1998-2000). De la même manière, nous avons pu accéder aux archives du Secrétariat ACP à Bruxelles, *Fort Knox* institutionnel s'il en est, bien qu'il n'y eût pas de service d'archives pour les ACP⁵⁴. Nous avons pu consulter les fonds intra-ACP de préparation aux différentes négociations UE-ACP citées plus haut (de 1988 à 2000).

Nous avons systématiquement consulté de nombreux rapports annuels d'activité, consultables sur place, pour la plupart, à la bibliothèque du Conseil à Bruxelles, ou sur le site EU Bookshop en version numérisée⁵⁵. Dans cette littérature grise considérée sur la période 1970-2005 globalement, nous avons en particulier examiné chaque exemplaire de la série des Rapports annuels de l'UE, des Rapports annuels du Conseil des Ministres ACP-UE, des Rapports annuels de la coopération technique et financière ACP-UE, et des « Bulletins de la Commission », ce qui revient à plusieurs milliers de pages de documentation officielle.

En particulier, les Rapports annuels du Conseil des ministres ACP-UE sont utiles pour étudier l'évolution des outils opérationnels du développement, des projets mis en place, des directions stratégiques, car ils incluent annuellement un rapport des activités de la Banque européenne d'investissement dans les pays ACP, ainsi qu'un espace réservé aux activités du Centre de développement industriel (CDI), l'institution CEE-ACP chargée d'accompagner l'industrialisation des pays ACP. Ces comptes-rendus sont inégaux car le niveau d'information est régulièrement modifié en fonction des personnes à la direction des institutions, et en fonction des priorités européennes. Ils offrent toutefois des informations utiles car contemporaines et régulières : il n'existe pas d'année sans rapport annuel. Ces rapports d'activité constituent des sources d'information d'autant plus utiles que le Centre de développement industriel (CDI), après avoir été transformé en Centre de développement pour l'entreprise (CDE) en 2000, est en phase de liquidation depuis 2014. Nous avons tenté, en vain, d'obtenir l'accès aux archives du CDI-CDE en sollicitant l'avocate chargée de sa clôture⁵⁶.

Nous avons repris chronologiquement chaque édition du *Courrier CEE-ACP*, la publication bimensuelle de la coopération, véritable archive contemporaine de la relation UE-

⁵⁴ Au moment de notre recherche, les tâches du service de documentation étaient transférées à des fonctionnaires d'autres services dont ce n'est pas la principale fonction.

⁵⁵ EU Bookshop : <https://publications.europa.eu/en/web/general-publications/publications>.

⁵⁶ Nous lui avons envoyé plusieurs courriers et un entretien par téléphone a conclu à l'impossibilité d'obtenir l'accès aux archives du CDI-CDE.

ACP, et au public nombreux selon la Commission⁵⁷. Le *Courrier* permet de retracer la circulation des idées comme des acteurs tout au long d'événements documentés, surtout, en interne aux institutions communautaires et ACP, avec de nombreux témoignages, articles et entretiens de responsables de différents niveaux (Commissaires, directeurs, fonctionnaires) parlant officiellement ou en leur nom propre⁵⁸. Ajoutons que le *Courrier* est publié par la DG VIII, et que son contenu est rédigé par des fonctionnaires de la DG VIII. Leur passage au *Courrier* n'est souvent qu'une étape professionnelle intermédiaire dans une carrière qui se poursuit à la Commission. Il s'agit donc davantage d'une source primaire et interne que journalistique et extérieure, dans la mesure où les fonctionnaires témoignent de leur activité et révèlent ainsi leurs positions. Le *Courrier* importe tout autant pour les voix extérieures qui sont invitées à s'y exprimer, de manière – relativement peu souvent – critique des politiques UE-ACP. Le *Courrier* a le mérite de la densité et de la régularité de publication : six numéros de plus de cent pages, annuellement, de 1970 à 2003, ce sont cent cinquante numéros que nous avons passé en revue⁵⁹. Autre source primaire de valeur : dans chaque édition du *Courrier* est aussi adjoint le bulletin bimensuel du Centre de développement industriel : *Business Opportunities*⁶⁰, qui permet de retracer les activités du Centre du développement industriel (CDI) tout au long de son existence, de 1977 à 2000, à savoir principalement les projets financés, les partenariats conclus et les formations, forums ou réunions organisés. Là encore, ce sont près de cent cinquante numéros qui ont été analysés.

Enfin, au titre de la littérature administrative institutionnelle, nous avons pu retracer le contexte historique derrière les décisions de la Commission en étudiant les communiqués de

⁵⁷ Le premier numéro est publié en 1970. En 1978 on compte déjà 57 000 exemplaires imprimés pour chaque numéro bimensuel ; en 1981, ce sont 78 500 copies qui sont distribuées en Europe et dans les ACP prioritairement. 41 000 exemplaires sont publiés en français, 37 500 en anglais (*Rapports coopération technique et financière CEE-ACP* 1978 et 1981). En 1994, le *Courrier* compte 300 000 lecteurs sur 140 pays (*Courrier* n°143 (1994), éditorial). Une fonctionnaire de la DG DEVCO nous dit par téléphone que le lectorat a fortement chuté lors de ses dernières années (entretien avec Emilia Campos Sousa, 14 avril 2016).

⁵⁸ Les noms consécutifs du *Courrier* sont : *The Courier. European Community – Africa-Caribbean-Pacific* ; *The Courier. Africa Caribbean Pacific European Community*; *The Courier. Africa Caribbean Pacific European Union*; *The Courier. The magazine of EU-ACP Cooperation*. Par mesure de simplicité, il sera toujours fait référence à l'appellation unique *Courrier*.

Les termes de référence du magazine sont les suivants : le *Courrier* restera « rédigé par une équipe multiculturelle, faisant appel à d'autres signatures diverses dans un souci d'objectivité et de pluralisme et gardera toujours l'objectif de mieux faire connaître les Etats ACP ainsi que leur coopération avec l'UE, et de susciter la réflexion sur les problèmes de développement, en tenant compte de l'actualité » selon l'éditorial de Dominique David dans le *Courrier* n°150 (mars-avril 1995).

⁵⁹ La publication est interrompue de 2003 à 2007 puis reprend de manière électronique pour quelques numéros.

⁶⁰ Aussi appelé *Industrial opportunities*, ou *CDI – Partnership*.

presse de la Commission ou de la Banque européenne d'investissement, et les retranscriptions des discours des commissaires chargés du développement : Claude Cheysson, Edgard Pisani, Lorenzo Natali, Manuel Marin, João de Deus Pinheiro et Poul Nielson.

D'autres sources ont livré peu de résultats. Nos deux visites à la bibliothèque du Conseil de l'Europe ont été peu satisfaisantes en termes d'archives : les comptes-rendus et résolutions officiels y sont consultables mais les documents de préparation des négociations et de réunion sont à retrouver au sein des administrations des Etats-membres. Leur accès à travers le Conseil n'a pas été possible. De même pour l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE⁶¹. La lecture des rapports de réunions de cette Assemblée paritaire n'a pas apporté de contrepoint intéressant aux autres comptes-rendus existants (Bulletin, Rapports annuels...). Aussi cette institution, de même que le Parlement européen globalement, a été largement mise de côté dans cette recherche. Nous préférons porter le regard sur la DG VIII de la Commission, la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Centre de développement industriel (CDI).

b. Contrepoints des archives orales

Pour offrir un contrepoint interne, moins lissé et bureaucratique, nous avons réalisé trente-six entretiens de « premier plan », avec vingt-six acteurs historiques de la politique UE-ACP de développement, de coopération industrielle et de développement du secteur privé. Ces points de vue ont été livrés par des représentants au niveau de la DG VIII, du Secrétariat ACP, de la BEI et du CDI, intervenant à différents niveaux de responsabilité : anciens directeurs, experts indépendants, fonctionnaires... Le point de vue individuel d'acteurs dont les responsabilités ont été déterminantes permet d'enrichir, par l'histoire orale, une histoire par trop institutionnelle et grise, en permettant de retracer les dimensions humaines des différents réseaux qui ont présidé à une histoire à conséquences très « matérielles ⁶²», financièrement et politiquement. L'histoire économique a ainsi intérêt à recourir à l'histoire orale car les entretiens « donnent une épaisseur humaine aux réalités sociales, restituent la parole à ceux qui sont tombés dans l'oubli et peuvent rendre visibles des phénomènes sociaux

⁶¹ L'Assemblée paritaire parlementaire ACP-CEE se réunit chaque année depuis 1975 et rassemble quelques parlementaires européens, au demeurant peu nombreux, intéressés par les questions du développement avec les pays ACP, ainsi que des représentants ACP (et non des parlementaires élus), encore moins nombreux. Sur le relatif désintérêt de l'Assemblée parlementaire paritaire, voir Pierre Heyndrickx, « Lomé démystifiée », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 1 janvier 1999, 49^e année, n°196, p. 135-149.

⁶² A. Cornwall et K. Brock, « What do buzzwords do for development policy ? », art cit.

ou des dispositifs totalement occultés par les sources écrites⁶³». Vingt-huit entretiens supplémentaires de « second plan » ont été réalisés, pour partie avec des administrateurs présentant des liens connexes avec notre recherche, et pour partie avec des acteurs représentant le secteur privé africain et européen, offrant ainsi un contrepoint moins bruxello-centré aux entretiens avec les acteurs historiques du développement du secteur privé africain. Enfin, la collection des archives orales de la Commission nous a permis de recourir à des sources primaires de l'histoire orale⁶⁴.

c. Circulation horizontale : liens avec l'OCDE et le groupe Banque mondiale

Des croisements ont été ponctuellement réalisés avec les institutions internationales *qui comptent* pour la politique de développement à la Commission, à savoir l'OCDE et son Comité d'aide au développement (CAD), et le groupe Banque mondiale⁶⁵. Il eût été utile, mais impossible étant donné les contraintes de temps propres à la recherche, d'étendre la comparaison ou le croisement systématiques avec les politiques des grandes institutions financières internationales ou des directions nationales. Par conséquent, plutôt que de nous rendre à Washington, nous avons étudié les politiques de la Banque mondiale à travers les comptes-rendus des échanges retrouvés dans les différents rapports ACP-UE, ainsi qu'à travers les entretiens publics de ses responsables⁶⁶. De même, plutôt que de dépouiller les archives des ministères européens de la coopération, nous avons choisi d'étudier les fonds d'archives du CAD (Direction pour la coopération au développement) de l'OCDE pour retracer l'émergence du développement du secteur privé comme politique publique paradigmatique du Nord, le CAD étant le lieu de rencontre privilégié des décideurs du développement.

⁶³ Catherine Omnès, « Les historiens et la tentation ethnographique » dans *Observer le travail: histoire, ethnographie, approches combinées*, Paris, La Découverte, 2008, p. 284.

⁶⁴ Voir sur le site de l'Institut universitaire européen la collection « The European Commission (1958-1973) The memories of an institution ». Une autre collection porte sur la période 1973-1986.

⁶⁵ La Commission est plus « norm taker » que « norm maker » : voir J. Orbie, *Europe's global role, op. cit.* ; Michael Cowen et Robert W. Shenton, *Doctrines of development*, London, Routledge, 1996 ; Graham Harrison, « Administering market friendly growth? Liberal populism and the World Bank's involvement in administrative reform in sub-Saharan Africa », *Review of International Political Economy*, 1 janvier 2001, vol. 8, n° 3, p. 528-547.

⁶⁶ James D. Wolfensohn, « Transcript of oral history interview with James D. Wolfensohn held on June 5 and 14, September 25, and December 3, 2006 » ; Edward V.K. Jaycox, « Transcript of oral history interview with Edward V. K. Jaycox held on April 5, 1991. Interviews for The World Bank: Its First Half Century » ; Olivier Lafourcade, « Transcript of oral history interview with Olivier Lafourcade held on June 3, 1991. Interviews for The World Bank: Its First Half Century » ; Jean-Michel Severino, « Transcript of oral history interview with Jean-Michel Severino on April 12, 2000. Interviews for The World Bank: Its First Half Century ».

d. Croisements avec des données praticiennes

Un champ bibliographique s'est étoffé au cours des années 1990 sur l'entreprise industrielle d'abord⁶⁷, entreprise tout court ensuite⁶⁸, ou plutôt les conditions de développement de celle-ci, majoritairement en langue française d'ailleurs. Ces ouvrages font la somme des problèmes auxquels sont confrontés les entrepreneurs africains ou européens installés en Afrique. Cette bibliographie est orientée sur la prise de décision car les ouvrages préconisent des changements à apporter au niveau de l'environnement des affaires pour sécuriser les investissements et garantir un développement du secteur privé qui soit profitable aux investisseurs. A la fin des années 1990 aux Etats-Unis, deux auteures font une bibliographie exhaustive des recherches dans le monde anglophone sur le développement de l'entreprise en Afrique⁶⁹. Pour évoquer le développement du secteur privé en tant que programmes de coopération, rappelons que le champ disciplinaire est très peu fourni en histoire et que cette littérature figure ici comme sources écrites. Quelques rares travaux, en économie du développement et en majorité anglo-saxons, traitent de ces politiques en particulier⁷⁰. Nous proposons d'y faire référence pour des éléments de cadrage, sans pour

⁶⁷ Voir par exemple Philippe Delalande, *Gestion de l'entreprise industrielle en Afrique*, Paris, Economica, 1987.

⁶⁸ Pascal Labazée, *Entrepreneurs, ajustement et démocratie*, Paris, Ed. Karthala, 1994, 1 vol. (191 p.) ; Catherine Chaze, *Famille et entreprise: Histoire de vie de micro et petits entrepreneurs africains*, Paris, Fondation pour le progrès de l'Homme, 1995 ; Claude Albagli et Georges Maurice Hénault, *La création d'entreprise en Afrique*, Vanves, EDICEF, 1996, 207 p. ; Michel Botzung et Anne Le Bissonnais, *Appui et financement des micro et petites entreprises en Afrique: comparaison, analyse et perspectives*, Paris, Secrétariat d'État à la coopération, Direction du développement, Sous-direction du développement économique et de l'environnement, 1998, 107 p. ; Yves-André Fauré et Pascal Labazée, *Petits patrons africains: entre l'assistance et le marché*, Paris, Karthala, 2000 ; Catherine Chaze et Félicité Traoré, *Les défis de la petite entreprise en Afrique: pour une politique globale d'appui à l'initiative économique: des professionnels africains proposent*, Paris, Charles Léopold Mayer, 2000, 119 p. ; Jean-Marc Ela, *Travail et entreprise en Afrique. Les fondements sociaux de la réussite économique*, Paris, Karthala, 2006.

⁶⁹ Barbara E. McDade et Anita Spring, « The "new generation of African entrepreneurs": networking to change the climate for business and private sector-led development », *Entrepreneurship & Regional Development*, janvier 2005, vol. 17, n° 1, p. 17-42. Voir aussi leur collection d'essais: Anita Spring et Vanessa McDade, *African Entrepreneurship: Theory and Reality*, Miami, University Press of Florida, 1998.

⁷⁰ Paul Cook, « Recent Trends in Multilateral Development Bank Lending to the Private Sector in Developing Countries », *Development Policy Review*, 1 juin 1988, vol. 6, n° 2, p. 165 ; Colin Kirkpatrick, Frederick Nixon et Paul Cook, *Privatization, enterprise development and economic reform: experiences of developing and transitional economies*, Cheltenham, Elgar, 1998 ; Lau Schulpen et Peter Gibbon, « Private Sector Development: Policies, Practices and Problems », *World Development*, 2002, vol. 30, n° 1, p. 1-15 ; Adam Dunlop, « A Strong Cocktail or a Weak Punch? A Case Study of EDF Assistance to the ACP Private Sector » dans *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, London, Commonwealth Secretariat, 2007, p. 270-284.

autant adopter les démarches propres aux sciences économiques, d'autant plus que ces ouvrages sont écrits par des « praticiens » du développement travaillant pour des institutions financières internationales. Rappelons tout de même l'intérêt que nous avons eu à lire les travaux des praticiens du développement, qu'ils soient sous forme de mémoires⁷¹, de contributions à des colloques⁷² ou encore d'ouvrages critiques de l'aide ou de vulgarisation à usage du public⁷³, afin de saisir des éléments de contextualisation et de justification d'acteurs.

Intérêts d'une recherche « participante »

Parallèlement à la recherche, nous avons pu faire l'expérience d'une certaine observation participante, quoique toute relative. Nous avons eu l'occasion de gérer un projet de coopération internationale de développement du secteur privé dans sept pays africains de

Quelques auteurs en particulier sont originaires d'Afrique: Dominique Njinkeu, *L'Afrique et les défis de l'OMC*, Paris, Karthala, 2004 ; Dominique Njinkeu et Hugo Cameron, *Aid for trade and development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008 ; Felix Moses Edoho, « Entrepreneurship paradigm and economic renaissance in Africa », *African Journal of Economic and Management Studies*, 9 mars 2015, vol. 6, n° 1, p. 2-16.

⁷¹ Dieter Frisch, *The European Union's development policy: a personal view of 50 years of international cooperation*, Maastricht, ECDPM, 2008, 72 p ; Dieter Frisch, « Zur Zukunft des Lomé-Abkommens Erste Überlegungen zur europäischen Afrika-Politik nach dem Jahr 2000 », *Africa Spectrum*, 1 janvier 1996, vol. 31, n° 1, p. 57-72 ; Helmut Führer, *The story of official development assistance: a history of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in dates, names and figures*, Paris, OCDE, 1994, 69 p.

⁷² L'ancien directeur général de la DG VIII, Dieter Frisch, comme Bernard Petit, également directeur, participant au colloque organisé par Gérard Bossuat avec l'Agence française de développement en 2011. Les actes du colloque comprennent leurs contributions ainsi que la retranscription des débats : G. Bossuat, *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, op. cit. Voir aussi la participation de Françoise Moreau et Martin Minguella dans GEMDEV, *La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays ACP et l'UE après l'an 2000*, Paris, Karthala, 1998. Voir enfin le livre librement publié par un fonctionnaire de la DG VIII en guise de manifeste pour le développement du secteur privé : José Antonio Carvalho Sequeira, *Le secteur privé: moteur du développement des pays ACP. Une approche intégrée et participative*, Paris, l'Harmattan, 2000.

⁷³ Pour citer les auteurs les plus célèbres en France et à l'international, responsables et (ex)praticiens de près ou de loin du développement, ayant un pied dans la recherche ou la critique, rappelons par exemple : Jean-Michel Severino et Jean-Michel Debrat, *L'aide au développement*, Paris, le Cavalier bleu, 2009, vol. 1/, 127 p ; Serge Michailof et Alexis Bonnel, *Notre maison brûle au Sud: que peut faire l'aide au développement ?*, Paris, Commentaire, 2010 ; Dambisa Moyo, *L'Aide fatale. Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, Paris, Lattès, 2009 ; William Easterly, Ross Levine et David Roodman, « Aid, Policies, and Growth: Comment », *The American Economic Review*, 2004, vol. 94, n° 3, p. 774-780 ; William Easterly, *Reinventing foreign aid*, Cambridge, MIT Press, 2008 ; William Easterly, *The tyranny of experts: economists, dictators and the forgotten rights of the poor*, New York, Basic Books, 2013 ; Philippe Hugon, *Géopolitique de l'Afrique*, 3e édition., Paris, A. Colin, 2013, 127 p ; Pierre Jacquemot, *Économie politique de l'Afrique contemporaine concepts, analyses, politiques*, Paris, Armand Colin, 2013, 455 p.

2015 à 2018⁷⁴. Notre thèse a en effet été financée de 2015 à 2017 au moyen d'un contrat CIFRE (convention industrielle de formation par la recherche) passé avec la Chambre de commerce et d'industrie de Paris Ile-de-France et la Conférence permanente des chambres consulaires africaines et francophones (CPCCAF). La CPCCAF est un réseau de chambres consulaires (i.e. chambres de commerce, de métiers et d'agriculture, représentatives des opérateurs économiques dans les territoires concernés) qui œuvre au service du développement du secteur privé en Afrique francophone à travers des projets de coopération Nord-Sud et Sud-Sud et à travers des actions de plaidoyer auprès des pouvoirs publics, notamment devant la Commission européenne. La CPCCAF rassemble le plus grand réseau d'organismes intermédiaires de l'espace de la « francophonie économique » et compte parmi ses membres des chambres consulaires de trente pays africains et du Nord francophone (France, Belgique, Luxembourg, Québec)⁷⁵. Le projet de recherche a été proposé dans ses grandes lignes par la Délégation générale de la CPCCAF, aux côtés de qui nous avons pu travailler pendant les années du doctorat. Toutefois, précisons que les termes de référence du contrat prévoyaient une grande liberté sur le périmètre spatiotemporel et les méthodologies d'approche.

Le contrat CIFRE aura permis de glisser un pied dans ce qu'Olivier de Sardan appelle la « recherche-participative » du développement, pour établir un pont entre les deux mondes souvent cloisonnés des « chercheurs d'un côté, les développeurs de l'autre »⁷⁶. Evoluer entre les décideurs du développement et ses bénéficiaires pendant trois années aura permis de sonder les solutions politiques en rapport avec la réalité des besoins des bénéficiaires, en plus de saisir une dimension plus humaine des réseaux et rapports de force institutionnels qui constituent cette histoire. Les conditions d'un doctorat en CIFRE impliquent néanmoins, dans notre cas, d'éviter au maximum les écueils et contraintes propres à la « recherche-participative » dans le développement, sans pour autant renoncer au savoir-faire ni baisser la « garde méthodologique » de la recherche :

⁷⁴ Projet de « compagnonnage consulaire » sur subvention de l'Agence française de développement (AFD) de 2015 à 2018 : appui au développement économique dans sept pays (Côte d'Ivoire, Cameroun, Guinée, Congo, Mauritanie, Gabon et Togo) à travers un renforcement de l'offre de services et des capacités des chambres consulaires africaines, pour assurer des services aux entreprises de ces pays pour leur développement.

⁷⁵ Créée à l'initiative des présidents Pompidou, Senghor et Houphouët-Boigny en 1973, la Conférence permanente est un héritage direct de la politique française de maintien du « pré carré » en Afrique au moment de l'intégration britannique au projet communautaire.

⁷⁶ Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD, 1995, p. 189-190.

« Une collaboration rapprochée avec les décideurs, ou avec les acteurs [...] ne permet pas d'échapper à cette nécessaire vigilance. Tout au contraire, la perspective d'avoir à finaliser une recherche ou de la mener pour répondre à un cahier des charges défini par d'autres, ou avec eux, ne fait que rajouter de nouvelles contraintes, et non en enlever : contraintes sur la délimitation du sujet (plus circonscrit que la recherche n'en a l'habitude), contraintes sur le temps (plus court que la recherche n'en a l'habitude)...⁷⁷».

On pourrait penser que nous avons dans cette recherche un intérêt à défendre une vision politique de bailleurs ou d'organisations professionnelles du Nord, étant donné le mode de travail et la source de financement de la thèse⁷⁸. Au contraire, ces modalités nous ont permis de prendre du recul sur le sujet de la recherche. Quand nous avons démarré le projet, nous avons pu depuis Paris nous identifier à l'enthousiasme et les espoirs de certains acteurs à Bruxelles, étant donné les objectifs et conditions de travail, très proches : nous œuvrons, comme eux trente ans auparavant, à des projets similaires visant à contribuer au développement économique en Afrique. Mais la recherche combinée à la pratique nous a permis de prendre de la distance, à tel point qu'il a parfois été décevant, personnellement, de se voir confronter à des activités et marges de manœuvres très réduites en réalité. Au niveau méthodologique, nous avons pu bénéficier d'intérêts pratiques grâce à cette position : accès à des données originales et à des points de vue de l'intérieur des institutions, de manière collégiale parfois. Un biais a par moments eu lieu : étant professionnellement inséré dans l'objet de recherche, nous avons dérogé aux règles de l'entretien oral, oubliant parfois volontairement de poser les questions « naïves » nécessaires pour le chercheur extérieur ; cette règle aurait brisé le climat du dialogue. Il y avait bien un côté positif : dans la plupart des cas, le caractère presque collégial des interactions lors des entretiens nous a souvent permis de lever le voile de la méfiance, d'avoir des informations originales, et de ne pas être noyé par des explications expertes.

En travaillant dans le cadre du réseau CPCCAF nous avons aussi pu relativiser grandement le discours des bailleurs. Aussi notre expérience professionnelle aura permis de faciliter les échanges avec des opérateurs africains, des représentants de chambres européennes et africaines, et avec des décideurs politiques, africains, de l'Union européenne et français⁷⁹. Les modalités de recherche nous auront permis d'entendre les répétitions

⁷⁷ *Ibid.*, p. 193.

⁷⁸ Le projet de recherche (CIFRE) a été financé par la CCI Paris Ile-de-France au nom de la CPCCAF, c'est-à-dire des organisations professionnelles, dans le cadre de projets de coopération et notamment de l'Agence française de développement (AFD). A l'exception de la CPCCAF, ces organisations sont des institutions qui appartiennent au « Nord » et répondent à des enjeux politiques.

⁷⁹ Au moment des Assemblées générales de la CPCCAF par exemple, nous avons pu mener des entretiens formels ou informels avec les représentants de la Commission européenne ou des anciens membres du CDI, à Lomé, à Abidjan, à Antananarivo, à Conakry, à Douala et Yaoundé.

politiques et le caractère cyclique des déclarations et des instruments de l'aide au développement. Le représentant de la Commission européenne à Abidjan avouait par exemple devant une assemblée de représentants du secteur privé africain en 2017 : « si l'UE savait bien travailler avec le secteur privé, on le saurait ⁸⁰ », alors qu'un « Forum des affaires UE-Afrique » tenu à Bruxelles en 2014 avait, selon le communiqué officiel, « marqué un changement important dans le sens d'une relation plus égale entre les deux continents [et une] implication plus active des entreprises ⁸¹ ».

Structure de la thèse

Les mots « entreprendre » et « développement » sont très proches dans cette recherche. Entreprendre renvoie bien sûr à l'activité des opérateurs économiques et leurs entreprises, mais le mot signifie également « commencer l'exécution » et « s'efforcer de convaincre »⁸². L'entrepreneur est ici à la fois l'objet des politiques étudiées, mais aussi le sujet de sa mise en place. A Bruxelles, les politiques de coopération industrielles puis de développement du secteur privé sont pour partie un résultat des contacts entre des entrepreneurs ou industriels et des administrateurs de la Commission. Il n'est pas rare de voir chez ces derniers les autres définitions du mot entreprendre : commencer à exécuter de nouvelles politiques, et le besoin de convaincre les autres services de la Commission. Dans ce travail, nous nous interrogerons sur l'histoire de la construction d'une politique communautaire du développement dite prioritaire, dans le contexte de la relation UE-ACP des années 1970 à 2000, de la coopération industrielle à l'essor du développement du secteur privé. Nous y répondrons en montrant les dynamiques des politiques économiques et des réseaux humains d'acteurs ainsi que leurs circulations interinstitutionnelles dans une double échelle Nord-Sud (UE-ACP) et plus horizontale Nord-Nord (OCDE, Banque mondiale).

Dans une première partie, nous reviendrons sur la naissance de la coopération industrielle dans l'esprit du Nouvel ordre économique international (I). Nous verrons d'abord que les bases du développement des secteurs de production ACP sont posées, à travers la mise en place de la « coopération industrielle », dans un esprit partenarial propre au temps de

⁸⁰ Intervention de Charles Raudot de Chatenay, le 11 décembre 2017 en table ronde à l'ouverture de l'Assemblée générale de la CPCCAF à Abidjan.

⁸¹ Communiqué de presse du 2 avril 2014, (site internet <http://www.africa-eu-partnership.org> le 21 décembre 2017).

⁸² *Larousse de poche*, Paris, Larousse, 2000, p.283.

Lomé. Nous montrerons que la coopération industrielle repose en réalité aussi sur une recherche des intérêts européens de manière directement liée à la crise économique des années 1970 (chapitre 1). Nous retracerons ensuite la mise en place opérationnelle à partir de 1975 de la politique de coopération industrielle CEE-ACP et de ses instruments d'exécution, en revenant sur le rôle personnel et les trajectoires des quelques responsables à la DG VIII ou des experts européens gravitant autour. Ces quelques acteurs sont à l'origine d'une politique considérable par ses moyens financiers, et censée relever les défis du développement ACP de manière paritaire (chapitre 2).

Dans une deuxième partie, nous étudierons le développement du secteur privé comme corollaire puis ersatz de la coopération industrielle dans le contexte du Consensus de Washington (II). Nous verrons d'abord les conditions d'émergence de la priorité « secteur privé » à l'OCDE, à la Banque mondiale et dans les milieux d'affaires européens, pour comprendre l'origine d'une priorité CEE-ACP à partir de la fin des années 1980 (3). Nous montrerons que les politiques de développement du secteur privé deviennent une priorité pour la Communauté européenne à la fin des années 1980 et dans les années 1990, aussi les activités de la Commission, de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Centre de développement industriel (CDI) augmentent en volume sur ces thématiques. Des outils et fonctionnements nouveaux sont mis en place dans les années 1990 (4).

Une troisième partie enfin traitera d'un temps caractérisé par des réformes organisationnelles et institutionnelles. Nous verrons à travers les politiques de développement du secteur privé et une étude à l'intérieur de la DG VIII principalement que les politiques de coopération UE-ACP font l'objet d'une remise en cause à partir de la parution du *Livre vert*⁸³ en 1996 (5). Pendant les négociations UE-ACP qui aboutissent à la signature de l'Accord de Cotonou, de changements organisationnels et opérationnels traduisent une « commercialisation » du développement (6). Une dernière partie, en guise d'épilogue, reviendra sur l'évolution de la priorité du développement du secteur privé après 2000.

⁸³ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat* - COM(96) 570, *op. cit.*

PARTIE I : COOPERATION INDUSTRIELLE (1975-1985)

Chapitre 1 – La coopération industrielle comme « mariage d'intérêts CEE-ACP »

Introduction du chapitre

Dans les années 1970, la relation de la Communauté économique européenne (CEE) avec les dix-huit Etats africains et malgaches associés (EAMA) se transforme. La coopération avec les anciennes colonies françaises et belges part d'un « accident de l'histoire » de la construction européenne⁸⁴. En 1957, la France insiste, contre l'avis des Pays-Bas principalement⁸⁵, pour préserver les liens avec les territoires d'outre-mer en intégrant ceux-ci à la construction européenne. En 1958, le Fonds européen de développement (FED) est mis en place sur le modèle français du Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES). Aux politiques européennes de développement est appliqué le modèle de la coopération française, déplaçant les structures de décision de Paris à Bruxelles tout en gardant des modes de coopération et des effectifs fortement empreints du modèle colonial français. Avec les Conventions de Yaoundé (1963 et 1969), le mécontentement de certains Etats-membres augmente, qui refusent de payer pour la relation particulière de la France avec ses anciennes colonies. En 1973, après les discussions sur le premier élargissement européen, les pays du Commonwealth frappent à la porte de l'Europe et la coopération européenne s'ouvre à d'autres pays, non francophones et non plus seulement africains. Le groupe ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) est créé en 1975 et compte quarante-

⁸⁴ Le terme « accident » est utilisé généralement, mais aussi notamment par Dieter Frisch, ancien directeur général de la DG VIII (1982-1993) : Dieter Frisch, *The European Union's development policy: a personal view of 50 years of international cooperation*, Maastricht, ECDPM, 2008, p. 2. Voir aussi la thèse de Charlotte Bué, *La politique de développement de l'Union européenne : construction et projection de l'Europe par le Sud, 1957-2010*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po - Institut d'études politiques de Paris, Paris, 2010.

Diplômé en sciences économiques de l'université de Bonn et en langues modernes de l'université de Heidelberg, Dieter Frisch a servi à la Commission européenne de 1958 à 1993, dont 24 ans dans diverses fonctions relatives à la politique de coopération au développement. Directeur général du développement de 1982 à 1993, il a été notamment négociateur des conventions de Lomé III et IV (archives.eui.eu). Il est surnommé « l'Empereur » dans les couloirs de la Commission (entretien avec JSC, 11 août 2016). Voir aussi Véronique Dimier, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

⁸⁵ Le refus de l'Allemagne de contribuer à une politique communautaire aux territoires d'outre-mer est nuancé par Peo Hansen et Stefan Jonsson, « Another Colonialism: Africa in the History of European Integration », *Journal of Historical Sociology*, 1 septembre 2014, vol. 27, n° 3, p. 442-461.

six Etats, dont trente-sept en Afrique subsaharienne, lorsque la Convention de Lomé est signée le 28 février 1975 avec les neuf Etats-membres de la Communauté⁸⁶. La Convention de Lomé régit les relations dans le domaine du commerce et du développement de la Communauté avec les pays du groupe « Afrique Caraïbes Pacifique » (ACP) et doit favoriser le développement économique des pays ACP en leur faisant bénéficier, notamment, de tarifs préférentiels et de mécanismes de stabilisation pour l'exportation vers l'Europe, des mesures jugées à l'époque « révolutionnaires ⁸⁷ » par la Commission.

Pour reprendre l'expression de l'époque, les « pays en voie de développement » sont constitués en front commun, après la vague d'indépendances des années 1960, dans l'enceinte des Nations unies et du « Groupe des 77 », et approfondissent les discussions sur un « Nouvel ordre économique international » (NOEI) (annexe B)⁸⁸. Le NOEI évoque vingt principes pour une économie Nord-Sud plus équitable et égalitaire. En particulier, les pays en voie de développement revendiquent un droit au développement, aux transferts technologiques, à l'industrialisation accélérée, au contrôle des richesses, à un régime commercial préférentiel et des mécanismes de prix plus justes et stables pour les pays exportateurs de matières premières... Les Nations unies, par l'intermédiaire de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) mais aussi l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), entre autres, deviennent un forum de discussion privilégié pour évoquer les moyens de « rattraper » économiquement les pays industrialisés. Les crises pétrolières des années 1970 ébranlent le monde industrialisé, qui s'engage au moment des résolutions onusiennes sur le Nouvel ordre économique international, pour un

⁸⁶ Sur l'histoire de la relation CEE-EAMA sous Yaoundé, voir Guia Migani, « Stratégies nationales et enjeux internationaux à l'origine de l'aide au développement communautaire : la France, l'Afrique subsaharienne et les conventions de Yaoundé » dans *La France, l'Europe et l'aide au développement : des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 15-30 ; Véronique Dimier, « De la France coloniale à l'outre-mer », *Pouvoirs*, 2005, vol. 113, n° 2, p. 37 ; Marie-Thérèse Bitsch et Gérard Bossuat, *L'Europe unie et l'Afrique : de l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé I (actes du colloque international de Paris, 1er et 2 avril 2004)*, Paris, Nomos, 2005.

⁸⁷ Selon les commentateurs de l'époque dans le *Courrier* n°31 (1975), p.6 et 32, numéro spécial sur la signature de la Convention de Lomé. Le terme est à replacer dans son contexte politique. Le commissaire au développement Claude Cheysson reprend le même terme dans un entretien pour évoquer l'exceptionnalité d'une aide qui consiste en la planification d'un développement Nord-Sud : Claude Cheysson, « Interview with Cheysson, Jean, par G. Bossuat (10.10.1997 - 30.10.1997). The European Commission. Voices of Europe ».

⁸⁸ L'expression est consacrée à Alger en 1973 par les pays en développement, pour rassembler leurs revendications, et reprise dans la résolution 3201 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1974.

monde plus équitable. Notamment, les dispositions de la Convention de Lomé montrent que la Communauté économique européenne ne se ferme pas aux revendications concernant des transferts financiers et technologiques Nord-Sud, une souveraineté économique et politique des pays en voie de développement qui, pour réduire leur dépendance aux pays industrialisés, donnent la priorité à une diversification des secteurs économiques et notamment des exportations, et à la transformation des matières premières, dont les flux doivent pouvoir être stabilisés pour en éviter la fluctuation et en réduire les pertes financières⁸⁹.

Ce chapitre pose la question du rôle de la Commission dans le contexte qui caractérise la signature de la Convention de Lomé et la naissance de la coopération industrielle CEE-ACP en 1975. La coopération industrielle est mise en place dans le domaine des relations euro-ACP dans un contexte propre au Nouvel ordre économique international (NOEI), contexte qui peut être caractérisé par des dynamiques diverses : revendications des pays dits du Sud, actions de la Communauté européenne témoignant de volontarisme et de résistances. La Commission, plus précisément la direction générale chargée du développement (DG VIII), joue un rôle d'intermédiaire. Nous montrerons d'abord comment le partenariat CEE-ACP et la coopération industrielle naissent dans ce moment historique particulier, oscillant entre poursuite de l'existant, entre interdépendance et révolution par rapport aux Conventions de Yaoundé avec les Etats associés (I). Dans une deuxième partie, nous ouvrirons la boîte noire de la Commission pour retracer le déploiement de la coopération industrielle. La conceptualisation et la mise en œuvre de cette politique, d'un genre alors nouveau, doivent autant à l'initiative individuelle de certains responsables de la DG VIII⁹⁰, qu'à l'influence de références extérieures, des « experts » des milieux universitaires et d'affaires européens (II)⁹¹.

⁸⁹ Sur l'histoire du Nouvel ordre économique international (NOEI), voir par exemple Mario Bettati, *Le nouvel ordre économique international*, Paris, Presses universitaires de France, 1985 ; Philippe Braillard, *Mythe et réalité du non-alignement*, Paris, Presses universitaires de France, 1987 ; Anne-Marie Mureau et al., *Les relations Communauté européenne-Tiers monde*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1983 ; Anne-Marie Mureau, *L'Europe communautaire dans la négociation Nord-Sud*, Paris, Genève, PUF, Institut universitaire de hautes études internationales, 1984.

⁹⁰ En 1975, Claude Cheysson est le membre de la Commission chargé du développement (1973-1981), un poste traditionnellement réservé à la France, l'Allemagne positionnant un directeur général à la tête de l'administration. La DG VIII ne traite que des relations avec les pays ACP et est alors organisée en cinq directions : politique ; géographique ; projets ; opérations ; finances.

⁹¹ Sur la contextualisation des enjeux autour de la notion d'experts en histoire, de leur autonomie et de leur pouvoir, voir Ludivine Bantigny, « Usages, mésusages et contre-usages de l'expertise. Une perspective historique », *Histoire@Politique*, 2011, vol. 14, n° 2, p. 3-3.

I. « L'esprit de Lomé » et la naissance de la coopération industrielle

Le contexte international au moment de la signature de la Convention de Lomé en 1975 explique la naissance de la coopération industrielle comme nouveau chapitre des relations entre la Communauté européenne et les Etats ACP, anciens Etats associés EAMA⁹².

A. La Convention de Lomé : un « Nouvel ordre économique international à échelle réduite »

1) Lomé comme réponse européenne au NOEI

« La coopération industrielle était un sujet nouveau avec la Convention de Lomé. Il faut se remettre dans l'esprit colonial ou postcolonial : avant Lomé [en 1975], les pays africains restaient surtout un réservoir à matières premières, et l'industrie qui permettait d'utiliser ces matières premières, était chez nous. "L'esprit de Lomé" a vraiment fait changer cette vision⁹³».

« On peut affirmer qu'avec Lomé nous avons mis sur le banc d'essai une sorte de Nouvel ordre économique international à échelle réduite⁹⁴».

Pourtant avec un écart de quarante années (la première est de 2017, la seconde de 1977), ces deux citations de Dieter Frisch, chef de division des politiques de développement dans les années 1970 et directeur général de la DG VIII de 1982 à 1993, placent la naissance de la coopération industrielle CEE-ACP dans le contexte de d'un Nouvel ordre économique international à l'européenne. À ce nouvel ordre mondial, la Commission préfère un « esprit de Lomé », du nom de la capitale du Togo, lieu de signature de la Convention euro-africaine éponyme. La Commission développe la relation de la Communauté avec les États du groupe ACP dans un temps d'affrontements et de divisions idéologiques entre deux camps : les pays industrialisés et les pays dits en voie de développement, s'alignant derrière des revendications

⁹² Nous reprenons dans cette partie des éléments de contexte historique présents dans la littérature : voir notamment les actes du colloque G. Bossuat, *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, op. cit. ; Jean-Marie Palayret, « Mondialisme contre régionalisme: CEE et ACP dans les négociations de la convention de Lomé 1970-1975 » dans *Inside the European Community: actors and policies in the European integration, 1957-1972*, Bruxelles, Nomos, 2006, p. 369-398.

⁹³ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017. « L'esprit de Lomé » est une manière, contemporaine à la Convention, d'évoquer le caractère révolutionnaire et partenarial du partenariat CEE-ACP. La Convention de Lomé dit que les parties sont « dans une complète égalité entre partenaires », p.13.

⁹⁴ Dieter Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », *Tutzinger Studien*, 1977, n° 1.

en commun. Le moment du NOEI est à son sommet entre 1973 et 1975, dans un temps qui coïncide avec le terme de la relation formelle entre la CEE et les Etats associés sous les deux Conventions de Yaoundé successives (1963 et 1969). La Commission européenne participe aux nombreuses conférences internationales Nord-Sud du NOEI et au dialogue parallèle mené à l'initiative du Président français Giscard d'Estaing, le « dialogue de Paris » ou Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI), de 1975 à 1977⁹⁵. Sans le moment international et historique précis du NOEI il n'y aurait pas ce qui fait l'unicité, la « révolution ⁹⁶» relative que représente la Convention de Lomé, et qui marque pour vingt-cinq ans les modalités de la coopération entre la Communauté et les États ACP. Lomé est en quelque sorte une réponse de la Communauté au NOEI, un « NOEI à échelle réduite ⁹⁷» pour contenter les uns (pays en développement) sans trop engager les autres (pays industrialisés). En préliminaire à la Convention, la CEE et les ACP s'engagent à « instaurer un nouveau modèle de relations entre États développés et États en voie de développement compatible avec les aspirations de la Communauté internationale vers un ordre économique plus juste et plus équilibré ⁹⁸». La formulation ne suffit pas au Parlement européen, qui encourage la Communauté à s'engager plus avant : il faudrait l'instauration d'un nouvel ordre économique mondial basé sur des droits et des devoirs pour le Nord comme pour le Sud, « compte tenu de l'interdépendance accrue des facteurs de l'économie mondiale ⁹⁹», reprenant un terme en vogue depuis les années 1950. Développer un « esprit de Lomé » de manière parallèle (et sélective) au NOEI, permet alors à la Commission de le neutraliser. La Commission refuse de souscrire au NOEI comme nouvel ordre cardinal du monde, par crainte des « querelles doctrinales ¹⁰⁰» entre les États-membres (pays industrialisés) de la Communauté et les États ACP. Pour les représentants de la Commission, Lomé n'est pas Lima, la capitale péruvienne

⁹⁵ Sur l'échec de la CCEI, voir François Bujon de l'Estang, « Les travaux sur l'énergie de la CCEI (1976-1977): raisons et leçons d'un échec », *Politique Étrangère*, 1982, vol. 47, n° 1, p. 167 ; A.-M. Mureau, *L'Europe communautaire dans la négociation Nord-Sud*, op. cit. ; Beate Lindemann, *EG-Staaten und Vereinte Nationen: die politische Zusammenarbeit der Neun in den UN-Hauptorganen*, 1. Auflage., München, Wien, Oldenbourg, 1978. Voir aussi la partie sur la France et les pays du Sud dans Samy Cohen et Marie-Claude Smouts, *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Presses de la FNSP, 1985.

⁹⁶ Selon les commentateurs de l'époque dans le *Courrier* n°31 (1975), p.6 et 32, numéro spécial sur la signature de la Convention de Lomé.

⁹⁷ D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit.

⁹⁸ Préambule de la Convention de Lomé, 1975.

⁹⁹ Voir la résolution du Parlement européen « sur la préparation, le déroulement et les résultats de la quatrième CNUCED », dans le *Journal officiel* C 259 – 4 novembre 1976.

¹⁰⁰ D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit.

ayant donné son nom à une résolution emblématique du NOEI¹⁰¹. « L'esprit de Lomé » est une réponse européenne au Nouvel ordre économique international, dans la mesure où la Communauté a intérêt à garder une relation particulière avec les pays en voie de développement d'Afrique subsaharienne.

2) Constitution des camps de négociations CEE-ACP

Les termes de négociation en amont de la signature de la Convention CEE-ACP de Lomé, et les dispositions particulières de la relation, illustrent les enjeux d'un NOEI à l'européenne. Des éléments de contexte sont nécessairement rappelés.

En 1973, les négociations débutent pour l'accord qui succèdera au régime de coopération des Conventions de Yaoundé (1963) et Yaoundé II (1969) entre la CEE et les dix-huit Etats africains et malgache associés (EAMA)¹⁰². Depuis 1957, et tout au long de la relation avec les EAMA puis les ACP, pour l'Europe, les pays africains importent pour les pays de la Communauté pour des raisons tant diplomatiques qu'économiques¹⁰³. En tant que « réservoir à matières premières ¹⁰⁴», les investissements sur le continent africain restent la garantie d'un accès sécurisé et préférentiel aux matières premières que la Communauté transforme majoritairement en Europe¹⁰⁵. Les pays d'Afrique sont aussi pour la Communauté une carte maîtresse de l'Europe dans le jeu des affrontements Est-Ouest et dans la guerre économique contre les États-Unis et le Royaume Uni. La CEE abandonne respectivement aux États-Unis et au Royaume-Uni l'Amérique latine et l'Asie du Sud-Est dans les années 1960,

¹⁰¹ Du nom de la résolution qui consacre l'importance du développement industriel et annonce la création de l'ONUDI (Résolution de Lima, 1975).

¹⁰² Les dix-huit pays associés sont: Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo (République populaire), Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute-Volta, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Somalie, Tchad, Togo, Zaïre. En 1972, l'île Maurice accède aussi à la Convention de Yaoundé.

¹⁰³ V. Dimier dans Gérard Bossuat, *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 50. Voir aussi G. Migani, « Stratégies nationales et enjeux internationaux à l'origine de l'aide au développement communautaire », art cit ; Peo Hansen et Stefan Jonsson, « Bringing Africa as a "Dowry to Europe" », *Interventions*, 2011, vol. 13, n° 3, p. 443 ; P. Hansen et S. Jonsson, « Another Colonialism », art cit. ; Frederick Cooper et Christian Jeanmougin, *L'Afrique depuis 1940*, Paris, Payot, 2008.

¹⁰⁴ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017.

¹⁰⁵ Dieter Frisch dans G. Bossuat, *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, op. cit., p. 135.

pour se « réserver » l’Afrique¹⁰⁶. La coopération repose depuis 1957 sur des intérêts européens : avec les zones de libre-échange et les préférences commerciales dites « réciproques » ou « inverses », entre CEE et EAMA, le bilan économique est avantageux pour l’économie européenne, et majoritairement pour les entreprises françaises¹⁰⁷. Un autre objectif affiché reste l’exportation des matières premières vers l’Europe, pour les transformer au sein de la Communauté et les réexporter vers l’Afrique¹⁰⁸.

La Convention de Yaoundé approche de son terme (elle échoit en janvier 1975) et la Communauté, qui s’élargit en 1973, doit repenser la relation avec les pays associés. L’Europe ne s’intéresse pas qu’à l’Afrique subsaharienne francophone. Outre les pays d’Afrique du Nord, un accord européen de coopération commerciale avec le Nigeria est envisagé¹⁰⁹, et les accords d’Arusha sont signés en 1969 pour organiser les relations avec la Tanzanie, l’Ouganda et le Kenya. Le Système de préférences généralisées (SPG), avancé pendant les discussions de la CNUCED à New Delhi en 1968, est instauré par la CEE en 1971 et annule les privilèges de la relation commerciale avec les Etats associés en ouvrant les préférences douanières aux autres pays en voie de développement non africains. Différentes perspectives s’affrontent alors au Conseil des ministres. Les Pays-Bas en particulier, qui voient d’un mauvais œil le maintien d’une association préférentielle avec des pays africains après les indépendances, sont plus mondialistes que la France, qui veut conserver un lien préférentiel avec l’Afrique francophone¹¹⁰.

La Commission joue un rôle déterminant dans les relations des pays de la Communauté avec ses interlocuteurs. En octobre 1972, lors du Sommet de Paris auquel assistent le

¹⁰⁶ Voir la note adressée à Helmuth Allardt, Directeur général de la DG VIII, au Commissaire Robert Lemaigen, sur la nécessité de se tourner vers l’Afrique d’une manière communautaire concertée. Le texte établit la nécessité de faire preuve de dirigisme dans les relations commerciales (par des prix fixes) au risque de voir l’Afrique se tourner vers l’URSS pour cause d’un libéralisme européen excessif (AHUE : Documents du « Groupe de travail inter-directions » *Memorandum 1^{er} projet*, BAC79/1982 du 29 octobre 1959 (n°47) et BAC79/1982 de 1961 (n°362)).

Pour le choix de l’aide au développement en temps de Guerre froide, voir aussi Elena Calandri, Daniele Caviglia et Antonio Varsori, *Détente in Cold War Europe: Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, London, I.B. Tauris, 2016.

¹⁰⁷ Carol Cosgrove-Sacks, *A framework for development*, London, G. Allen and Unwin, 1981 ; Marjorie Lister, *The European Community and the developing world: the role of the Lomé Convention*, Aldershot, Ashgate, 1988, p. 50 citées par Dimier dans G. Bossuat, *La France, l’Europe et l’aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, op. cit., p. 29.

¹⁰⁸ AHUE, BAC 79/1982, n°48, Courrier de Gambelli à Van der Lee du 18 novembre 1959, Documents du groupe de travail inter-directions *Memorandum 2^e projet*.

¹⁰⁹ L’accord est abandonné à la suite du retrait français en 1968, à la suite de la guerre du Biafra.

¹¹⁰ G. Migani, « Stratégies nationales et enjeux internationaux à l’origine de l’aide au développement communautaire », art cit.

Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande, en tant que pays observateurs et futurs États-membres, la Commission s'interroge sur l'entrée avec eux des pays africains anglophones et les pays du Commonwealth, notamment les pays en Asie. Finalement, le « protocole 22 » annexé aux actes d'adhésion des trois nouveaux États-membres offre une capacité de négociation avec la CEE, aux pays du Commonwealth dans les ACP et aux autres États africains. La priorité européenne reste donc à l'Afrique. La Communauté est partagée entre ses membres qui veulent une politique de développement à portée « mondialiste », dont l'Allemagne et les Pays-Bas, et les « régionalistes », dont la France¹¹¹. La Commission parvient à trouver un compromis dans la déclaration adoptée, à travers un tour de passe-passe syntaxique, en proposant d'ouvrir la coopération certes au monde entier, mais progressivement, et surtout en priorité aux pays africains :

« dans le cadre d'une politique globale à l'égard des pays en voie de développement [...] et en tenant particulièrement compte des préoccupations des pays envers lesquels la géographie, l'histoire et les engagements que la Communauté a signé lui créent des responsabilités spécifiques ¹¹²».

En Afrique, les dissensions et disparités politiques et économiques sont grandes entre États associés et États anglophones, entre économies de marché et économies dirigistes. Le Nigeria, pays pétrolier de soixante millions d'habitants, et au PIB presque égal à la somme des PIB de tous les autres pays ACP¹¹³, est envisagé comme chef de file de négociations, mais n'est pas intéressé par la perspective d'appartenir à un groupe de pays en lien avec les pays de la Communauté, étant déjà hostile à la convention de Yaoundé. Au contraire, le pays serait même plutôt enclin à financer le développement des autres pays¹¹⁴.

Les intérêts à l'intérieur des deux camps CEE et africain sont divers¹¹⁵. La Commission européenne ainsi que la Commission économique pour l'Afrique (CEA), organisme sous la

¹¹¹ Le Luxembourg, la Belgique et l'Italie se situent entre les positions de ces trois États-membres sur la plupart des points. Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016. Plus largement, voir D. Frisch, *The European Union's development policy, op. cit.*, p. 12-15 ; Jean Durieux, « Interview with Durieux, Jean, par A. Legendre (03.03.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection » ; Claude Cheysson, « Interview with Cheysson, Jean, par G. Bossuat (10.10.1997 - 30.10.1997). The European Commission. Voices of Europe » ; Jean-Marie Palayret, « Mondialisme contre régionalisme: CEE et ACP dans les négociations de la convention de Lomé 1970-1975 » dans *Inside the European Community: actors and policies in the European integration, 1957-1972*, Bruxelles, Nomos, 2006, p. 369-398 ; G. Cumming, « UK-European Community Aid Relations over the Lomé Years : Reciprocal Influences or a Dialogue de sourds? », art cit.

¹¹² Déclaration du Sommet de Paris du 19 au 21 octobre 1972. Le point est relevé au cours de l'entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017.

¹¹³ Numéro spécial sur Lomé dans le *Courrier* n°31 (1975), p.5.

¹¹⁴ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017.

¹¹⁵ Sur la conférence qui suit et les vifs débats à l'intérieur du groupe de pays africains, voir D. Frisch, *The European Union's development policy, op. cit.* Voir aussi J.-M. Palayret, « Mondialisme contre

tutelle des Nations unies, précipitent les choses. Le Secrétaire général de la CEA, Robert Gardiner organise une conférence d'une semaine en mars 1973 à Legon, l'université d'Accra au Ghana. Il y invite vingt-cinq experts de pays africains à se retrouver pour parler d'Europe et des nouvelles modalités de coopération. Robert Gardiner participe fortement à la création d'une unité africaine, en s'opposant au Secrétaire général du Commonwealth, Arnold Smith, qui tient à conserver un groupe anglophone, non exclusivement africain, et à abroger les préférences réciproques¹¹⁶. Le Commissaire européen au développement Jean-François Deniau est invité à donner la position communautaire. Il envoie l'Allemand Dieter Frisch, chef de division des politiques de développement, le représenter. A ce moment, la question de la réciprocité des préférences commerciales, en place dans les précédentes Conventions de Yaoundé, clive l'Afrique et l'Europe court le risque de négocier deux conventions séparées. D'un côté, les partisans, francophones, du maintien des préférences « réciproques », c'est-à-dire qui accordent des préférences à la France et à la Communauté par extension, derrière le président sénégalais Senghor ou le président ivoirien Houphouët-Boigny. De l'autre, des pays anglophones principalement, en faveur d'un traitement non réciproque. Derrière les questions de réciprocité commerciale, le débat porte la question des avantages commerciaux que les pays africains veulent bien accorder à l'Europe¹¹⁷. Comme il pressent la question des pays africains alors qu'il est encore à Bruxelles, Dieter Frisch s'en enquiert auprès de Jean Chapperon, directeur de cabinet du Commissaire Deniau, lui-même absent¹¹⁸: quelle réponse doit-il apporter à la question de la réciprocité, qui pose problème : faut-il faire avec ou sans ? Décidant pour le Commissaire et, partant pour la Commission, Jean Chapperon hésite un instant, puis donne le feu vert à la non-réciprocité, qu'il répète par écrit à la demande de

régionalisme: CEE et ACP dans les négociations de la convention de Lomé 1970-1975 », art cit ; Jean Chapperon, « Interview with Chapperon, Jean, par J.-M. Palayret and A. Legendre (23.01.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection » ; C. Cheysson, « Interview with Cheysson, Jean, par G. Bossuat (10.10.1997 - 30.10.1997). The European Commission. Voices of Europe », art cit.

¹¹⁶ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017. Voir aussi le débat dans G. Bossuat, *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, op. cit., p. 52 ; Dieter Frisch, « Interview with Frisch, Dieter, par Guia Migani (28.06.2010). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».

¹¹⁷ Dieter Frisch, « Le rôle de la France et des Français dans la politique européenne de coopération au développement » dans *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 115-127 ; Martin Rempe, *Entwicklung im Konflikt: Die EWG und der Senegal 1957-1975*, Köln, Böhlau, 2012.

¹¹⁸ Jean-François Deniau est alors également secrétaire d'Etat français à l'outremer dans le gouvernement de Pierre Messmer.

Frisch¹¹⁹. Frisch reste étonné de la réponse de Chapperon, d'une part parce qu'elle rompt avec la ligne défendue par la France, et que Chapperon est pourtant issu de l'administration française¹²⁰. Sa réponse infirme aussi l'engagement des institutions européennes et des États-membres de la Communauté à l'issue du Sommet de Paris de 1972, qui avaient affirmé leur volonté d'embrasser, conformément aux recommandations des organisations multilatérales (GATT et FMI), les principes de réciprocité commerciale¹²¹. La réponse de Frisch surprend l'assemblée africaine et provoque, selon lui, un retournement de situation qui marque le début d'une relation nouvelle entre la Communauté européenne et les pays ACP. La Communauté n'exige plus de réciprocité tarifaire avec l'Afrique et dit se contenter d'un régime non discriminatoire à l'égard de ses États-membres¹²². Dans la foulée, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) réunit ses membres et, délaissant son hésitation initiale, le Nigeria prend la tête des négociations. Pour témoigner de l'intérêt du Nigeria, l'ambassadeur Olusola Sanu est chargé des négociations sur toute leur durée, et non sur six mois, ce qui est d'usage¹²³. Quelques États, majoritairement insulaires, des Caraïbes et du Pacifique, se rallient au groupe formé par les pays africains au moment où leur apparaît la force potentielle d'un bloc plus lourd politiquement et non plus seulement africain, et rejoignent le Secrétariat *ad hoc* des négociations, le bureau des États associés (EAMA) rassemblés à Bruxelles depuis 1964. Les négociations du groupe ACP, encore informel, sont menées avec force par une

¹¹⁹ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017.

¹²⁰ Bachelier en droit, Jean Chapperon étudie à l'École nationale de la France d'Outre-mer. Durant un stage dans l'administration territoriale de Guinée, il est mobilisé et fait la guerre dans les troupes d'infanterie africaines. Après le conflit, il est affecté comme administrateur au ministère de la France d'Outre-Mer à Paris, ce qui l'amène à effectuer de nombreuses missions. Il est ensuite chef de cabinet du secrétaire général de l'AOF puis directeur de cabinet du haut commissaire de la République française au Cameroun. Il travaille notamment à mettre en place les premières institutions politiques représentatives au niveau de l'AOF et de l'AEF. Au printemps 1962, il devient le chef de cabinet du commissaire français, Henri Rochereau chargé de la politique d'association prévue dans le traité de Rome et dans les conventions annexes. De 1970 à 1974, il est chef de cabinet du commissaire Jean-François Deniau qui lui confie le secteur de l'aide au développement. En 1974, il est nommé directeur honoraire et quitte la Commission. Jean Chapperon est officier de la Légion d'Honneur et Croix de Guerre. Plusieurs ordres nationaux d'Afrique et Madagascar lui ont été également décernés. Il est décédé le 13 septembre 2004 (archives.eui.eu).

¹²¹ Voir la Déclaration des chefs d'État au Sommet de Paris (19-21 octobre 1972) : « La Communauté à participer [...] selon les procédures par le FMI et le GATT, à des négociations fondées sur le principe de la réciprocité [...] ».

¹²² Frisch en dit que cela « a provoqué dans un premier temps une réaction d'incrédulité, puis, après ma confirmation, de réelle surprise », cité dans Dieter Frisch, *La politique de développement de l'Union européenne : Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale*, <http://ecdpm.org/publications/la-politique-de-developpement-de-lunion-europeenne-un-regard-personnel-sur-50-ans-de-cooperation-internationale/>, (consulté le 20 mars 2015).

¹²³ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017. Voir aussi Olayiwola Abengunrin, *Nigerian foreign policy under military rule, 1966-1999*, Westport, Conn, Praeger, 2003.

équipe de douze personnes. Les délégations du Nigeria et des pays caribéens notamment font valoir d'un pouvoir de négociation élevé¹²⁴. Au lendemain du premier choc pétrolier, la question des matières premières (en particulier le pétrole et le sucre) les place en position de force en face de la CEE. Du côté de la Communauté, la DG VIII s'occupe majoritairement de rédiger les textes qui constituent la base des positions communes européennes discutées au Conseil des ministres et des négociations menées avec les ACP de 1973 à 1975. Les marges de manœuvre et d'initiative des responsables de la DG VIII sont fortes sous le mandat d'un Commissaire au développement, Claude Cheysson, considéré comme progressiste par les Etats-membres¹²⁵. Un accord est conclu le 1^{er} février 1975 et signature de la « Convention de Lomé » le 28 février 1975 entre neuf pays européens et quarante-six pays ACP. Le terme initial « accord d'association » est historiquement trop chargé ; Cheysson lui trouve une alternative sans plus de procédure :

« les pays anglophones trouvaient que c'était un *second-class membership*. [Le Commissaire] Cheysson alors avait dit, je ne sais pas si quelqu'un d'autre était présent avec nous : "alors on l'appelle la convention de Lomé !" Et c'est tout. C'est comme ça que ça s'est fait. La grande histoire... Les négociations on les faisait à notre niveau, c'est notre équipe qui les avons réalisées ¹²⁶».

Le mode opératoire de front commun, également à l'œuvre dans les discussions du Groupe des 77, est dupliqué pour les pays du groupe Afrique Caraïbes Pacifique (ACP). Le groupe ACP se constitue en organisme officiel le 6 juin 1975 après signature de l'Accord de Georgetown, dans la capitale du Guyana¹²⁷. Les statuts de l'accord mettent en place un Secrétariat ACP à Bruxelles, « pendant » ACP de la Commission européenne. Sur le modèle européen, le Secrétariat ACP est chargé du suivi de la Convention de Lomé, de gérer les institutions paritaires CEE-ACP, et d'exécuter les tâches qui lui sont confiées par le Conseil des ministres ACP et le Comité des Ambassadeurs. Pour constituer une force de négociation suffisante et peser face à la puissance de négociation de la Commission, les pays ACP

¹²⁴ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017. Voir aussi G. Cumming, « UK-European Community Aid Relations over the Lomé Years : Reciprocal Influences or a Dialogue de sourds? », art cit.

¹²⁵ Claude Cheysson est membre de la Commission, chargé du développement, de 1973 à 1981, et deviendra Ministre des relations extérieures sous Mitterrand de 1981 à 1984 puis reviendra à la Commission comme membre chargé de la politique méditerranéenne et des relations Nord-Sud (1985-1989). Apprécié par ses collaborateurs, ses interlocuteurs ACP, et par le Royaume-Uni, il est considéré comme progressiste, voire parfois tiers-mondiste, dans la mesure où il rompt avec une gouvernance de la DG VIII considérée comme népotique et postcoloniale, sous « l'Empire » des relations de Jacques Ferrandi. Pour le rôle de Cheysson dans la politique européenne de développement, voir les différents travaux de Véronique Dimier, Gordon Cumming ou Guia Migani cités.

¹²⁶ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017.

¹²⁷ L'Accord de Georgetown relatif à l'organisation du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) est conclu à Georgetown le 6 juin 1975. La Convention de Lomé est signée avec les ACP en février 1975 déjà.

décident d'adopter l'anglais et le français comme langues officielles, et de faire siéger le Secrétariat à Bruxelles (avenue Georges Henri 451)¹²⁸.

Les négociations de Lomé entraînent ainsi une double dynamique : la formalisation d'un nouvel interlocuteur de la Communauté (le groupe ACP n'existe qu'à travers sa relation avec la Communauté¹²⁹) et une nouvelle relation entre la Communauté et le groupe, élargi, des anciens pays associés. La Convention de Lomé rompt avec une relation de libre-échange euro-africaine sous Yaoundé : les deux parties CEE-ACP abandonnent la réciprocité tarifaire, un mécanisme de stabilisation des recettes à l'exportation (Stabex) est mis en place, différents protocoles d'importation de matières agricoles doivent permettre d'assurer des revenus réguliers pour les producteurs ACP, et de nouveaux volets sont introduits à une coopération qui n'est plus limitée aux aspects commerciaux¹³⁰. Ainsi, durant les premiers mois de la Convention, Lomé incarne, selon les responsables de la DG VIII, « une petite révolution », un « élément du Nouvel ordre économique international avant la lettre ». Les préférences commerciales accordées par la Communauté aux pays ACP battent en brèche le « principe sacro-saint de l'égalité de traitement du GATT », qui déterminait la politique commerciale internationale depuis 1947¹³¹.

B. La coopération industrielle : mise en œuvre d'un objectif de Lima

Lomé introduit un domaine nouveau dans les relations euro-africaines : la coopération industrielle CEE-ACP. Ce chapitre nouveau pour la coopération avec l'Afrique s'inscrit dans la veine de la Déclaration de Lima (1975) et d'une résolution des Nations unies, qui

¹²⁸ Après quelques années et face au pouvoir croissant de la Commission, les moyens techniques, humains et financiers d'une institution très « politique » apparaissent rapidement limités. Voir Pierre Heyndrickx, « Lomé démystifiée », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 1 janvier 1999, 49e année, n°196, p. 135-149..

¹²⁹ Le groupe ACP est différent par ses statuts, ses membres et ses fonctions, de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) créée en 1963. Sur ce point, voir par exemple C. Bué, *La politique de développement de l'Union européenne : construction et projection de l'Europe par le Sud, 1957-2010*, *op. cit.*

¹³⁰ Pour une présentation rapide des changements opérés sous Lomé I, voir G. Migani, « La CEE/UE et l'aide au développement de Lomé à Cotonou », art cit ; Catherine Haguenu-Moizard et Thierry Montaliéu, « L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation », *Mondes en développement*, 2004, vol. 128, n° 4, p. 65 ; O. Barbarinde et G. Faber, « From Lomé to Cotonou: Business as Usual? », art cit. Voir aussi la note historique publiée sur le site du Secrétariat ACP : <http://www.acp.int/fr/content/note-historique-par-la-commission-europ%C3%A9enne-la-convention-de-lom%C3%A9> (consulté le 1^{er} mars 2016).

¹³¹ Le système de Lomé aborde aussi les produits finis et semi-finis, c'est-à-dire transformés, contre lesquels « les pays industriels s'étaient soigneusement protégés dans le cadre du "pacte colonial" ». D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit.

consacrent l'objectif d'industrialisation des pays pauvres afin de parvenir à un développement accéléré¹³². La coopération industrielle, tel que l'entend la Commission européenne à partir de 1975, a des objectifs ambitieux et présente des caractéristiques alors inédites. Elle doit se dérouler à la fois au niveau des gouvernements et des entreprises de la Communauté et des Etats ACP ; elle mêle donc à la fois des enjeux de l'aide publique au développement et des transferts économiques privés. A ce titre elle préfigure les politiques de développement du secteur privé qui devront venir en appui aux opérateurs et aux investissements étrangers.

1) L'autre ajustement structurel

La Commission décrit la coopération industrielle en 1976 comme une politique de développement transversale, « sérieuse », qui implique une harmonisation des politiques intérieures des États ACP et de la Communauté, dans l'idée d'aboutir à une division du travail Nord-Sud planifiée conjointement. La coopération industrielle, selon la définition qu'en fait la Commission en 1976, est :

« l'ensemble des actions, entreprises par des pays industrialisés et des [pays en voie de développement] PVD, soit au plan gouvernemental, soit au niveau des entreprises, et qui contribuent au développement industriel accéléré des PVD ; elle a recours à ce titre à de multiples instruments, et notamment aussi à l'instrument commercial, financier, technique... En outre, toute considération sérieuse de la coopération industrielle doit s'étendre aux conséquences de celle-ci sur les structures internes des pays participants ¹³³».

Domaine nouveau pour la CEE, la coopération industrielle est aussi annoncée par la Commission comme le domaine « par excellence » où pourra s'exercer le partenariat CEE-ACP¹³⁴. Le commissaire Cheysson (1973-1981) donne à ses services les indications sur le vocabulaire, non fortuit, à employer : « on parle de coopération industrielle plutôt que d'industrialisation car on veut une approche partenariale ¹³⁵». Toute idée de contrainte est à

¹³² La Déclaration de Lima rappelle « [the] firm conviction of the role of industry as a dynamic instrument of growth essential to the rapid economic and social development of the developing countries, in particular of the least developed countries » (point 23) ; la résolution 3362 de la 7e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies développe aussi des mesures dans le titre "IV – Industrialization" (<http://www.un-documents.net/s7r3362.htm>), consulté le 12 avril 2016.

La Convention de Yaoundé (1963) contenait bien des chapitres sur les échanges commerciaux, la coopération financière et technique, mais pas de politique de coopération industrielle en tant que telle, au sens d'une politique globale de développement industriel réalisé conjointement entre la CEE et les Etats associés.

¹³³ AHUE, BAC 542/2004-2, Déclaration de la CEE du 28 avril 1976, « Coopération industrielle, approche générale », p.1.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ AHUE, BAC 542/2004-2, « Travaux préparatoires de la Conférence sur la coopération économique internationale », non daté. Un autre document de travail de Dieter Frisch en 1975 intitulé « développement et opérateurs privés » mentionne aussi le fait que le terme « industrialisation » sonnerait forcé.

proscrire dans un temps où la Commission célèbre l'autonomie politique des pays partenaires ACP.

Derrière la coopération CEE-ACP en matière de développement industriel, la Commission s'engage à contribuer à une reconversion de certains secteurs de production du Nord vers le Sud, dans l'optique d'une meilleure division du travail. La Commission souscrit à la politique industrielle de « l'ajustement structurel » des économies, comme il est évoqué aux Nations unies, c'est-à-dire la reconversion ou le transfert Nord-Sud de secteurs industriels. L'ajustement structurel est compris ici dans le temps du NOEI. Il est en cela différent des programmes du même nom appliqués par les institutions de Bretton Woods quelques années plus tard, et qui doivent permettre aux pays touchés par des crises économiques structurelles de renouer avec une croissance positive et des comptes équilibrés par un ensemble de mesures de stabilisation. Selon un article d'économie industrielle de 1976, l'ajustement structurel doit être bénéfique aux pays en voie de développement en développant les capacités de production industrielle et d'exportation vers les pays de la Communauté, en les intégrant dans les marchés mondiaux en visant :

« Les politiques d'ajustements structurels visent à créer les conditions permettant aux industries des PVD de se développer en leur facilitant l'accès aux marchés. On se place ainsi du point de vue de la demande : les débouchés possibles étant largement concentrés dans les [pays développés], on cherche à les rendre accessibles aux produits des PVD et pour cela à opérer une *réorientation des activités de production vers des secteurs* qui ne seraient pas menacés par des pressions concurrentielles excessives. Il s'agit en d'autres termes *d'éliminer les raisons qui conduiraient à empêcher l'entrée des produits en provenance des PVD*¹³⁶ ».

En signant Lomé, les ACP souscrivent aussi à un ajustement structurel et à une division du travail Nord-Sud dans une décennie où la Communauté est elle-même touchée par des difficultés économiques structurelles à la suite des crises pétrolières¹³⁷. La coopération industrielle doit permettre autant aux ACP de développer les secteurs industriels, qu'à la Communauté de trouver des issues aux difficultés économiques qu'elle rencontre. Rappelons les mots de l'ambassadeur du Nigeria, qui se veut rassurant pour l'Europe, lorsqu'il dit en juin

¹³⁶ Jacques De Bandt, « Transfert technologique et politiques d'ajustement structurel », *Tiers-Monde*, 1976, vol. 17, n° 65, p. 151-159. Nous accentuons. La définition est loin du Consensus de Washington, que l'on associe à des réformes macroéconomiques et budgétaires drastiques pour combler les déficits publics.

¹³⁷ Voir le Mémoire ACP présenté à Kingston le 23 juillet 1974 (ACP/Ga.89/74 (Amb) res.doc. S/972/74 f(ACP25) (FIN 23)).

1978 : dès que les ACP arriveront à s'intégrer dans le marché mondial, ils « aideront les pays industrialisés à sortir du marasme mondial ¹³⁸».

2) Une nouvelle politique communautaire

Afin de parvenir à un développement accéléré des États ACP, au travers notamment d'un développement industriel comme moyen privilégié, la CEE et les ACP s'entendent pour faire figurer au titre III (« coopération industrielle », voir annexe F) de la Convention de Lomé un ensemble de mesures visant à développer les secteurs de production, privé et public, selon un partage Nord-Sud. Certains instruments ne sont pas nouveaux (ils existent au niveau national) mais leur formulation en une politique communautaire est nouvelle¹³⁹. La Communauté s'engage à continuer de créer et d'étendre les infrastructures nécessaires dans les domaines des transports, de l'énergie et des communications, de la recherche et de la formation industrielles (art.28) et à soutenir la transformation des matières premières et la fabrication des produits finis et semi-finis (art.29). La CEE annonce participer au développement d'un tissu de petites et moyennes entreprises industrielles (PME-PMI) par des actions de coopération financière couvrant l'appui au financement d'entreprises, la création d'infrastructures appropriées et de parcs industriels, la formation professionnelle et la mise en place de structures d'encadrement et de crédit spécialisées. Il ne s'agit pas de soutenir les PME, seulement, au détriment des grandes entreprises : le développement des petites entreprises devra renforcer la complémentarité des liens avec les grandes entreprises, notamment européennes (art.32).

La coopération industrielle est une politique nouvelle et a deux objectifs : développer les secteurs de production ACP tout en le faisant au bénéfice du secteur privé européen qui participerait à des joint-ventures ou co-entreprises dans les ACP. L'article 26 précise qu'il s'agit d'établir des liens industriels et commerciaux entre les industries des neuf États-membres et celles des quarante-six ACP, de faciliter les transferts de technologies, qui doivent être adaptées aux conditions locales (c'est-à-dire moins coûteuses et moins

¹³⁸ AHUE, BAC 16/2001-20, Discours de l'Ambassadeur nigérian Kwaku Bapruï Asante (Compte-rendu de la réunion du Groupe ACP en juin 1978).

¹³⁹ Citons les mesures de promotion industrielle, les incitations fiscales, les systèmes de garantie, les crédits à l'exportation, les infrastructures industrielles... La coordination des politiques suit la logique du mémorandum de la Commission en 1972 (SEC(72)320) et la Communication de la Commission *Harmonisation et coordination des politiques de coopération au développement de la Communauté* (COM(75)94).

« sophistiquées », en cas de panne¹⁴⁰). La coopération industrielle doit aussi favoriser la participation des PME-PMI à la croissance nationale, et encourager la participation du secteur privé de la Communauté au développement industriel des États ACP, c'est-à-dire le développement des secteurs de production publics et privés – en précisant « lorsque ceux-ci le souhaitent et en fonction de leurs objectifs économiques et sociaux ». À travers cette politique nouvelle, les germes apparaissent d'un appui aux entreprises (publiques et privées) dans les pays ACP. La nationalité des entreprises concernées par l'appui (ACP ou européennes) n'est pas précisée, les mots sont élusifs. En creux apparaît aussi une première politique d'appui aux investissements privés européens, par la stimulation des joint-ventures et par de nouveaux instruments opérationnels créés avec Lomé.

3) De nouveaux instruments

Avec le titre III, un chapitre entier de la Convention de Lomé est dédié à la coopération industrielle, et plusieurs structures, « paritaires » par leur direction conjointe CEE-ACP, sont imaginées pour faciliter le développement des secteurs de production dans les pays ACP¹⁴¹. Lomé prévoit l'établissement d'un Comité de coopération industrielle (CCI) CEE-ACP, sous la forme d'un groupe de haut niveau (ambassadeurs et « experts » issus du monde des affaires ACP et européen). Placé sous la tutelle du Comité des ambassadeurs ACP et du Comité des représentants permanents de la Communauté (COREPER), le Comité de coopération industrielle est chargé d'orienter et surveiller les questions industrielles et celles relatives au Centre de développement industriel (CDI) créé en 1977 (voir figure 1). Le CDI est lui-même un organe conjoint CEE-ACP installé à Bruxelles, et a comme principale fonction de faciliter les contacts entre opérateurs européens et industriels ACP, tout en servant de bureau d'étude (paritaire et public) en réalisant des études de faisabilité et de diagnostic de projets industriels dans les ACP. Le CDI est imaginé par les pays ACP comme le « vecteur de l'industrialisation des États ACP ¹⁴²» grâce au lien qu'il fait avec les opérateurs européens. Dans la perspective de la Commission, les opérateurs européens doivent, grâce au CDI, investir capital, technologies et savoir-faire dans des projets industriels dans les États ACP en créant des joint-

¹⁴⁰ Entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016.

¹⁴¹ Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) créé en 1983 à Wageningen (Pays-Bas) qui doit contribuer au développement agricole ACP, repose sur un modèle paritaire CEE-ACP similaire au CDI et sur fonds du Fonds européen de développement. Par ses objectifs différents, nous ne l'évoquons pas dans cette recherche.

¹⁴² Entretien avec RD, 28 septembre 2016.

ventures ou co-entreprises. Le postulat de la coopération industrielle repose sur une massification des joint-ventures CEE-ACP pour un développement industriel accéléré des pays ACP. Un ancien responsable du CDI le résume ainsi :

« La principale vocation [du CDI] c'était d'industrialiser des pays ACP. Et pour les industrialiser dans un contexte où il y avait peu d'entrepreneurs expérimentés, l'optique était de favoriser le partenariat d'entreprises ¹⁴³».

La Banque européenne d'investissement (BEI) est un autre instrument au service de la coopération industrielle. La BEI finance depuis 1957 des projets d'investissement en Europe. A partir de 1963, le Conseil des gouverneurs de la Banque européenne lui donne la capacité de déployer des activités d'investissement dans les pays ACP. Les premiers prêts sont octroyés en 1965 à des projets d'entreprises publiques ou mixtes : la SONACO, une société ivoirienne d'emballages, et la société cotonnière industrielle camerounaise (CICAM) pour un montant d'un million d'écus¹⁴⁴. Pour la BEI, soutenir la coopération industrielle revient dans les premières années à financer des investissements dans de gros projets industriels en agro-industrie, dans les boissons, les emballages, les minerais, c'est-à-dire des secteurs productifs – et publics – dans la mesure où les modalités de prêt de la Banque européenne la contraignent à ne prêter qu'au secteur public (les Etats-membres sont les seuls actionnaires de la BEI).

Le secteur privé européen, par le rôle de transfert qu'il doit jouer (investissements, savoir-faire, technologies), a une fonction déterminante dans la coopération industrielle, en renforçant les moyens de l'aide publique au développement. Par la mise en avant du secteur privé européen, il apparaît comme moyen de contourner aussi l'Etat ACP, puissance publique, comme seul entrepreneur du développement. Le discours de la Commission est clair là-dessus : elle présente les opérateurs économiques européens comme un « moyen de développement accéléré ¹⁴⁵» pour l'industrialisation des pays ACP. Autrement dit, le développement ACP doit se faire à travers les politiques publiques de développement CEE-ACP, et grâce au secteur privé européen qui lui est complémentaire¹⁴⁶. Mais les politiques publiques doivent pouvoir piloter les flux financiers privés. La Convention de Lomé annonce

¹⁴³ Entretien avec PF, 28 septembre 2016.

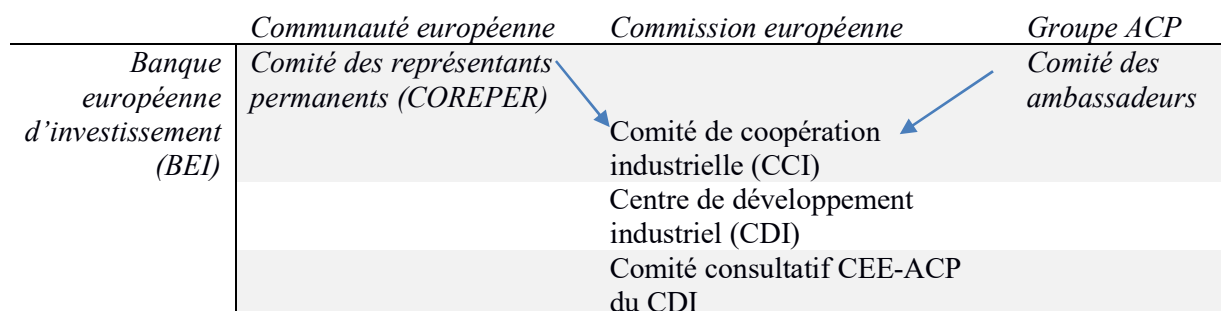
¹⁴⁴ Un prêt de 1,015 million d'Ecus est accordé à la Société Nouvelle Abidjanaise de Carton Ondulé / Conditionnement (SONACO), entreprise mixte déjà soutenue par la Caisse de stabilisation ivoirienne (Caistab). Un prêt de 1,215 million d'Ecus est octroyé à la CICAM, créée en 1965 par le rapprochement du groupe de textile français DCM, la banque allemande de développement (DEG) et l'Etat camerounais. Les projets sont référencés sur le site de la Banque : www.eib.org.

¹⁴⁵ Le *Courrier* n°60 (1980), p.93-94.

¹⁴⁶ Yves Berthelot rappelle l'importance complémentaire des transferts publics d'aide au développement et des flux de capitaux privés, ces derniers permettant en retour de financer les importations par le biais des devises : Yves Berthelot, « L'apport extérieur au financement du développement », *Techniques financières & développement*, 1 janvier 2006, n°82, p. 2-14.

d'emblée des limites au secteur privé européen, qui ne saurait avoir toute liberté de profit : le texte rappelle aux États ACP d'annoncer clairement leurs objectifs et priorités de développement ; aux États-membres de la CEE il est rappelé d'inciter leurs opérateurs ressortissants à investir en se conformant aux choix des États ACP (art.38).

Figure 1 : Schéma institutionnel de la coopération industrielle



Source : Convention CEE-ACP de Lomé (1975)

C. La question des investissements privés européens

Avec le titre III sur la coopération industrielle, chapitre nouveau apparu avec la Convention de Lomé, l'appui aux unités de production ACP est évoqué, de même que l'importance des flux d'investissements privés pour le développement des ACP. La conduite des investissements privés est un enjeu important pour la Communauté, et la DG VIII utilise la coopération industrielle pour proposer une première politique communautaire de conduite des investissements privés européens vers les ACP.

1) Régulation des entreprises et pilotage des flux privés

En mars 1975, la deuxième conférence générale de l'ONUDI à Lima fixe l'objectif pour les pays en voie de développement d'atteindre un quart de la production industrielle mondiale à l'horizon 2000¹⁴⁷. Pour la Commission, les résultats du secteur industriel sont encourageants. Si l'on reprend les chiffres présentés dans le cadre du dialogue de Paris, la valeur totale des produits industriels exportés par les pays en voie de développement augmente de 20 % par an (de 3,6 à 17 milliards de dollars de 1964 à 1973¹⁴⁸) et la croissance de la production s'élève à une moyenne annuelle de 7 % sur la même période¹⁴⁹. Pour les

¹⁴⁷ Voir le rapport qu'en fait l'IEDES, « Deuxième conférence générale de l'ONUDI. Lima, 12-26 mars 1975 », *Revue Tiers Monde*, 1975, vol. 16, n° 64, p. 877-881.

¹⁴⁸ AHUE, BAC 542/2004 – 2, Projet de déclaration de la CEE, 23 mars 1976.

¹⁴⁹ Dossier « coopération industrielle », dans le *Courrier* n°33 (1975), p.22.

entreprises européennes en revanche, les conditions d'investissement dans les pays ACP sont difficiles. En cause principalement, les risques politiques ou « non commerciaux », fortement dissuasifs, qui touchent de 1968 à 1976 principalement les opérateurs européens implantés sur le continent : expropriations sans dédommagement, nationalisation d'entreprise, non-rapatriement des capitaux, obligations de personnel...¹⁵⁰ Autant de mesures permettant la nationalisation des sociétés privées (ou « africanisation » selon le terme en vigueur), dans la foulée des mouvements internationaux de souveraineté économique qui gagnent le continent après une première nationalisation d'entreprises pétrolières américaines dans la Libye de Kadhafi ou la nationalisation de l'industrie du cuivre au Chili. Des réunions internationales du NOEI revendiquent en effet le droit des pays en voie de développement à une souveraineté politique dans les choix de développement, et appellent à une régulation des comportements des entreprises à capitaux étrangers, en particulier les firmes multinationales¹⁵¹.

La DG VIII doit jouer l'intermédiaire de la Communauté européenne et des intérêts de ses ressortissants privés auprès des ACP. Elle se joint à la discussion déjà en cours dans les arènes internationales, notamment aux Nations unies, le Dialogue de Paris et à l'OCDE¹⁵². Lors d'un colloque sur la coopération industrielle à Bruxelles en octobre 1975, le chef de division Dieter Frisch parle pour la Commission – ou est-ce son avis personnel ? La frontière est mince étant donné que l'unité qu'il dirige est chargée de penser et concevoir le contenu de la coopération CEE-ACP, ce qui confère à ses responsables un rôle important et une liberté de proposition individuelle considérables. Pour Frisch, ou pour la DG VIII par métonymie, les

D'un autre côté, les tendances à la hausse du taux de chômage et de la croissance démographique font peser des menaces économiques sur le continent africain, qui justifient la priorité donnée à l'industrialisation, sachant par ailleurs que l'industrie en Afrique compte pour moins de 12 % du produit intérieur brut et n'emploie que 2% de la population (AHUE, BAC 542/2004 – 2, Projet de déclaration de la CEE, 23 mars 1976).

¹⁵⁰ Voir un bilan sur « l'africanisation des entreprises après 25 ans d'indépendance », article de Me Larcena, dans *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 2 janvier 1987, p.8.

¹⁵¹ M. Bettati, *Le nouvel ordre économique international*, *op. cit.*

¹⁵² Travaux des Nations unies sur un code international, dans le cadre du Dialogue de Paris sur des règles Nord-Sud, et réflexion à l'OCDE qui résulte en un *Code de conduite des entreprises (Principes directeurs)*, 1976.

La Commission propose, comme solution aux échecs essuyés à l'OCDE, que le Comité de coopération industrielle CEE-ACP soit chargé de l'arbitrage des différends, mais l'idée n'est pas formalisée, faute d'un soutien suffisant. Voir la contribution d'André Huybrechts : Projet de déclaration à propos de la Coopération industrielle, 23 mars 1976 (AHUE, BAC 542/2004 – 2).

D'autres procédures sont établies. La Banque mondiale avait mis sur pied le Centre international de règlement des différends industriels (CIRDI) en 1965, qui offre des moyens de conciliation et d'arbitrage pour régler les différends relatifs aux investissements opposant des États à des ressortissants d'autres États ; il s'agit d'un code de règles qui s'applique à un tribunal *ad hoc* créé par les différentes parties.

différentes mesures permettant de limiter le pouvoir des multinationales constituent « un début raisonnable et qui mérite d'être encouragé ¹⁵³ ». La DG VIII prend manifestement parti pour la souveraineté économique des ACP contre les intérêts privés étrangers. La DG VIII incite les Etats-membres à faire des efforts plus importants pour le développement des pays ACP en incitant les investissements privés dans les pays ACP, tout en se pliant aux règles juridiques du pays d'accueil car, selon Frisch,

« il est un peu gênant que les pays industrialisés se dérobaient jusqu'ici à de telles conversations et qu'ils se retranchent derrière l'argument selon lequel il s'agirait d'affaires qui se déroulent sur le territoire relevant de la souveraineté de PVD, alors qu'ils sont généralement bien là lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts de l'investisseur ¹⁵⁴ ».

Quel est l'enjeu des investissements privés ? Les investissements sont un point capital pour la relation CEE-ACP, qui repose sur un climat de défiance entre, d'une part, des ACP dépendants des capitaux étrangers pour leur développement, mais néanmoins soucieux d'évoluer vers plus d'indépendance économique et politique¹⁵⁵, et d'autre part une Communauté européenne divisée par des diplomatie économiques séparées. Pour la DG VIII, la Commission doit se positionner comme acteur autonome sur ce sujet. Elle doit prendre l'initiative de mesures pour concilier les intérêts des investisseurs privés européens, et les besoins en flux étrangers privés des Etats ACP, pour lever l'insatisfaction et l'ambiguïté fondamentales à la relation CEE-ACP et qui appellent à être résolues :

« Très peu de PVD sont opposés aux investissements privés par principe : les ACP attendent des investissements privés qu'ils aident au développement, et tant que la Communauté n'aura pas répondu de manière satisfaisante, subsistera cette attitude ambiguë qu'on retrouve dans tous les textes internationaux en la matière : d'un côté les ACP demandent davantage d'investissements privés, et d'un autre ils sembleraient préférer s'en passer ¹⁵⁶ ».

Ces éléments illustrent la position intermédiaire de la DG VIII : écoute à l'égard des revendications des pays ACP, et dans le respect des intérêts économiques européens ; au service d'une vision politique pour un « ordre meilleur, dans la perspective d'un véritable équilibre des intérêts [CEE-ACP]¹⁵⁷ ». Dieter Frisch le confirme pendant le colloque de 1975 à

¹⁵³ Dieter Frisch, *Colloque sur la coopération industrielle. Aspects concernant plus particulièrement la politique extérieure de la Communauté européenne et de ses Etats-membres*, Bruxelles, octobre 1975, p. 15.

¹⁵⁴ Dieter Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », *Tutzinger Studien*, 1977, n° 1, p. 19.

¹⁵⁵ La dépendance constatée face à l'indépendance souhaitée est une contradiction fondamentale du NOEI : M. Bettati, *Le nouvel ordre économique international*, op. cit.

¹⁵⁶ D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit.

¹⁵⁷ D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit.

Bruxelles sur la coopération industrielle : que le secteur public intervienne sur les problématiques des capitaux privés permet de « “protéger les PVD”, mais [...] aussi l’établissement des règles du jeu, ce qui constitue un aspect très positif pour l’opérateur extérieur ¹⁵⁸», c’est-à-dire européen, pour qui l’incertitude des conditions de travail dans un ACP est souvent l’obstacle le plus important. Les flux privés doivent être guidés et limités par la puissance publique, mais la DG VIII rassure les représentants des Etats-membres présents : il ne s’agit pas d’une « atteinte au principe de la libre entreprise, [ni] une ingérence publique injuste ¹⁵⁹ ». La DG VIII se pose donc en intermédiaire entre la Communauté et les ACP, et introduit avec la coopération industrielle des moyens d’aller dans le sens des Etats ACP (des investissements soumis au droit du pays d’accueil), et en proposant d’assurer une protection des intérêts privés européens.

2) Communautariser les investissements privés européens ?

Dans le temps propre à « l’esprit de Lomé », la DG VIII n’abonde pas seulement dans le sens des revendications des ACP. En 1975, la Commission propose de « communautariser » le domaine des investissements privés, ce qui lui permet de se positionner en acteur politique autonome et de prendre l’initiative d’une intégration européenne dans le domaine des investissements. Les politiques d’investissements extérieurs sont une politique du ressort des Etats-membres. La réflexion n’est pas nouvelle ni propre à la Communauté. Un débat international avait été lancé en 1947 sur la possibilité de réguler les investissements et de condamner les multinationales par un organisme supranational. Aux Etats-Unis, où l’idée circule au même moment, le sous-secrétaire d’Etat au Trésor Fred Bergsten reprend l’idée en proposant un « GATT des investissements »¹⁶⁰. La création d’un système communautaire de garantie des investissements est en gestation à Bruxelles depuis les débuts du Traité de Rome. Un tel instrument est évoqué une première fois en 1961, mais le Conseil européen écarte alors « sans réserve ¹⁶¹ » le rôle supranational que s’attribue la

¹⁵⁸ D. Frisch, *Colloque sur la coopération industrielle. Aspects concernant plus particulièrement la politique extérieure de la Communauté européenne et de ses Etats-membres, op. cit.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit.

¹⁶¹ « Il n’appartient pas à la CEE d’intervenir directement pour financer des projets d’investissement privé et tout double emploi – *a fortiori* toute concurrence - entre les activités de la CEE et celles des organismes financiers doit être exclu sans réserve. Il est cependant souhaitable que le nouveau régime d’association prévoie les mesures propres à accroître les investissements privés dans les pays associés.

Commission. Celle-ci propose en effet d'intervenir directement sur les flux d'investissements, ce qui n'est pas entendable pour les économies de marché des Etats-membres européens. En 1975, la DG VIII propose d'agir sur la question de la garantie des investissements et de la sortir du « labyrinthe des relations bilatérales ¹⁶²», caractérisées par des Etats-membres jaloux des traités commerciaux déjà conclus au niveau bilatéral avec des Etats ACP, une chasse gardée qu'ils ne sont pas prêts à communautariser.

Un premier texte proposant un système communautaire de protection et promotion des investissements européens est présenté et discuté aux sessions du Comité des représentants permanents européens (COREPER)¹⁶³ de 1978 à 1979, en parallèle des négociations pour Lomé II, la convention qui succèdera à Lomé I. Le texte présente les caractéristiques de ce système communautaire : la Banque européenne d'investissement participerait à des projets d'investissements privés en apportant capital et garanties, les règles de la concurrence seraient gérées au niveau communautaire et non bilatéral, et les traités commerciaux bilatéraux seraient supplantés par des traités négociés au niveau européen, c'est-à-dire supranational.

Le document est écrit par les équipes de la DG VIII, qui prennent en compte les enjeux ACP. En novembre 1978, le nouveau directeur général de la DG VIII, l'Allemand Klaus Meyer (1977-1982)¹⁶⁴ ajoute à la main à un document qu'il « reste clair que chaque ACP reste maître ¹⁶⁵» de l'accueil qu'il réserve aux investisseurs privés, sachant que la proposition risque fort d'être repoussée par le groupe ACP. Le Président du groupe ACP, l'ambassadeur nigérian Chief Peter Afolabi, négociateur redouté par la Direction pour l'intransigeance dont

Cette préoccupation ne répond pas seulement à des considérations économiques – l'effort d'investissement public dans les secteurs de base ne prend toute sa valeur que s'il est accompagné dans un délai convenable d'un volume suffisant d'investissements privés – mais encore au souci de développer entre ressortissants de la CEE et ceux des pays associés des courants d'intérêt et de solidarité qui donneront tout son sens à l'association.» (AHUE, BAC 79/1982-1961 n°362, Association des États d'outre-mer à la Communauté. Propositions en vue d'une nouvelle convention. Chapitre II : Principes généraux de l'action de la Communauté en Afrique – VIII/COM(61)28) – nous soulignons dans le texte.

¹⁶² D. Frisch, *Colloque sur la coopération industrielle. Aspects concernant plus particulièrement la politique extérieure de la Communauté européenne et de ses Etats-membres*, op. cit.

¹⁶³ Le COREPER prépare les réunions du Conseil des ministres, qui se contentent souvent d'adopter les conclusions du COREPER.

¹⁶⁴ Klaus Meyer est docteur en philosophie (1952) et diplômé de sciences économiques (1955) de l'université de Göttingen. En 1955 il entre dans le service diplomatique du ministère des Affaires étrangères au sein de la 'Ostabteilung' à Bonn. Il est ensuite chef de cabinet adjoint du président de la Commission, Walter Hallstein (1959-1967), directeur auprès du Bundeskanzleramt de la République fédérale d'Allemagne (1967-1969), secrétaire général adjoint de la Commission des Communautés européennes (1969-1977), directeur général du Développement (DG VIII) (1977-1982) (archives.eui.eu).

¹⁶⁵ AHUE, BAC 16/2001, Annexe à la note « réciprocité des engagements en matière de protection des investissements », 22 novembre 1978.

il fait preuve, finit alors par rejoindre la discussion¹⁶⁶. La défiance contre tout ce qui a trait aux investissements privés européens est grande pour les ACP. Des syndicats d'extrême-gauche européens, interrogés dans la procédure de consultation, évoquent des inquiétudes semblables à celles des ACP, quant à l'accaparement des ressources en matières premières par des opérateurs de la Communauté. La DG VIII souligne l'importance de ne pas aviver les inquiétudes des ACP au risque de pousser leur tentation protectionniste¹⁶⁷ et craint une prise de position qui « ne ferait qu'aviver les soupçons entretenus par les ACP ¹⁶⁸».

Au niveau européen, les Etats-membres ne sont pas prêts à délaissier la prérogative nationale sur les investissements. La question fait l'objet d'une « laborieuse discussion ¹⁶⁹» au Comité des représentants permanents (COREPER). Trois camps européens se font face. D'un côté, la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie se prononcent en faveur d'une politique communautaire active sur les investissements. D'un autre côté, les Etats-membres de l'élargissement de 1973 qui ont une histoire différente de l'outremer, tels que l'Irlande et le Danemark, sont intéressés par le passage à l'Europe des investissements pour rattraper les avantages commerciaux qu'ont d'autres pays européens en Afrique subsaharienne (sans les nommer, le représentant danois évoque la France et le Royaume-Uni). Il s'agit ainsi de partager un peu plus. Enfin, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France, officiellement ouverts aux propositions de la Commission en la matière, mais fondamentalement réservés quant à une éventuelle perte d'avantages commerciaux sur les clauses des traités par rapport à d'autres pays européens. La France en particulier craint un contrôle communautaire qu'elle ne saurait freiner¹⁷⁰. D'autant que la France a un intérêt quasi monopolistique à conserver au titre des activités et ressortissants français implantés en Afrique¹⁷¹.

¹⁶⁶ AHUE, BAC 542/2004 – 2, Réunion CEE ACP du 6 décembre 1978.

¹⁶⁷ AHUE, BAC 16/2001 – 14 et 16 Compte-rendu de la réunion ministérielle CEE-ACP, 5 décembre 1978.

¹⁶⁸ AHUE, BAC 16/2001 – 43, Compte-rendu de la réunion du groupe Coopération au développement du 22 février 1979.

¹⁶⁹ AHUE, BAC 16/2001 – 43, Compte-rendu de la réunion du groupe Coopération au développement du 22 février 1979. Ironiquement, Claude Cheysson dira que les firmes sont plus progressistes que les États-membres car elles, au contraire des États européens, ont compris l'intérêt du multilatéralisme, voir le Compte-rendu de réunion avec l'UNICE le 24 juillet 1975 (AHUE, BAC 542/2004/2).

¹⁷⁰ AHUE, BAC 16/2001 – 43, Compte-rendu des réunions du groupe Coopération au développement du 13 février 1979, du 20 février 1979.

¹⁷¹ Citons les chiffres (en forte baisse) de 1988 : on estime la présence de mille cinq cents filiales de grands groupes (BTP, équipements industriels) et mille PME-PMI dans vingt pays d'Afrique subsaharienne avec des chiffres d'affaires annuels de cent milliards de francs, et cent vingt milliards de chiffre à l'export (Tribune de Jean-Pierre Prouteau, président du CIAN, « Patrons français face à la crise africaine », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 18 novembre 1988).

Devant l'enlisement des discussions, une note interne de la DG VIII indique que la Commission décide de repousser la question, le temps n'étant pas mûr pour une politique communautaire des investissements. Le directeur général Meyer estime que les négociations avec les ACP doivent reprendre quand le temps sera mûr : « la hâte serait dangereuse en la matière et il vaut mieux dans l'intérêt de tous, remettre la conclusion au-delà de l'échéance fixée pour l'achèvement des négociations ACP-CEE ¹⁷² ». Dans la Convention de Lomé II, signée le 31 octobre 1979, la Communauté se contente alors de formulations générales et peu engageantes dans un titre IV qui ne réserve aucun rôle supranational à la Commission¹⁷³. Parlant pour le Conseil des ministres qu'ils représentent, les membres du Comité des représentants permanents (COREPER) s'entendent sur des « règles de base ». Ces règles de base sont minimales et concernent notamment le traitement non-discriminatoire des investissements, le transfert du capital investi et des revenus, l'indemnisation en cas d'expropriation et les procédures de règlement des litiges¹⁷⁴. Un passage des investissements européens privés au niveau supranational devra attendre.

Communautariser la question des investissements n'est pas encore envisageable pour les Etats-membres européens. Toutefois, une percée est faite dans le domaine de l'industrie minière et énergétique, dont les capitaux sont majoritairement détenus par des opérateurs européens. Sur une proposition française, des mesures de promotion et de garantie sont mises en place pour stimuler les investissements européens dans le secteur énergétique et minier. Des efforts et des exceptions peuvent être consentis dans ce secteur, mais ce secteur seulement¹⁷⁵. En effet, les cours mondiaux des minerais sont au plus bas, conséquence de la

¹⁷² AHUE, BAC 16/2001 – 43, Note de service de la DG VIII, avril 1979.

¹⁷³ « La Communauté et les Etats membres s'emploient à mettre en œuvre les mesures propres à inciter leurs opérateurs économiques à participer à l'effort de développement industriel des Etats ACP et encouragent ces opérateurs à se conformer aux objectifs et priorités de développement ainsi qu'aux dispositions législatives et réglementaires appropriées des Etats ACP » (article 60, titre IV, article 60 de la Convention de Lomé II). Une déclaration annexe est jointe à la Convention de Lomé II : « Déclaration commune ad article 64 de la Convention ».

¹⁷⁴ *Idem*.

¹⁷⁵ Voir le titre III – chapitre 2 et l'annexe VIII « Déclaration commune sur l'encouragement des investissements miniers » dans la Convention de Lomé II : « Dans le but d'encourager les investissements européens dans les projets de développement minier et énergétique faisant l'objet d'une promotion par les Etats ACP, la Communauté et les Etats membres, d'une part, et les Etats ACP, d'autre part, peuvent conclure également, dans le cadre des objectifs généraux visés au titre IV en matière de traitement des investissements, des *accords relatifs à des projets spécifiques*, lorsque la Communauté et éventuellement des entreprises européennes participent à leur financement » (note accentuation).

crise économique structurelle apparue à la suite des chocs pétroliers¹⁷⁶. Pour protéger les investissements miniers, d'autres mesures sont mises en œuvre : le mécanisme communautaire de stabilisation des recettes pour les produits agricoles ACP à l'exportation (Stabex) est dupliqué dans le domaine minier et énergétique, par la mise en place d'un instrument de compensation des pertes de recettes de l'industrie minière (Sysmin). Avec le Sysmin, les investissements européens dans le secteur minier peuvent alors être compensés en cas de circonstances exceptionnelles, qui sont de deux ordres : des circonstances techniques ou politiques d'une part (accidents et troubles techniques « sérieux et imprévisibles », événements politiques graves et extraordinaires qui entraîneraient temporairement des réductions de production ou des difficultés d'évacuation des produits disponibles) ; des circonstances économiques d'autre part (baisse durable des recettes d'exportation qui affecterait le renouvellement normal et la maintenance de l'outil de production)¹⁷⁷. Les secteurs extractifs sont un domaine particulièrement précieux pour les Etats ACP car ils génèrent des revenus importants, comme pour les pays européens qui sont les principaux investisseurs dans des compagnies qui ne sont pas entièrement nationalisées¹⁷⁸.

Ainsi la DG VIII prend-elle une position intermédiaire entre d'un côté, les pays ACP, en s'alignant quelque peu sur les revendications du Nouvel ordre économique international (NOEI) pour une régulation publique des comportements des entreprises, et de l'autre, la défense des intérêts de diplomatie économique des Etats-membres en ce qui concerne la garantie des investissements européens. Dans le domaine de la coopération industrielle CEE-ACP, apparaît une tentative de la Commission de s'affirmer comme acteur politique supranational dans un relevant de la compétence des Etats-membres.

¹⁷⁶ « A la seule exception des hydrocarbures et de l'uranium, l'effondrement [des cours de matières premières] est total » (AHUE, BAC 16/2001 – 43, Compte-rendu de la réunion du GCD du 5 avril 1979).

¹⁷⁷ Le Sysmin est le « Système de développement du potentiel minier » introduit sous la Convention de Lomé II (1979-1985) pour les pays qui retirent au moins 20 % des recettes d'exportation des produits miniers concernés. (Synthèse des propositions de la Commission pour les négociations CEE-ACP dans le domaine de la promotion des investissements et du développement de la coopération minière et énergétique, 5 avril 1979 (AHUE, BAC 16/2001 – 43))

¹⁷⁸ Vingt ans plus tard, on ne comptera que quarante mines en Afrique subsaharienne (à l'exception de l'Afrique australe), et toutes sont aux mains d'entreprises étrangères (dans le *Courrier* n°181 (2000), p.93-95).

II. Coopération industrielle : les influences extérieures

Dans cette seconde partie, nous nous intéressons à la constellation d'acteurs qui pensent et mettent en place la coopération industrielle en 1975. Au sein de la DG VIII, un administrateur qui a une « double appartenance ¹⁷⁹ » de fonctionnaire européen et de chercheur en économie en particulier réfléchit aux moyens opérationnels. A l'extérieur, d'autres experts jouent aussi un rôle de premier plan dans la mise à l'agenda de la coopération industrielle dans l'arène de coopération CEE-ACP : un autre chercheur en économie industrielle, extérieur à la Commission, et des « experts » du monde industriel constitués en réseau d'affaires.

A. Acteurs de la coopération industrielle au sein de la DG VIII

Au sein de la DG VIII, la coopération industrielle et l'appui aux opérateurs économiques ACP sont pensés par des administrateurs européens dans un cadre politique propice à des programmes nouveaux au bénéfice des pays ACP.

1) Le think tank de la DG VIII

« De mon côté j'avais une équipe de rêve, j'avais dix personnes formidables [...] on était vraiment le *think tank* de la maison. Et Cheysson avait compris cela. Il avait compris qu'il fallait travailler avec nous. Moi j'étais chef de la division « politiques et études ». Mais je ne suis pas un homme d'études, je suis un homme de *policy* ¹⁸⁰ ».

Au sein de la DG VIII, l'Allemand Dieter Frisch présente l'unité des études et politiques de développement ¹⁸¹, qu'il dirige, comme un *think tank* composé de « gens de grande qualité intellectuelle ¹⁸² ». La manière de présenter cette division de la direction des études (direction B) ¹⁸³, lui permet de la définir en opposition et à distance de la « direction C », celle du Fonds européen du développement (FED). Dès le début de son mandat en 1973, le commissaire Claude Cheysson s'entoure de jeunes économistes européens pour rompre avec le modèle alors dominant de « l'empire » français de Jacques Ferrandi au Fonds

¹⁷⁹ Nous reprenons le terme dans l'article de Sabine Jansen, « Les débuts du Centre d'analyse et de prévision : expertise et prospective au service de la politique étrangère (1973-1978) », *Stratégique*, 21 décembre 2016, n° 113, p. 143-168.

¹⁸⁰ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017.

¹⁸¹ Aussi nommée « conception des politiques de développement ».

¹⁸² Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017.

¹⁸³ La direction B correspond est en charge des « Politiques et études de développement » puis « échanges commerciaux et développement ». V. Dimier, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, *op. cit.*

européen de développement (FED)¹⁸⁴. Jacques Ferrandi¹⁸⁵, directeur puis directeur général du FED de 1963 à 1976, avait disposé un réseau d'administrateurs issus majoritairement de l'École nationale de la France d'outre-mer (l'ENFOM ou « l'École coloniale »). Ferrandi avait été rejoint à Bruxelles par des anciens administrateurs issus des réseaux de l'école coloniale et mis en place des équipes soudées afin de diriger le FED d'une manière qualifiée *a posteriori*, de l'extérieur et de l'intérieur, de paternaliste et clientéliste, en ayant des relations personnelles privilégiées avec certains États africains, notamment le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Gabon¹⁸⁶. En présentant l'unité « études et politiques de développement » (ou, par métonymie, la direction B), comme une unité à fort potentiel, Dieter Frisch met l'accent sur le fait que, dans les années 1970, la DG VIII s'offre un pouvoir d'initiative, de proposition, et « s'autofaçonne », pour se distancer d'un modèle postcolonial du FED en se donnant les moyens de sa politique¹⁸⁷.

¹⁸⁴ La direction des études devient l'arme privilégiée des réformateurs au sein de la DG VIII pour se distancer de la gouvernance postcoloniale de Ferrandi. Les Directeurs généraux allemands Heinrich Hendus puis Hans-Broder Krohn demandent au directeur des études, le Belge Jean Durieux, de défaire les relations postcoloniales du FED et de rationaliser et moderniser la DG VIII. Voir Jean Durieux, « Interview with Durieux, Jean, par A. Legendre (03.03.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».

¹⁸⁵ Jacques Ferrandi (1914-2004) est breveté de l'École nationale de la France d'Outre-Mer en 1938. Il vit sa première expérience de l'Afrique au Sénégal, entre 1941 et 1943, comme administrateur puis chef de division. De 1943 à 1945, il fait la guerre comme officier dans un régiment de tirailleurs sénégalais. En 1945, il rentre en France où il est affecté au ministère de la France d'Outre-Mer. En 1949, il est nommé délégué de la France au comité des territoires d'Outre-Mer de l'Organisation européenne de coopération économique. Il entre ensuite comme conseiller technique au cabinet du ministre de la France d'Outre-Mer (1951) et en 1953, il part comme directeur général des services économiques et du plan de l'Afrique occidentale française. Le ministre Maurice Faure propose en 1956 une carrière européenne à Jacques Ferrandi, à l'aube du Traité de Rome. La promulgation de la loi-cadre Defferre (1956) et la proposition du commissaire Robert Lemaigen (qu'il a connu en tant que président directeur général de la Société commerciale des Ports de l'Afrique occidentale) de diriger son cabinet à Bruxelles, le poussent à entrer à la Commission. Après ses fonctions audit cabinet (1958-1962), il devient directeur des études et programmes de développement (direction B de la direction générale Développement de l'Outre-Mer) (DG VIII) (1962). En 1963, il est nommé directeur du Fonds européen de développement (FED) (direction C de la DG VIII). De 1970 à 1976, date de son départ, il est directeur général du FED (archives.eui.eu).

¹⁸⁶ Voir l'article de Véronique Dimier, « De Dakar à Bruxelles : la transmission des méthodes coloniales au cœur des politiques de développement européennes » dans *La France, l'Europe et l'aide au développement : des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 36. Sur le modèle « ferrandien » de la DG VIII, voir aussi les autres travaux de Véronique Dimier, notamment Véronique Dimier, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014. Ou G. Migani, « Stratégies nationales et enjeux internationaux à l'origine de l'aide au développement communautaire », art cit ; Marc Abélès, Irène Bellier et Maryon McDonald, *Approche anthropologique de la Commission Européenne*, Bruxelles, 1993, p. 10.

¹⁸⁷ Cette interprétation va dans le sens de l'histoire « self-fashioned » de l'intégration européenne et du rôle de la Commission, que propose Kiran Klaus Patel, « Provincialising European union: co-

Le rôle moteur et force de proposition de la DG VIII est illustré lors des négociations pour la Convention de Lomé, qui commencent en 1973. Ce sont les premières négociations que la DG VIII mène pour le compte de la Communauté. Depuis qu'il a publié le « mémorandum Deniau » en septembre 1972, le commissaire au développement Jean-François Deniau (1967-1973) a positionné la DG VIII comme acteur central d'une politique communautaire de développement en germe¹⁸⁸. Sur certains sujets, l'équipe doit faire preuve d'une certaine capacité d'initiative créative pour éviter les blocages au sein du Conseil européen. La coopération industrielle, en tant que chapitre nouveau de la coopération avec les anciens pays associés ou nouveaux pays du groupe ACP, en est un. Pour la Commission, la DG VIII doit parvenir à une position communautaire, ce qui est rendu difficile par les dissensions entre États-membres, renforcées en outre par une présence grandissante des États-Unis dans les politiques européennes de développement¹⁸⁹. Pendant les négociations des différentes conventions de partenariat CEE-ACP, Dieter Frisch est un des responsables de l'équipe qui prépare les textes des négociations, négocie d'une part avec les États-membres pendant les sessions du Conseil des ministres ou du Comité des représentants permanents (COREPER), et avec les États ACP lors des Conseils des ministres ou Comités d'ambassadeurs. Pendant les négociations, la question sur la coopération industrielle est ouverte, et la page est encore blanche :

« Dans l'équipe et à la Commission, on se demandait concrètement, "qu'est-ce qu'on peut faire ? Comment inventer un chapitre là-dessus ?" ¹⁹⁰ ».

Pour rédiger un chapitre sur la coopération industrielle, la DG VIII se base, d'abord, sur les provisions bilatérales déjà en vigueur et sur les textes d'institutions multilatérales qui ont des textes sur ce domaine, comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ou l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel

operation and integration in Europe in a historical perspective », *Contemporary European History*, 2013, vol. 22, n° 4, p. 649.

¹⁸⁸ Voir l'article rédigé par Claude Cheysson, « Une conception originale de l'aide au développement », *Le Monde diplomatique*, 1 sept. 1973. Les travaux officiels qui composent le « mémorandum Deniau » sont : Mémorandum sur une politique communautaire d'aide au développement. Orientations générales et procédure. Communication de MM. Deniau et Dahrendorf. Doc.SEC(70)3709, Bruxelles, le 14 octobre 1970 ; Mémorandum de la Commission sur une politique communautaire de coopération au développement. Document de synthèse. Doc.SEC(71)2700 final, Bruxelles, 27 juillet 1971 ; Mémorandum sur une politique communautaire de coopération au développement. Programme d'action. Communication de MM. Deniau et Dahrendorf. Doc.SEC(72)320, Bruxelles, 1972.

¹⁸⁹ Pour un détail de la diversité et des divergences des États-membres, voir A.-M. Mureau, *L'Europe communautaire dans la négociation Nord-Sud*, op. cit., p. 60-76..

¹⁹⁰ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017.

(ONUDI), qui se crée¹⁹¹. Le mode de fonctionnement de l'équipe de la DG VIII est pragmatique : « on connaît les vues et les problèmes selon les PVD, on connaît les vues et les problèmes selon les pays industriels ; maintenant il faut en dégager une vision réalisable ¹⁹²». Certains fonctionnaires de la DG VIII ont un rôle individuel moteur dans ce chapitre.

2) André Huybrechts, architecte de la coopération industrielle

Un administrateur en particulier joue un rôle important dans la mise en place de la coopération industrielle. Au sein de l'équipe, c'est le Belge André Huybrechts qui a à charge la création de ce dossier en construction. Huybrechts, docteur en économie et professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL), a obtenu son doctorat en économie sur les politiques industrielles et les infrastructures au Congo, un travail qui le marque pour la conception de la coopération industrielle depuis Bruxelles¹⁹³. Administrateur du service « études et développement » à la DG VIII dans les années 1970, il réalise des études de financement de projets industriels et assiste, de son propre chef le plus souvent, aux nombreuses réunions internationales sur l'industrialisation. Il demande fermement à pouvoir y représenter la Commission. Ainsi participe-t-il aux grandes conférences internationales sur le développement industriel, qui rassemblent pays industriels et pays en voie de développement, pays socialistes et à économie de marché, à Prague en octobre 1965, au Caire en janvier 1966, à Addis Abeba en 1968 pour la Communauté économique pour l'Afrique (CEA) et à toutes les sessions du Conseil de l'ONUDI à Vienne en avril et mai de 1966 à 1975¹⁹⁴. Il est également présent aux réunions sous-régionales organisées par la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Le tableau 3 ci-dessous dresse la liste des nombreuses conférences auxquelles assiste André Huybrechts pour le compte de la Commission dans les années 1960

¹⁹¹ D. Frisch, *Colloque sur la coopération industrielle. Aspects concernant plus particulièrement la politique extérieure de la Communauté européenne et de ses Etats-membres*, op. cit.

¹⁹² AHUE, BAC 542/2004 – 1, Projet de déclaration à propos de la coopération industrielle du 23 mars 1976.

¹⁹³ En 1965, Huybrechts est docteur en économie, auteur de la thèse André Huybrechts, *Transports et structures de développement au Congo: étude du progrès économique de 1900 à 1970*, Den Haag, Den Haag, Mouton, 1970, 422 p. Il a publié l'étude André Huybrechts, *Les transports fluviaux au Congo: sur le bief moyen du fleuve Congo et ses affluents, 1925-1963*, Leuven, Institut de recherches économiques et sociales, Université Lovanium, 1965, 116 p. En 2010, l'Harmattan réédite son André Huybrechts, *Bilan économique du Congo: 1806-1960*, Paris, France, l'Harmattan, 2010, 114 p. Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016 ; entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017.

¹⁹⁴ Tous les rapports de missions cités proviennent du dossier « Politique de développement : coopération dans le domaine de l'industrie (1965-1973) » (AHUE, BAC 542/2004 – 1).

et 1970 et illustre, sinon son intérêt pour le dialogue Nord-Sud, au moins son écoute de ce qu'il s'y dit, notamment au sujet de l'industrialisation des pays en développement :

Tableau 3 : Conférences Nord-Sud auxquelles assiste André Huybrechts

| TITRE DE LA CONFERENCE | INSTITUTIONS, LIEU ET DATES |
|--|--|
| Symposium inter-régional sur l'évaluation des projets industriels | ONU, Prague, 11-29 octobre 1965 |
| Colloque sur le développement industriel en Afrique | CEA, ONUDI, Le Caire, 27 janvier-10 février 1966 |
| Réunion sous-régionale sur la coopération économique en Afrique de l'Ouest | CEA, Niamey, 10-20 octobre 1966 |
| Réunion sous-régionale sur la Coopération économique en Afrique du Centre | CEA, Brazzaville, 18-23 avril 1966 |
| Première session du Conseil de l'ONUDI | ONUDI, Vienne, 10 avril-5 mai 1967 |
| Colloque international sur le développement industriel | ONUDI, Athènes, 23 novembre-20 décembre 1967 |
| 20 ^e conférence sur l'industrie et les finances | CEA, Addis Abeba, 25-27 mars 1968 |
| 2 ^e session du Conseil de l'ONUDI | ONUDI, Vienne, 17 avril-14 mai 1968 |
| Réunion sur les services de promotion des investissements industriels | ONUDI, Vienne, 23-26 septembre 1968 |
| 3 ^e session du CDI (ONUDI) | ONUDI, Vienne, 24 avril-14 mai 1969 |
| 4 ^e session du Conseil du développement industriel | ONUDI, Vienne, 20-30 avril 1970 |
| Réunion sur le transfert des connaissances techniques aux PVD par la sous-traitance et les accords de licence | ONUDI, Paris, 27 novembre-1er décembre 1972 |
| Séminaire concernant le système de préférences généralisées | CEA/CNUCED/PNUD, Addis Abeba, 4-15 décembre 1972 |
| 2 ^e rencontre africaine de l'UNIAPAC (Union Internationale des Associations Patronales Catholiques) | Kinshasa, 18-23 juin 1973 |
| 7 ^e session du Conseil de l'ONUDI | ONUDI, Vienne, 7-15 mai 1973 |
| International licensing conference | Paris, 14-15 juin 1976 |
| Réunion de consultation des industries de sidérurgie | ONUDI, Vienne, 7-11 décembre 1976 |
| Réunion de consultation des industries des engrais | ONUDI, Vienne, 17-21 janvier 1977 |
| Réunion de consultation des industries de l'acier | ONUDI, Vienne, 7-11 février 1977 |

Source : Commission européenne

a) Circonspections d'un économiste

Depuis les années 1960, les pays en voie de développement invoquent l'industrialisation comme un ingrédient nécessaire d'un développement rapide et, partant, d'une souveraineté économique et politique nouvelle. Pour la Communauté économique pour l'Afrique (CEA) en 1966, « toutes les conditions d'une industrialisation rapide existent en

Afrique ¹⁹⁵». Huybrechts reste circonspect sur les grandes promesses de l'industrialisation, surtout pour l'Afrique : les capacités industrielles existantes resteraient souvent sous-utilisées, et l'expansion industrielle africaine présente déjà, au lendemain des indépendances, une nette tendance au ralentissement¹⁹⁶. Quelques initiatives d'industrialisation régionalisée commencent à émerger¹⁹⁷, mais au goût de Huybrechts les États associés ne s'emparent pas assez de l'industrialisation, un premier signal étant que les EAMA sont « trop peu présents ¹⁹⁸ » aux premières conférences. Lors de la Conférence de l'ONU à Prague en 1965, le Congo-Brazzaville est le seul État associé (EAMA) présent à une réunion qui, du reste, joue surtout la lutte Est-Ouest. Par ailleurs les EAMA, francophones, communiquent peu avec les pays anglophones d'Afrique. Pour remédier au manque de régionalisation, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) met en place des conférences sous-régionales en 1966 à Niamey, Brazzaville, Lusaka, Tanger, et les négociations pour la coopération sous Lomé, menées de concert par des pays anglophones et francophones, participent à dissiper un peu les barrières à la régionalisation, et à garantir une cohésion entre les groupes francophone et anglophone, y compris sur la coopération industrielle. Au gré des réunions, André Huybrechts devient spécialiste de la coopération industrielle telle qu'il la voit formulée dans les enceintes internationales, notamment dans les organisations dédiées.

b) Influences et distanciation de l'ONUDI et de la CEA

De 1965 à 1975, André Huybrechts suit de près les travaux de l'ONUDI où il présente les actions de la Communauté européenne pour l'industrialisation des États associés. Ses rapports de mission détaillent la critique qu'il apporte à cette institution nouvelle. L'ONUDI a selon lui des ambitions disproportionnées par rapport à son budget et ses effectifs, est trop politique dans le sens où son budget dépend du bon vouloir des pays cotisants. Selon Huybrechts, il faudrait que l'ONUDI abandonne l'objectif, coûteux, d'installer des agences dans tous les pays, et qu'au contraire elle renforce la structure centrale à Vienne afin de

¹⁹⁵ AHUE, BAC 542/2004 – 1, Rapport de mission « Colloque sur le développement industriel en Afrique » organisé par la CEA et le CDI de l'ONU, Le Caire, du 27 janvier au 10 février 1966.

¹⁹⁶ AHUE, BAC 542/2004 – 1, Rapport de mission « Colloque sur le développement industriel en Afrique » organisé par la CEA et le CDI de l'ONU, Le Caire, du 27 janvier au 10 février 1966.

¹⁹⁷ Entre pays riverains du Sénégal, en Afrique de l'est après la conférence de Lusaka en septembre 1965, et depuis mai 1966 des pays d'Afrique de l'ouest envisagent la création d'une autorité ouest-africaine de la sidérurgie (BAC 542/2004 – 1, Rapport de mission « Colloque sur le développement industriel en Afrique » organisé par la CEA et le CDI de l'ONU, Le Caire, du 27 janvier au 10 février 1966).

¹⁹⁸ AHUE, BAC 542/2004 – 1, Rapport de mission « Colloque sur le développement industriel en Afrique » organisé par la CEA et le CDI de l'ONU, Le Caire, du 27 janvier au 10 février 1966.

pouvoir davantage initier et soutenir des projets industriels sur le terrain. André Huybrechts s'intéresse également à la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et aux études qu'elle produit, de grande qualité selon lui mais sans grande valeur pratique. Il dresse un portrait ironique d'une institution sans impact dans un rapport de 1966 :

« La CEA s'efforce activement et avec beaucoup de dynamisme de jouer un rôle grandissant dans les efforts de développement industriel africain [...] on peut bien sûr s'interroger sur l'ampleur et la valeur réelle des études menées jusqu'à présent par ou pour la CEA. [...] on peut être circonspect sur la qualité des travaux – peu ou pas coordonnés depuis Addis Abeba – et sur l'utilisation. Rappelons d'ailleurs que la CEA admet qu'elle en est toujours au stade des "études préalables aux études relatives aux possibilités de réalisation" [sic] ¹⁹⁹».

A partir de 1973, s'inspirant des deux exemples de l'ONUDI et de la CEA, qu'il critique, Huybrechts commence à prendre les devants et à poser lui-même les fondements de ce qui devient par la suite une politique de coopération industrielle au niveau communautaire. Les quelques pays associés qu'il visite (Togo, Sénégal, Gabon, Zaïre, Congo Brazzaville) l'informent de leur intérêt pour des études de projets d'industrialisation qu'il réalise avec son unité²⁰⁰. Il est dans un premier temps déçu du manque d'enthousiasme que ses propositions suscitent : la plupart des études réalisées et proposées aux États africains ne sont pas concrétisées²⁰¹. Il imagine alors un rôle plus initiateur pour la DG VIII, qui consiste dans un premier temps à faire la promotion de projets industriels auprès d'investisseurs européens potentiels, comprendre les causes de leur refus à investir dans un pays africain, puis auprès des autorités des EAMA pour en comprendre les obstacles, avant de proposer une mise en relation et de procéder au montage de projet.

André Huybrechts propose de réactualiser quelques gros projets d'investissement industriel dans les États associés qui, faute de capitaux, ont été mis en suspens en Afrique de l'ouest, notamment un projet de minoterie, de glucoserie, une usine de pneumatiques, une conserverie de poisson... Il préfigure une coopération régionale dans le domaine quand il imagine rassembler un « Conseil de l'Entente » industriel, à l'image de l'organisation de coopération régionale créée en 1959 avec le Dahomey et la Haute-Volta, la Côte d'Ivoire, le Niger puis le Togo. Huybrechts propose de centraliser les différents projets industriels initiés dans les différents pays pour les promouvoir et sonder officiellement les cinq États concernés.

¹⁹⁹ AHUE, BAC 542/2004 – 1, Rapport de mission « Colloque sur le développement industriel en Afrique organisé par la CEA et le CDI de l'ONU, Le Caire, du 27 janvier au 10 février 1966 », p.9.

²⁰⁰ AHUE, BAC 542/2004 – 1, Note sur une action de promotion industrielle dans les EAMA (5.858/VIII/B/70-F, sans date).

²⁰¹ Plus précisément, trois cinquièmes des 106 études de projets industriels restent lettre morte : Rapport de mission de MM. Huybrechts et Reithinger, 18 mai 1973 ; Note sur une action de promotion industrielle dans les EAMA (5.858/VIII/B/70-F, sans date) (AHUE, BAC 542/2004 – 1).

Un tel réseau constitué permet aussi d'approcher, selon sa stratégie, officieusement cette fois, les industriels européens, pour connaître les intérêts éventuels qu'ils manifesteraient ultérieurement, étant entendu que sans investisseur européen le projet ne saurait être lancé²⁰². Par une mise en relation d'intérêts européens privés et d'Etats ACP souhaitant investir dans l'industrie, Huybrechts dessine ainsi les grands traits du futur Centre de développement industriel (CDI), qui sera annoncé en 1975 dans la Convention de Lomé. Pour ce Centre, Huybrechts propose d'ailleurs de récupérer l'appellation ancienne de l'ONUDI, brièvement dénommée « Centre de développement industriel de l'ONU » entre 1965 et 1966. Huybrechts s'inspire de la structure institutionnelle du Centre de promotion industrielle (CPI) de la CEA, un organisme chargé d'études de projets, d'information et de facilitation de contacts pour les projets d'industrialisation et placé, comme le CDI plus tard, sous l'autorité d'un conseil des ministres de la Commission économique pour l'Afrique (CEA).

André Huybrechts est la personne référente de la coopération industrielle au sein de la DG VIII et est « l'architecte » du CDI. Alors chef d'unité seulement, il en prend la charge complète. Il est responsable de ce secteur auprès du président de la Commission, en charge de la communication sur la coopération industrielle dans le journal bimensuel de la coopération CEE-ACP, le *Courrier*²⁰³, assiste le commissaire Cheysson lors des discussions avec les États ACP, avec l'ONUDI ou avec les représentants des milieux industriels européens²⁰⁴. Lors des négociations pour Lomé I et Lomé II, il est chargé du portefeuille « coopération industrielle » aux côtés du directeur général Klaus Meyer et de Dieter Frisch, qui mènent les négociations générales²⁰⁵.

c) Recyclage technologique

Après une conférence internationale sur les brevets technologiques à Paris en juin 1976, Huybrechts ressort dubitatif sur l'utilité du transfert technologique du Nord vers le Sud, tel que les pays en voie de développement le revendiquent. Il considère les revendications des pays du Sud « disproportionnées » en matière de technologies industrielles, qui souhaitent les

²⁰² André Huybrechts, Note sur une action de promotion industrielle dans les EAMA (5.858/VIII/B/70-F, sans date, BAC 542/2004/01). A noter que le projet de pneumatiques en Haute Volta est lancé et devient vraisemblablement la société « SAP » dirigée par Lazare Soré, membre de la Chambre de commerce et d'industrie du Burkina Faso et membre du Comité consultatif paritaire CEE-ACP, organe conseillant le CDI.

²⁰³ Voir les dossiers dans le *Courrier* n°33 (1975), n°39 (1976) et n°60 (1980).

²⁰⁴ AHUE, BAC 542/2004 – 2, compte-rendu des réunions du 23 mai 1975 ou du 24 juillet 1975.

²⁰⁵ En 1979 il est souvent accompagné et parfois remplacé par François Van Hoek et/ou Jean-Louis Lacroix, également proches de Frisch et responsables de conception des politiques de la DG VIII.

technologies « les plus récentes, les plus capitalistiques et les plus sophistiquées »²⁰⁶. Il serait préférable, selon lui, d'adapter les technologies à l'usage qui peut en être fait dans les PME-PMI des États ACP, et d'adapter les formations techniques. Huybrechts propose ainsi de ne pas surévaluer les capacités des pays en développement à acheter, utiliser et réparer des technologies sophistiquées et coûteuses. Surtout, eu égard aux coûts de transfert, le transfert technologique ne peut vraisemblablement se faire directement qu'entre pays industriels. Plus qu'une coûteuse substitution à l'import (politique de développement alors en cours qui consiste à importer les moyens nécessaires à la production) c'est la coopération industrielle, à travers les investissements européens privés dans les États ACP et un encadrement de la Commission, qui doit permettre d'espérer un transfert de matériel et de connaissances. C'est pourquoi Huybrechts intègre dans la création du CDI la tâche de faciliter le redéploiement d'unités de production et de matériel technologiques européens dans les pays ACP.

d) Au service des entreprises

André Huybrechts est, par sa formation universitaire et sa fonction à la Commission, économiste spécialiste du rôle des politiques publiques et des entrepreneurs privés dans le développement²⁰⁷. Il lui importe que le Centre de développement industriel (CDI) qu'il met en place pour la coopération CEE avec les EAMA/ACP soit « moins étatique²⁰⁸ » que l'ONUDI et donc plus directement en lien avec les opérateurs économiques, au plus près voire géré par le secteur privé. Pour Huybrechts, le CDI doit être géré comme une entreprise. Ainsi les réunions de l'ONUDI sur les consultations industrielles²⁰⁹, auxquelles Huybrechts assiste en 1976 et 1977, lui permettent d'approfondir l'idée de ce qui deviendra le Conseil consultatif du CDI, l'équivalent d'un conseil d'administration. Le Secrétariat de l'ONUDI réfléchit en effet

²⁰⁶ AHUE, BAC 542/2004 – 2, Rapport de mission « international licensing conference » à Paris, 14-15 juin 1976. La question des transferts technologiques est abordée lors de la CNUCED IV à Nairobi en 1976.

²⁰⁷ Sa thèse de doctorat en économie s'emploie à montrer qu'au Congo, il n'y a pas de réelle politique publique des transports et que celle-ci dépend des investissements et des initiatives politiques des entrepreneurs privés : André Huybrechts, *Les transports fluviaux au Congo: sur le bief moyen du fleuve Congo et ses affluents, 1925-1963*, Leuven, Institut de recherches économiques et sociales, Université Lovanium, 1965, 116 p ; André Lederer, « Huybrechts (André) - Transports et structures de développement au Congo ; étude du progrès économique de 1900 à 1970. », *Revue économique*, 1971, vol. 22, n° 4, p. 715-716 ; G. Rutazibwa, « André Huybrechts, Transports et structures de développement au Congo. Étude du progrès économique de 1900 à 1970 ; J. Gouverneur, Productivity and Factor Proportion in less developed Countries. The Case of Industrial Firms in the Congo », *Revue Tiers Monde*, 1971, vol. 12, n° 48, p. 893-895.

²⁰⁸ Entretien avec Paolo Logli, 14 avril 2017.

²⁰⁹ Voir les réunions à Vienne dans le cadre de l'ONUDI, avec les principaux acteurs de chaque secteur : pour la sidérurgie du 7 au 11 décembre 1976, pour l'engrais du 17 au 21 janvier 1977, pour l'acier du 7 au 11 février 1977 (AHUE, BAC 542/2004/03).

à associer aux politiques industrielles des « cautions » du secteur concerné afin de déterminer au préalable les besoins et opportunités qui le caractérisent. André Huybrechts propose de dupliquer ce mode de gouvernance pour le CDI et de lui associer un Conseil consultatif issu paritairement des secteurs industriels européen et ACP. Ainsi une vingtaine d'hommes (principalement) d'affaires européens et d'industriels de chaque zone Afrique, Caraïbes et Pacifique, accompagnent et conseillent le Comité de coopération industrielle et le CDI dans la politique industrielle CEE-ACP. Comme le montre le tableau 4, le terme « hommes d'affaires » peut être conservé car seules trois femmes siègeront au Conseil consultatif jusque 1988. Nommés pour cinq ans, les membres du Conseil consultatif sont seize jusque 1984, puis passent à vingt puis vingt-quatre en 1985, au gré des élargissements de la CEE et du bloc ACP.

Tableau 4 : Membres CEE et ACP siégeant au Conseil consultatif du CDI :

| <u>Membres ACP :</u> | <u>Membres européens :</u> |
|--|--|
| MM. Bello, Chitulang'Oma (remplacé par Mumbwe), S.E. Othello Coleman, Kazaura, Roderick Rainford, Essono, Humphrey, Karimani, Makoni, Pearce, Lazare Soré, Maurice St John, Taumoepeau-Tupau, Duncan, Kananri, Makota, Mongo So'o, Mothibatsela, Munga, Musigazi, Neyram, Owusu, Raniga, Nyageri Simba, Andrews, Banhoro | MM. Peter Coldrick, Michel Delefortrie, Karel Fibbe, Nils Foss, Jean-Paul Gardinier, Mark Israel, Ulf R. Siebel, Morgan Sheehy, Angelo Tronti, Bruno Anglès d'Auriac, C. de Waal, Alan McGarvey, André Robert, Wilhelm de Jonge, Gastone Bolino, Michel Relecom, Joern B. Jensen, Mario Pedini, Antonio Coimbra, Cendan Blanco, Yves Salmon, Leitao, Paul Carlier... |
| Mmes Simone Mairie, Maria Luisa Abrantes | Mme Marina Flenga |

Source : Rapports annuels du Conseil des ministres ACP-CEE, Business opportunities

Dès le départ, le Centre de développement industriel a un conseil d'administration paritaire très divers, avec de nombreuses connexions politiques (surtout pour les membres ACP) et des intérêts privés pour les affaires dans les pays ACP (pour les membres européens). Du côté ACP, les membres du Conseil consultatif sont surtout des acteurs institutionnels, représentants politiques, membres des chambres de commerce ou chefs d'entreprise : Lazare Soré (Burkina Faso) dirige l'usine des pneumatiques SAP et est membre de la Chambre de commerce et d'industrie du Burkina Faso ; le Congolais Munga dirige l'ANIZA, l'association industrielle du Zaïre ; Roderick Rainford (Jamaïque) est un ancien ministre de l'industrie. Du côté européen, les membres sont des chefs d'entreprise ou apparentés aux organismes professionnels, et ont des activités en Afrique. Par exemple : Wilhelm A. de Jonge (Pays-Bas) est au conseil d'administration du groupe Philips²¹⁰ ; Jean-Paul Gardinier (France) est actif dans l'agroalimentaire et représente le Conseil des investisseurs (CIAN) ; Yves Salmon

²¹⁰ Voir l'entretien avec Wilhelm De Jonge dans le *Courrier* n°146 (1994), p.66-68.

(France) travaille pour le groupe métallurgique Pechiney (tout comme Bruno d'Anglès d'Auriac, également dans la liste), puis rejoint la société Brasseries du Cameroun puis le groupe de travaux publics Fougerolle international en Afrique ; Michel Relecom (Belgique) dirige des brasseries au Zaïre ; l'ancien ministre Mario Pedini (Italie) est aussi président d'Assafrica, le club Afrique de la confédération industrielle italienne *Confindustria*.

Pour parvenir à une industrialisation rapide, le groupe ACP insiste pour avoir un organe s'occupant spécifiquement du développement industriel. La mise en place du CDI est confiée à André Huybrechts, qui pense un instrument qui ne soit pas limité à la production d'études intellectuelles comme ce qu'il voit à la CEA, et moins politique que l'ONUDI. Quand le groupe ACP valide le projet, le Centre de développement industriel apparaît dans la Convention de Lomé en 1975.

3) Un tiers-mondisme pragmatique

La direction B des études de la DG VIII a une grande marge de manœuvre politique dans les années 1970. L'initiative personnelle et l'ouverture vers l'extérieur, et notamment sur le dialogue Nord-Sud, sont possibles pour les fonctionnaires. Le directeur des études, le Belge Jean Durieux, lui aussi économiste de formation, devient le porte-parole de la Communauté européenne au « dialogue de Paris », la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) de 1976 à 1977²¹¹. Des acteurs comme Jean Durieux ou Dieter Frisch, dans leurs fonctions, représentent officiellement une Commission prête à s'engager pour un rattrapage économique du Sud par rapport au Nord, que ce soit pendant le dialogue de Paris ou à d'autres occurrences.

²¹¹ Après avoir obtenu sa licence en sciences économiques appliquées, Jean Durieux commence sa carrière à l'Office belge du Commerce extérieur. En 1958, il devient le chef de cabinet du ministre belge des Affaires économiques. Suite à une requête de Jean Rey, commissaire belge auprès du Marché commun, il est affecté à la direction générale du Marché intérieur de la Commission pour devenir le chef de la division Industrie (juin 1958). De novembre 1959 à août 1960, il est détaché de la Commission comme chef de cabinet du ministre belge chargé des Affaires économiques et financières du Congo-Rwanda-Burundi. A partir de 1964, il est chef de division, directeur puis directeur général adjoint à la direction générale du Développement. Il devient ensuite porte-parole de la CEE à la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) à Paris (1976-1977). Après une parenthèse comme chef de cabinet du vice-président Davignon (1977), il exerce les fonctions de chef de la délégation de la Commission à la CNUCED III (1978-1979). De 1981 à 1984, il est à la tête du cabinet du président de la Commission, Gaston Thorn dont il est le représentant personnel pour la préparation des sommets économiques occidentaux (G7). Entre 1985 et 1990, il est conseiller hors classe puis directeur général des Relations nord-sud (Méditerranée, Asie et Amérique latine). Il devient directeur général honoraire en 1990 et reçoit la nomination de conseiller spécial à la Commission (archives.eui.eu).

e) La Conférence internationale socialiste de Suresnes (1975)

Comme André Huybrechts, l'Allemand Dieter Frisch est présent en mars 1975 à Lima pour la deuxième Conférence générale de l'ONUDI, puis il assiste à la Conférence internationale socialiste à Suresnes sur la crise économique mondiale les 5 et 6 juin 1975. Au nombre des participants : des universitaires, dont des lauréats du Prix Nobel, des hommes politiques, des écrivains. Frisch y parle pour donner la position de la Commission, Jan Tinbergen, le macroéconomiste du développement, lauréat du prix Nobel d'économie en 1969, que Frisch écoute, est là aussi, ainsi que Wassily Léontieff, prix Nobel d'économie en 1973²¹². L'économiste du mouvement des non-alignés Samir Amin, alors directeur de l'Institut africain pour le développement et la planification économique à Dakar et partisan d'une stratégie de développement autocentré, est là, ainsi que les socialistes français Michel Rocard et Jacques Delors, les professeurs d'économie Stephen A. Marglin et John Kenneth Galbraith, Oleg Bogomolev, directeur de l'Institut d'économie du système socialiste mondial, François Perroux, professeur d'économie au Collège de France, Bronislaw Minc, universitaire polonais...

A Suresnes, il est question de l'appui des pays industrialisés aux pays en développement. Frisch a à cœur de montrer que la Commission européenne s'engage dans le dialogue Nord-Sud. Les débats portent notamment sur la question des intérêts européens pour les matières premières dans les États ACP, de la technologie comme clé du développement des ACP, de la nécessaire concertation entre ACP, au contraire d'une industrialisation concurrentielle et éparse. Ce dernier point alarme les observateurs : à la suite d'une importation massive, une politique d'industrialisation trop rapide et coûteuse aurait des répercussions graves sur l'endettement des États ACP²¹³. La Convention de Lomé est signée en février 1975, c'est-à-dire avant les conférences de Suresnes et de Lima. Dieter Frisch s'y exprime pour témoigner des réalisations du partenariat CEE-CP dans le cadre du Nouvel ordre économique international et prouver que la Commission s'intègre dans les discussions Nord-Sud du NOEI²¹⁴.

Dieter Frisch est fier de ne pas être associé à un parti politique et se voit comme une exception qui représenterait une véritable identité européenne impartiale : « je ne me suis jamais dit de gauche ou de droite, et je n'ai jamais été relié à un parti. D'ailleurs parmi les

²¹² Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016.

²¹³ Pour un résumé des débats, voir le *Courrier* n°35 (1975).

²¹⁴ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017.

chefs de division allemands, j'étais le seul à ne pas [y] être lié ²¹⁵». Après une conférence en République fédérale allemande (RFA), parlant au nom de la DG VIII, il est pourtant appelé « der rote Frisch ²¹⁶», Frisch « le rouge », par un ministre de Bonn, pour le ton presque tiers-mondiste de ses propos. Frisch se rappellera néanmoins avoir parlé librement, sans concertation au préalable avec sa hiérarchie, c'est-à-dire son directeur général en office Hans-Broder Krohn (1971-1978) ou le commissaire Cheysson, sur la teneur des propos qu'il allait tenir – et au demeurant sans avoir subi de remontrances à son retour²¹⁷. La « tendance nettement socialisante ²¹⁸» de certains responsables de la DG VIII selon un administrateur, qui fonctionne largement en vase clos jusqu'au Traité de Maastricht, c'est-à-dire de manière presque indépendante des Etats-membres selon certains fonctionnaires de la DG VIII, se retrouve chez plusieurs profils des développeurs de la DG VIII. A travers ces témoignages, se dessine à la DG VIII un caractère plus « tiers-mondiste » que pour les politiques des Etats-membres européens. Un lien peut être établi entre la liberté idéologique dont se réclame Dieter Frisch, la vision politique humaniste attribuée par ses amis à Jean Durieux²¹⁹, et le progressisme communément attribué à Claude Cheysson, un négociateur imaginatif, décrit comme le « cadeau » fait par le président français Pompidou aux Britanniques, pour partie à cause de son anglophilie²²⁰. La Commission acquiert une autonomie politique et les responsables de la direction des études à la DG VIII semblent afficher une position politique progressiste.

²¹⁵ Frisch complètera que néanmoins, « [le Commissaire] Natali, qui était quand même beaucoup plus conservateur que Cheysson, me disait “mais M. Frisch, vous êtes de gauche” » (entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017). Les Commissaires sont par définition d'une obédience politique affirmée ; les Commissaires de la DG VIII Claude Cheysson puis Edgard Pisani étaient apparentés ou membres du Parti socialiste français ; la règle s'applique souvent aussi aux directeurs de la DG VIII.

²¹⁶ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017. Voir aussi Dieter Frisch, « Interview with Frisch, Dieter, par Michel Dumoulin (02.03.2012). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».

²¹⁷ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017.

²¹⁸ Entretien avec JC, 11 août 2016.

²¹⁹ Entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017.

²²⁰ Citation de Hewitt et Whiteman in Karin Arts et Anna K. Dickson, *EU development cooperation*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 140. Cité par G. Cumming, « UK-European Community Aid Relations over the Lomé Years : Reciprocal Influences or a Dialogue de sourds? », art cit. Cheysson a travaillé de 1957 à 1962 comme secrétaire général de la Commission pour la coopération technique et financière à Lagos au Nigeria (V. Dimier, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, op. cit.).

f) Une politique sans base juridique

Les fonctionnaires de la DG VIII proposent des positions sans consignes du Conseil des ministres, et vont chercher l'inspiration au moment des négociations et des grandes conférences internationales afin de proposer des dispositions pratiques lors des réunions avec le Conseil et les États ACP²²¹. Jusqu'au Traité de Maastricht en 1992, fait particulier, il faut noter que la DG VIII agit sans base juridique, et se saisit des sujets de coopération – dont la coopération industrielle – sans réelle compétence politique au préalable. Frisch rappelle un mode opératoire pragmatique et d'opportunisme politique, où la DG VIII définit ses propres compétences politiques sans base d'expertise pour les alimenter en interne :

« On faisait tout, et sans les compétences. On disait au Conseil, quand on allait présenter quelque chose : “je suis prêt à répondre à toutes vos questions sauf une : ne me demandez pas sur quoi nous nous basons”. On disait “nous savons que nous ne sommes pas compétents pour ce sujet, mais il y a telle urgence, telle échéance des Nations unies... ”, ce qui fait qu'on en parlait. On y allait ²²²».

Dès sa création en 1975, la coopération industrielle agit dans le cadre de la Convention de Lomé. En tant que politique transversale, elle rassemble d'autres politiques sectorielles. La DG VIII rassemble d'autres directions générales en une *taskforce* pour discuter des positions avant de les défendre devant le groupe Coopération au développement du Conseil. La « *taskforce* coopération industrielle » compte des fonctionnaires de la DG VIII, de la DG I (relations extérieures), DG II (affaires économiques et financières), DG VI (agriculture) et la DG XVII (énergie). La DG IV (concurrence), non convoquée au départ, demande à y être associée également²²³. En 1975, et pendant longtemps, il n'existe pas de liens entre l'action de la DG VIII et la DG III (entreprises/marché intérieur)²²⁴, alors que la coopération industrielle a des implications domestiques en termes d'économie industrielle communautaire dans la mesure où elle traite des opérateurs et flux d'investissements privés. La DG VIII met en place la coopération industrielle sans base juridique, et ses responsables vont chercher inspiration et légitimité où ils le peuvent, à commencer à l'intérieur de la Commission, auprès des autres directions générales, qui n'ont pourtant pas compétence en politiques de coopération.

²²¹ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017. Voir aussi G. Cumming, « UK-European Community Aid Relations over the Lomé Years : Reciprocal Influences or a Dialogue de sourds? », art cit.

²²² Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017.

²²³ AHUE, BAC 542/2004 – 3 : voir la note du 28 janvier 1976, n°76-00193 de Schmitt.

²²⁴ Dans le mode de fonctionnement et à cause des fossés entre les deux directions générales, la DG VIII et la DG III sont antinomiques selon l'analyse de M. Abélès, I. Bellier et M. McDonald, *Approche anthropologique de la Commission Européenne*, op. cit., p. 11.

g) La Conférence de Tutzing (1977) : réalisme et interdépendance

Avec la coopération industrielle, la DG VIII joue sur une position de pragmatisme pour pousser plus loin l'intégration européenne en appelant à une politique communautaire ambitieuse de coopération industrielle, à la fois en Europe et dans les ACP, qu'elle piloterait. Frisch évoque une politique industrielle européenne « axée sur l'avenir »²²⁵, c'est-à-dire prioritairement tournée vers les États ACP, étant entendu que les ACP sont la garantie de la croissance économique de la Communauté. Les pays africains valent, aux yeux des responsables de la DG VIII, comme « réservoir à matières premières »²²⁶, entre autres enjeux stratégiques. En effet, l'Europe est dépendante d'un approvisionnement en matières premières, ressources qui se trouvent majoritairement en Afrique. D'où l'importance d'une relation stable avec les pays du Sud. La Commission prend l'initiative de proposer des solutions à intérêts convergents, car pour elle il y a une urgence liée à « l'interdépendance », ce substantif du Nouvel ordre économique international (NOEI) qu'évoquent autant les pays en développement que les institutions européennes²²⁷. La Commission en 1975, puis le Parlement en 1977²²⁸, rappellent le taux très élevé de dépendance à l'égard des ACP pour ce qui est de son approvisionnement en matières premières, notamment pour des matières comme le chrome, le cobalt, le caoutchouc, les phosphates, pour lesquelles la dépendance est totale. Les enjeux économiques et politiques justifient une politique communautaire globale en ce domaine : la CEE est le plus grand centre d'importations mondial et a besoin à la fois de sources de matières premières et d'accès aux marchés. Dans sa résolution de 1977, le Parlement recommande fortement aux pays tiers un libre-échange et s'oppose à un seul développement autocentré : il serait préférable de ne pas restreindre les importations, de laisser aux États de la CEE le libre accès aux matières premières ; et souligne les dangers de

²²⁵ « L'ouverture préférentielle de nos marchés aux importations en provenance des PVD se heurte à des limites structurelles internes – que la récession économique a fait ressortir brusquement –, limites que nous ne pourrions franchir que si notre politique commerciale est appuyée par une politique structurelle prévoyante et axée sur l'avenir » (D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit.

²²⁶ « La coopération industrielle était un sujet nouveau avec la Convention de Lomé. Il faut se remettre dans l'esprit colonial ou postcolonial : avant Lomé, les pays africains restaient surtout un réservoir à matières premières, et l'industrie qui permettait d'utiliser ces matières premières, était chez nous » (entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017).

²²⁷ Sur l'interdépendance, voir A.-M. Mureau, *L'Europe communautaire dans la négociation Nord-Sud*, op. cit., p. 91-107.

²²⁸ Communication de la Commission européenne au Conseil relative au problème des matières premières dans le cadre des relations avec les pays en voie de développement exportateurs de matières premières, COM(75)226 final du 21 mai 1975 ; Parlement européen, « Résolution sur l'approvisionnement en matières premières de la Communauté », adoptée le 19 avril 1977 (479 f/77 (ASS286) cr n°278, AHUE, BAC79/1982).

la formation de cartels économiques au niveau des ACP. Dans ce sens, selon la résolution parlementaire, la coopération internationale entre pays producteurs et consommateurs est indispensable. Le Parlement concède que la volonté des États ACP de diversifier leurs économies et de transformer sur place les matières premières dont ils disposent est « inéluctable et légitime », aussi faut-il que la Communauté européenne se prépare et mette en œuvre une politique structurelle qui compense la perte d'emplois européens au profit des activités des États ACP. Mais l'interdépendance est là, et le Parlement rappelle en 1977 que « l'avenir de la coopération entre la Communauté et les pays en voie de développement est, à vrai dire, indissociablement lié à une croissance équilibrée de l'économie de la Communauté ²²⁹ ».

C'est bien de cet argument d'interdépendance, sur le plan minier et énergétique notamment, que joue la Commission devant les États-membres pour avancer la politique de développement communautaire. En tant qu'intermédiaire, la DG VIII recourt à son pouvoir d'initiative. L'exemple de la conférence du 11 au 13 mars 1977 à Tutzing²³⁰, en Bavière, est édifiant pour montrer les outils de réflexion de la DG VIII au service de son objectif : avancer la coopération industrielle et, partant, la politique européenne de développement en cherchant à satisfaire à la fois les États ACP et la CEE, pour développer une politique communautaire supplémentaire.

Du 11 au 13 mars 1977, l'Académie de Tutzing en Bavière organise une conférence sur le nouvel ordre économique mondial²³¹. Le commissaire Cheysson est invité à exprimer le point de vue de la Communauté ; il choisit d'envoyer Frisch, germanophone, pour représenter la Commission. Devant un public en majorité allemand, Frisch se présente encore, sinon comme tiers-mondiste, au moins comme partisan du Nouvel ordre économique international (NOEI). Il explique que la Commission saisit la chance des relations existant avec les pays ACP pour aller vers la construction d'un nouvel ordre international. De son avis et donc de l'avis de la DG VIII, des réformes profondes à l'ordre contemporain sont nécessaires et incontestables et le libéralisme prôné au sein du Conseil de la CEE, au lieu d'empêcher les

²²⁹ Parlement européen, « Résolution sur l'approvisionnement en matières premières de la Communauté », adoptée le 19 avril 1977 (479 f/77 (ASS286) cr n°278, AHUE, BAC79/1982).

²³⁰ D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit, p. 1. Toutes les citations dans cette sous-partie, non référencées, sont extraites du discours de Frisch à Tutzing.

²³¹ L'académie Tutzing est un centre académique de tradition confessionnelle protestante qui développe des recherches en science politique en Bavière. A cette époque la DG VIII fait en sorte de communiquer largement les objectifs de la coopération CEE-ACP (entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017).

crises, les a même renforcées. Le message qu'il fait passer insiste sur la responsabilité du libéralisme économique du Nord dans la crise des années 1970. C'est pourquoi, selon lui, la Communauté se doit de contribuer à l'élaboration du Nouvel ordre économique international. Il dédramatise la situation à l'auditoire : les États ACP ne veulent pas absolument une économie planifiée, et beaucoup de leurs demandes relèvent d'ailleurs de l'économie de marché – on retrouve dans l'approche intégrée de la CNUCED des éléments entendables en Europe : la diversification, l'amélioration de la qualité des produits, l'amélioration de l'accès au marché, de la transparence du marché par l'information économique... Frisch expose la vision de la Commission, prête à des compromis pour une histoire Nord-Sud nouvelle, et disposée à appliquer les conditions-cadres internationales ainsi que les correctifs sociaux qui les accompagnent, « ce qui pourrait constituer aux yeux des PVD une offre honnête [...]. Ceux-ci ont eu jusqu'à présent l'impression que nous étions libéraux uniquement lorsque cela était conforme à nos intérêts ²³²». Les pays ACP reprochent principalement à la Communauté l'absence de règles internationales en matière de concurrence, c'est-à-dire des correctifs au pouvoir exercé sur le marché, le protectionnisme, l'octroi de subventions à des secteurs disputés, notamment l'agriculture avec la politique agricole commune. Pour Frisch, ce que les États ACP demandent représente « la réponse des PVD à 15 ans de négociations internationales interminables et décevantes », c'est-à-dire une avancée claire dans le NOEI. C'est à la suite de cet exposé qu'il rapporte de Bonn le surnom de « der rote Frisch ²³³», Frisch le rouge.

La DG VIII se présente comme simple messenger des revendications ACP mais, en tant qu'intermédiaire, fait en sorte d'avancer une politique communautaire, la coopération industrielle, pour construire un acquis communautaire supplémentaire et pousser l'intégration européenne. Pour Frisch, comme pour le commissaire Cheysson dont il applique la ligne politique en tant que chef de division, il faut mettre un terme aux querelles idéologiques entre Nord et Sud, « guerre des religions moderne », aller de l'avant pour un Nouvel ordre économique international, satisfaire autant les ACP que la CEE en donnant si possible un rôle accru à la Commission. Sur la question de la communautarisation des politiques d'investissement des États-membres, alors en débat au sein des instances européennes et en discussion avec les pays ACP, la DG VIII essaie de mettre toutes les parties d'accord. Là

²³² D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit, p. 1.

²³³ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017 ; D. Frisch, « La politique de développement de l'Union européenne : Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale », art cit..

encore Frisch professe le pragmatisme et propose au public de Tutzing, en s'adressant aux États ACP autant qu'à la CEE, la lecture qu'en fait la Commission : il y a « convergence d'intérêts » possible entre les ACP d'une part qui, pour développer leur industrie, dépendent « de l'importation de capitaux, de savoir-faire technique et de capacités de management », qu'amènent les investissements directs privés, et les sociétés privées d'autre part, qui recherchent « les lieux d'implantation les plus favorables, sous l'angle des coûts de production, de l'approvisionnement en matières premières et de l'accès au marché ». La logique semble être la suivante : avec une politique d'appui aux investissements privés vers les secteurs productifs des États ACP, et dans le respect de leur droit souverain, toutes les parties sortent gagnantes.

Selon lui, beaucoup reste à faire dans ce domaine. Dans les années 1970, pour la DG VIII, seuls les Pays-Bas commencent à se donner une politique de coopération industrielle forte et volontariste, pilotée par l'Etat et tournée vers le Sud, c'est-à-dire dans le sens que souhaite pour elle la Commission. La République fédérale allemande, semble un temps s'ouvrir aux nécessités de parvenir à des compromis avec les pays en voie de développement²³⁴. Pour la DG VIII, les enjeux sont importants et il y a changement d'échelle : en envisageant des transferts de secteurs industriels du Nord au Sud, la politique de développement concerne tous les milieux économiques, les syndicats, l'industrie, l'agriculture, les consommateurs. Tous sont appelés par la DG VIII à participer à sa mise en œuvre, aussi une politique de développement doit-elle contenir des éléments de politique à la fois extérieure et intérieure²³⁵.

En appelant à une politique de coopération industrielle forte et conduite par la main de la Commission, la DG VIII se pose en acteur politique sur la scène internationale²³⁶. Force de proposition sise entre les revendications des États ACP et la souveraineté des États-membres de la Communauté, la DG VIII n'en a pas moins une autonomie politique. Les responsables

²³⁴ Voir par exemple la déclaration du deuxième gouvernement du chancelier de la RFA Helmut Schmitt, prononcée le 16 décembre 1976, citée par Frisch à la conférence de Tutzing. La presse de l'époque documente l'assouplissement allemand en 1977 sur les revendications des pays en développement : voir l'article « Bonns Außenpolitik will zu neuen Ufern aufbrechen », *Stuttgarter Zeitung*, 23 mai 1977, ou A.-M. Mureau, *L'Europe communautaire dans la négociation Nord-Sud*, *op. cit.*, p. 214-215.

²³⁵ D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit, p. 22.

²³⁶ Une tactique de construction politique que l'on retrouve dans d'autres contextes dans C. Bué, *La politique de développement de l'Union européenne : construction et projection de l'Europe par le Sud, 1957-2010*, *op. cit.* ; Frank Petiteville, « L'Union européenne, acteur international global ? Un agenda de recherche », *Revue internationale et stratégique*, septembre 2002, n° 47, p. 145-157.

de la DG VIII doivent parfois ruser lorsqu'ils s'adressent à l'une ou l'autre partie et, pour se faire entendre de tous, font passer un discours délibérément porteur de la notion d'interdépendance Nord-Sud. Au moment des négociations des Conventions de Lomé I et II surtout, lorsque les parties ACP et Communauté sont rassemblées pour discuter ensemble, les ACP cherchent à se faire entendre. Pour ce qui touche à la coopération industrielle, les pays ACP sont plus préparés et organisés que les États-membres, mais la Commission mène le jeu²³⁷. En tant qu'intermédiaire, la Commission doit se positionner. Quitte à ne pas pouvoir accepter parfois toutes les propositions des États ACP, certaines étant jugées « irréalistes », comme le transfert automatique des ressources financières à hauteur de 0,7 % du revenu national brut consacré à l'aide au développement²³⁸. C'est le cas aussi pour la proposition des États ACP qu'un fonds de financement (commun CEE-ACP) des matières premières soit mis à la disposition de la coopération. Pour ne pas devoir répondre, la DG VIII se défause sur ces revendications en invoquant une incapacité à travailler de manière globale : il lui faut du « cas par cas », c'est-à-dire pouvoir réadapter en fonction des contextes²³⁹. Les administrateurs de la DG VIII savent qu'ils ne peuvent pas engager trop avant les États-membres dans des promesses financières que ceux-ci rechignent à faire. En quelque sorte, compenser les pertes financières comme elle le fait avec le Stabex puis le Sysmin est le maximum que la CEE puisse faire pour les pays ACP. Le Nouvel ordre économique international est une toile de fond qui permet de repenser les choses, mais il ne saurait justifier toutes les demandes des ACP. Ainsi, à un autre moment, de la proposition des Ambassadeurs ACP d'être présents auprès du Conseil des gouverneurs de la Banque européenne d'investissement, au motif que

²³⁷ Le pouvoir de négociation des ACP reste en 1975 assez limité par rapport à la Commission, qui parvient à maîtriser le sens des discussions : à la question inquiète d'un industriel européen, le Commissaire Cheysson répond en substance que les 46 ACP s'alignent sur le Groupe des 77, mais dès qu'on parle sérieusement et de fond, le ton change et l'on parvient à s'entendre (réunion Cheysson-UNICE, le 24 avril 1975, BAC 542/2004 – 2). En 1976, après la IV^e CNUCED, les rapports changent et les États-membres se font reprendre pour leur impréparation autant par la Commission que par le Parlement européen qui critique l'improvisation communautaire (voir le document de séance de la session du Parlement le 11 octobre 1976, n°333/76).

²³⁸ D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit. Plusieurs objectifs ont été formulés sur la base des travaux du macroéconomiste néerlandais Jan Tinbergen, lauréat du prix Nobel 1969 en économie, et repris entre autres par la Commission Pearson sur le développement international (évaluation des programmes de la Banque mondiale). L'objectif de 0,7 % du PNB/RNB a été consacré en 1970 dans la Stratégie de la deuxième Décennie internationale du développement. Voir l'historique de cet objectif dans le *Journal du CAD*, 2002, Vol 3, No 4, pages III-11 – III-13 (révision juin 2010). En 1976, les pays du CAD n'atteignent encore que 0,33 % et aujourd'hui très peu de pays y consacrent ce montant. Voir aussi Jean Jacques Gabas, *Nord-Sud: l'impossible coopération?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

²³⁹ D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit. Pour les négociations autour du fonds commun, voir A.-M. Mureau, *L'Europe communautaire dans la négociation Nord-Sud*, op. cit., p. 207-223.

les décisions de financement de projets de la BEI dans les États ACP les concernant au premier chef²⁴⁰, de la création d'un Fonds industriel, que les États de la Communauté refusent, ou encore de toute intervention des ACP dans la politique intérieure, souveraine, des États européens²⁴¹.

Face à la crise économique structurelle dans laquelle évolue la Communauté depuis le premier choc pétrolier en 1973, les inquiétudes des États ACP sur la réalité des engagements de coopération industrielle grandissent. Le groupe des États ACP craint que les objectifs soient revus à la baisse et demande par conséquent des engagements contraignants pour la restructuration industrielle intégrale de la CEE vers les ACP pour faire place à la production industrielle accrue et un libre-accès intégral pour tous les produits ACP dans la CEE²⁴². Les États-membres de la Communauté précisent régulièrement, de leur côté, qu'ils sont en accord avec de nombreuses propositions, mais qu'en aucun cas la coopération avec les ACP ne peut viser à une planification du développement industriel à échelle mondiale ; à chacun sa souveraineté politique²⁴³. En juin 1978, au cours d'une visite auprès du ministre des affaires étrangères Klaus Von Dohnanyi et du ministre de la coopération économique Rainer Offergeld à Bonn, le Commissaire Cheysson doit convaincre Dohnanyi que la Commission propose toujours du libre-échange et une politique de marché, car, vu de Bonn, cela ressemble fort à une « quasi-planification ²⁴⁴ » avec les États ACP.

Qu'il s'agisse des ACP ou des États-membres, la Commission doit souvent rassurer pour se faire entendre. Ainsi Dieter Frisch recourt-il à une « caution libérale » dans un article de 1975 en expliquant que même la Conférence permanente des chambres de commerce et d'industrie européennes (future Eurochambres), « qu'on ne saurait suspecter de

²⁴⁰ Voir le document « Conférence ministérielle CEE-ACP. Quelques éléments pour les représentants CEE » du 5 décembre 1978, p.3. (AHUE, BAC 16/2001 – 8). Cette note précise qu'en réalité, « la Communauté ne peut s'engager à atteindre des objectifs de restructuration industrielle en vue de faire place aux productions manufacturières [ACP] ».

²⁴¹ AHUE, BAC 542/2004 – 3, Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1980. Les États membres rappelleront qu'en aucun cas la coopération industrielle ne saurait un motif pour s'immiscer dans les affaires intérieures des pays européens.

²⁴² AHUE, BAC 16/2001 – 8, Document « Conférence ministérielle CEE-ACP. Quelques éléments pour les représentants CEE », 5 décembre 1978, p.2.

²⁴³ AHUE, BAC 542/2004 – 3, Compte-rendu de la session d'octobre 1976 de la Conférence de la coopération économique internationale. Voir aussi IVe CNUCED 1976, Résolution 06/IV sur articles manufacturés et semi-finis.

²⁴⁴ AHUE, BAC 16/2001 – 8, Visite du Commissaire Cheysson à Bonn le 21 juin 1978 pour la préparation de la Présidence allemande du Conseil et des négociations pour le renouvellement de la Convention de Lomé.

dirigisme²⁴⁵» selon lui, est d'accord avec la proposition de la DG VIII de coordonner les politiques bilatérales de coopération pour plus d'harmonie, et plus d'autonomie politique.

La conférence à Tutzing le met en évidence : derrière le partenariat de Lomé, la géopolitique de la Communauté est en jeu autant que le rôle politique de la Commission. Dans le contexte de la crise économique qu'elle traverse, la CEE a intérêt à infléchir ses positions arrêtées sur la question des matières premières²⁴⁶ et envisage de contribuer plus volontairement qu'elle ne le fait d'habitude aux travaux de la CNUCED²⁴⁷. La dépendance aux matières premières dans les ACP est au fondement de la politique de développement CEE-ACP. L'attitude des États-membres, réservée à l'égard de la coopération industrielle, change après 1975 : la naissance de la coopération industrielle est due au nouveau rapport de force qui détermine depuis la crise pétrolière de 1973 les relations entre pays en développement et pays industrialisés ainsi qu'à la prise de conscience de la réelle interdépendance avec les pays nécessairement partenaires de la Communauté. Pour Frisch, le choc pétrolier pousse la Communauté à envisager une nouvelle manière de faire.

D'autre part, les pertes des secteurs industriels européens dans les années 1970 incitent la Communauté à envisager les anciennes colonies comme des États avec lesquels coopérer, afin de redéployer au Sud les unités de production et de s'assurer des marchés importants. L'enjeu de la coopération industrielle développée avec la Convention de Lomé est triple pour la Commission : elle permet à la fois à la CEE de s'assurer un accès aux matières premières présentes dans les États ACP, d'approcher la question d'un mécanisme de garantie communautaire des investissements européens, et de procéder au redéploiement des pans industriels européens dans les ACP. D'autant que dans l'esprit de la Commission, la coopération industrielle est devenue, très temporairement, le vecteur principal des relations CEE-ACP : « le reste classique ne les intéresse plus », dit Frisch en 1975 en faisant référence

²⁴⁵ « The idea of industrial cooperation at international level is likely to worry the supporters of the liberal economic doctrine. But they have no cause for concern. Even the Permanent Conference of Chambers of Commerce and Industry of the EEC-never suspected of dirigisme-has recently announced that, in view of the risks of uncontrolled industrialization in the Mediterranean area of Europe, plans had to be made to coordinate cooperation strategies. », in *Le Courrier CEE-ACP* n°39 (1976), p.43-44.

²⁴⁶ Voir aussi la Communication relative à l'approvisionnement en matières premières de la Communauté (COM(75)50), la résolution sur la préparation, le déroulement et les résultats de la 4^e CNUCED, le rapport intérimaire de la Commission économique et monétaire et l'avis de la commission des relations économiques extérieures et de la commission du développement et de la coopération (doc. 585/76)

²⁴⁷ Voir le « rapport Deschamps » de préparation de la 4^e CNUCED, cf. *Journal officiel* C 259, du 4 novembre 1976.

aux États ACP²⁴⁸. A Tutzing en 1977, il le répète : « pour nous il n'existe pas d'alternative. Nous sommes condamnés à la coopération ²⁴⁹ ». Frisch résume ainsi le sens du Nouvel ordre économique international pour la Commission : y réfléchir permet de penser une meilleure intégration mondiale, sans provoquer une rupture trop brutale avec les pays en développement. Penser le Nouvel ordre économique international signifie essentiellement accepter et organiser de manière consciente l'interdépendance mondiale²⁵⁰. L'enjeu pour la Commission consiste à proposer aux parties CEE et ACP une façon de travailler ensemble, sur la base des engagements gravés dans le texte de la Convention de Lomé portant notamment sur la coopération industrielle. Cependant le discours est surtout performatif en tant qu'il précède les réalisations ; il est entendu que la mise en œuvre doit être déployée progressivement dans les mois, voire les années qui suivent la signature. Le Centre de développement industriel (CDI) existe déjà dans les statuts mais il n'est pas installé, le Stabex est balbutiant et le Sysmin n'est pas encore créé. La coopération industrielle est présentée par la DG VIII qui en est l'initiatrice, comme le moyen de réduire les inégalités entre CEE et ACP en favorisant le développement des secteurs de production ACP et la restructuration industrielle CEE-ACP. Mais la défiance reste grande, même après la signature de Lomé. La phrase d'André Huybrechts en 1976 résume le mieux la vision que garde la DG VIII au moment de la mise en place de la coopération industrielle, entre réalisme et interdépendance :

« la coopération industrielle est, au fond, un mariage. Un mariage qui est rarement d'amour mais, en règle générale, une solide affaire d'intérêts. Et comme pour ce genre de mariages, il faut que les deux côtés contribuent ensemble à la fortune de l'affaire ²⁵¹ ».

Dans ce mariage d'intérêts, la DG VIII, elle, joue l'entremetteuse.

²⁴⁸ D. Frisch, *Colloque sur la coopération industrielle. Aspects concernant plus particulièrement la politique extérieure de la Communauté européenne et de ses Etats-membres*, op. cit.

Le Commissaire Cheysson dit toutefois la même année aux industriels européens qu'en réalité très peu de pays ACP sont intéressés par la coopération industrielle (rencontre UNICE le 24 juillet 1975, AHUE, BAC 542/2004-2).

²⁴⁹ D. Frisch, « Eine neue Weltwirtschaftsordnung – aus der Sicht der EWG (11-13 mars 1977) », art cit. Louis Alexandrenne, alors Ministre du développement industriel du Sénégal puis Directeur général adjoint de l'ONUDI, le dit aussi dans le dossier sur la coopération industrielle dans le *Courrier n°33* (1975) : l'Eurafrique est une réalité qu'il faut garder, la CEE et l'Afrique étant liées par la question des matières premières.

²⁵⁰ *Ibid.*; Peo Hansen et Stefan Jonsson, *Eurafrica: the untold history of European integration and colonialism*, UK, Bloomsbury, 2014 ; Yves Montarsolo, *L'Eurafrique, contrepoint de l'idée d'Europe. Le cas français de la fin de la Deuxième guerre mondiale aux négociations des traités de Rome*, Publications de l'Université de Provence, Aix en Provence, 2010.

²⁵¹ AHUE, BAC 542/2004 – 2, Projet de déclaration de la CEE sur la coopération industrielle, 23 mars 1976.

B. Les influences extérieures de la coopération industrielle

Afin d'ouvrir un chapitre nouveau sur la coopération industrielle dans la relation avec les pays africains, la proximité avec quelques économistes experts et les milieux industriels européens joue beaucoup pour l'équipe de la DG VIII qui s'en voit confier la charge.

1) Importance d'un expert de l'économie industrielle

André Huybrechts est « l'architecte » du Centre du développement industriel. Avec sa triple carrière de fonctionnaire à la Commission, enseignant-chercheur en économie appliquée, et directeur d'une revue académique²⁵², il a une marge de manœuvre toute personnelle au nom de son expertise d'économiste, et a les coudées franches lorsqu'il met en place le CDI²⁵³. Il n'a pourtant pas l'exclusivité de la paternité de la coopération industrielle CEE-ACP : un spécialiste de l'économie industrielle, discipline théorique reine par rapport au domaine de Huybrechts, l'économie appliquée, en pose les premières pierres²⁵⁴. L'économie industrielle en tant que discipline scientifique se développe en Europe surtout dans les années 1970, à un moment où ce sont les entreprises qui font l'Europe, où on s'inquiète pour la croissance des entreprises européennes²⁵⁵. La coopération industrielle CEE-ACP naît dans le contexte euro-européen des pertes de compétitivité des industries des Etats-membres par rapport aux nouveaux pays producteurs et à la mondialisation des échanges. Dans les années 1970, effet d'entraînement des pertes de marchés et de la concurrence des pays en voie de développement notamment, l'industrie européenne périclité et le capitalisme européen doit se redéployer. Les politiques européennes de concurrence naissent dans ce contexte, ainsi que la politique de coopération industrielle CEE-ACP, nom partenarial derrière lequel s'abrite un sens plus européen-centré. L'économiste belge et français Jacques de Bandt, chercheur en économie industrielle, joue un rôle important dans la mise en place de cette politique, qui

²⁵² André Huybrechts enseigne l'économie appliquée à l'Institut catholique des hautes études commerciales à Woluwe Saint Lambert (aujourd'hui ICHEC Brussels management school). Il dirige pendant 36 ans la revue *Reflets et perspectives de la vie économique*, qu'il crée en 1962 avec son épouse Monique Deroubaix-Huybrechts. Voir « In Memoriam. André Huybrechts », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2007, XLVI, n° 2-3, p. 5-5.

²⁵³ Entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017 ; entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

²⁵⁴ « Ce qu'il faisait lui c'était de l'économie appliquée, c'est-à-dire entre l'économie pure et le commerce disons. A Louvain il était un peu critiqué pour cela, car il était trop terre-à-terre » (entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017).

²⁵⁵ Voir Laurent Warloutzet, *Governing Europe in a globalizing world: neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis*, Abingdon, Routledge, 2018.

conduit indirectement aux politiques de développement du secteur privé²⁵⁶. Titulaire d'un doctorat en économie industrielle de Louvain, Jacques De Bandt intègre le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) en France et fonde des laboratoires de recherche ainsi que la *Revue d'économie industrielle*. A ce titre, il est un des « passeurs » de l'économie industrielle en Europe comme discipline scientifique²⁵⁷. A travers son rôle personnel et les conclusions de ses rapports, un expert présent à Bruxelles peut jouer un rôle pivot de caution scientifique et de légitimation politique pour une Commission désireuse de trouver des solutions communautaires à des problèmes d'intégration européenne. Pour les activités de son laboratoire de recherche, Jacques de Bandt répond aux commandes de nombreux Etats-membres, et plus tard de la Commission et des organisations internationales telles que le Bureau international du travail (BIT), la CNUCED, le GATT, l'ONUDI²⁵⁸, en réalisant des diagnostics et en émettant des préconisations pour une relance des activités industrielles. Ses rapports intéressent des Etats-membres jaloux de leurs industries nationales et le secteur du textile en particulier appelle l'attention de la Commission : les niveaux de production sont gagnés par une lente érosion, jusqu'aux « années noires » pour le textile en 1973 et 1978²⁵⁹. Le professeur français Jacques Houssiaux, expert de la concurrence européenne et des imperfections du marché²⁶⁰, lui-même fréquemment à Bruxelles pour accompagner les

²⁵⁶ Après des études de droit en néerlandais et d'économie en français à Louvain, Jacques de Bandt obtient son doctorat en 1962 sur la dimension de marché et l'optimum de production, dans l'optique du marché commun en construction à Bruxelles. Il enseigne à l'université catholique de Lille pendant dix ans et travaille pour le CNRS en 1968, en intégrant l'Ecole pratique des hautes études (EPHE) puis crée l'Institut de recherche en économie de production (IREP) avec son épouse à l'université de Nanterre, avant de rejoindre l'université de Nice en 1988 pour prendre la tête du Laboratoire Transformations de l'appareil productif et structuration de l'espace social. Il crée la *Revue d'économie industrielle*, « une revue plus théorique mais sans exclusive » (entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017).

²⁵⁷ Voir les articles de Richard Arena, qui prend la suite de Jacques de Bandt à la tête de sa revue : de Bandt et son équipe ont créé une discipline de science économique nouvelle : Richard Arena, « Une nouvelle étape de la vie de la Revue d'Économie Industrielle », *Revue d'économie industrielle*, 15 septembre 2008, n° 123, p. 11-14 ; Richard Arena et Cindy Navarro, « Permanence et évolution dans la revue d'économie industrielle: trente ans de publications », 1 janvier 2010, 129/130, p. 381.

²⁵⁸ Voir par exemple « La rentabilité de l'industrie textile de la C.E.E. : concurrence normale ou anormale », *Revue d'économie industrielle*, tome VIII, 1969 ; « Les industries de l'habillement dans les pays de la C.E., *Revue d'économie industrielle*, tome X, 1971. Entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017.

²⁵⁹ Benoît Boussemart et Jean-Claude Rabier, « « La restructuration de l'industrie textile française : les problèmes de l'intégration à une filière mondiale » », *Revue d'économie industrielle*, 1985, p. 57-67.

²⁶⁰ Jacques Houssiaux (1929-1970) travaille alors sur les distorsions du marché à l'échelle européenne : Bernard Baudry, « Quasi-intégration et relation de sous-traitance industrielle : une évaluation des travaux de Jacques Houssiaux », *Revue d'économie industrielle*, 19 août 2013, n° 142, p. 11-39 ; Jacques Houssiaux, « Quasi-intégration croissance des firmes et structures industrielles », *Revue économique*, 1957, vol. 8, n° 3, p. 385-411 ; Jacques Houssiaux, *Le pouvoir de monopole: essai sur les structures industrielles du capitalisme contemporain*, Paris, Sirey, 1958 ; Jacques Houssiaux,

politiques de concurrence, appelle de Bandt à le rejoindre à la Commission pour évoquer l'étude sur la situation industrielle du textile en Europe, au sein de la DG III (entreprises) dans un premier temps, avec la DG VIII (développement) ensuite. De nouveau, les ponts n'existent pas entre les deux directions générales et la DG VIII se voit refuser de participer aux discussions sur la politique industrielle domestique²⁶¹. La Commission mandate de Bandt pour un rapport sur le textile européen qu'il livre en 1969. En 1972, un autre rapport suit sur la situation économique du textile dans les Etats associés (EAMA) et les conséquences industrielles de leurs exportations pour l'Europe²⁶². Dans la construction de l'Europe communautaire des années 1970, les Etats-membres et les instances communautaires hésitent entre différentes lignes de politiques d'intégration²⁶³. L'enjeu économique est de taille et les pays européens ne s'entendent pas sur une répartition communautaire des industries nationales, ni sur les perspectives de restructuration que propose de Bandt. Les Etats-membres ne sont pas prêts à une européanisation des politiques industrielles quand de Bandt leur propose. Ses rapports circulent entre gouvernements européens et responsables industriels, et il s'attire parfois les foudres des industriels européens consultés :

« Il y a eu des discussions difficiles, car les États membres étaient tous différents, et avaient tous leurs propres industries, d'où la difficulté de parvenir à un accord entre tous ces pays. Il y a eu énormément de travaux à la suite de cette étude, sur les industries de chaque pays, même dans des pays non membres, c'était une question capitale... Mon rapport a été critiqué, notamment par les Pays-Bas qui étaient contre l'intervention d'un professeur français pour régler leurs problèmes nationaux. Et pourtant au même moment les Pays-Bas ont fait appel à

« Les motifs des concentrations d'entreprises en Europe depuis la seconde guerre mondiale : l'exemple de la France », *L'Actualité économique*, 1966, vol. 42, n° 3, p. 458-483 ; Jacques Houssiaux, *Les grandes entreprises s'efforcent de limiter la production et d'empêcher la baisse des prix par une action concertée*, <https://www.monde-diplomatique.fr/1967/12/HOUSSIAUX/28124> , 1 décembre 1967, (consulté le 28 mars 2018).

²⁶¹ Jean Durieux dit que les Etats-membres empêchent à la Commission un droit de regard sur les politiques industrielles et que « c'était une gigantesque histoire de tâtonnements, d'approximations successives, dans ces secteurs-là » (J. Durieux, « Interview with Durieux, Jean, par A. Legendre (03.03.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection », art cit p.8 et 15.

²⁶² Rapport de Jacques de Bandt, « L'industrialisation textile d'exportation des EAMA ». 1^{ère} partie : les marchés potentiels pour des exportations textiles des EAMA ; 2^{ème} partie - les conditions de production de produits textiles dans les EAMA. Doc. VIII/210(72), Bruxelles, septembre 1972. Voir aussi le rapport « Pré-sélection des industries d'exportation susceptibles d'être implantées dans les Etats Africains et Malgache Associés » Rapport + 5 annexes. Doc. VIII/847(71), Bruxelles, juillet 1971. Ou le rapport Berenschot-Bosboom, « L'industrialisation textile des exportations des EAMA » 3^e partie : les possibilités de créer des industries textiles d'exportation dans les EAMA. VIII/210/72-F, mars 1973.

²⁶³ Dans les années 1970, l'Europe oscille entre des politiques « social-oriented », « néomercantilistes », et « market-oriented », ces dernières ne relevant pas encore des politiques néolibérales qui émergent dans les années 1980 en Europe. Pour une histoire récente des politiques industrielles et l'intégration de l'Europe, voir L. Warloutzet, *Governing Europe in a globalizing world: neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis*, op. cit.

moi pour tenter de redresser leur industrie textile. La reine des Pays-Bas m'avait reçu et annoncé qu'ils avaient rassemblé 40 entreprises en une seule pour faire face à la concurrence de ces nouveaux pays, mais que voulez-vous faire avec 40 entreprises ! C'était impossible bien entendu. De la même façon, la Belgique, qui avait aussi une industrie assez puissante, était très critique vis-à-vis de mon rapport²⁶⁴».

Faute de coopération intra-communautaire dans le domaine industrielle, le rapport de de Bandt propose en 1969 un développement de l'industrie européenne en Afrique subsaharienne, un partage gouverné par des politiques publiques industrielles. Le rapport conclut :

« qu'une solution devait passer par la coopération industrielle avec les pays africains ». Il fallait prouver qu'il était possible de mettre en œuvre quelque chose de différent d'un simple laisser-faire du marché ²⁶⁵».

Ainsi émerge l'idée d'une division du travail Nord-Sud entre les pays européens et les anciennes colonies, comme compromis pragmatique entre une revendication du NOEI d'une part, et surtout une nécessité économique pour les pays européens d'autre part, comme alternative à une politique industrielle communautaire. La coopération industrielle CEE-ACP, un des fondements de « l'esprit de Lomé », naît de la préoccupation européenne pour un redéploiement de son industrie, nécessaire dans un contexte de déclin industriel. Il vaut mieux, selon les préconisations du rapport, partager la production industrielle et les débouchés économiques avec les pays africains, qui présentent des avantages de taille par rapport aux pays industrialisés européens. La baisse de la demande en Europe, les coûts salariaux et autres coûts de production plus favorables dans les pays du Sud, font craindre à la Communauté une perte complète des marchés, notamment dans le textile. Partager ou « coopérer » sur le plan industriel, permettrait alors à l'Europe de limiter les pertes de marché et de compétitivité, en laissant aux pays africains les étapes basiques de production, pour gagner en compétitivité sur des tâches technologiquement plus avancées :

« Il y avait un problème d'accrochage. Les pays européens disaient, "on ne peut pas laisser les pays en voie de développement tout faire". [Dans mon étude je] parlais de tout, du coton, de la laine, de la dentelle, de tout le textile, donc c'était très complet et tous les pays européens étaient en prise avec les pertes de marché, et les pays africains faisaient à leur place. Les industriels disaient "on ne peut pas laisser nos pays se laisser pénétrer par les pays africains, il faut prendre des mesures".

Le textile a été décisif pour la coopération industrielle. Le rapport disait la vérité, contre les syndicats industriels, que j'ai reçus un par un, pendant trois mois je recevais sept syndicats [...]. De 1969 nous ne faisons pas beaucoup d'autres choses que cela. La situation des industries en Europe, et surtout du textile, était mauvaise. Les importations de textile en Europe commençaient à augmenter sérieusement. On pensait gagner la phase de transition,

²⁶⁴ Entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017.

²⁶⁵ Entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017.

d'adaptation, en aidant les pays africains à prendre notre place, mais en passant nous-mêmes à une étape plus sophistiquée²⁶⁶».

Jacques de Bandt obtient un droit d'entrée officieux à la Commission et co-définit la politique de coopération industrielle CEE-ACP aux côtés des équipes de la DG VIII. A Bruxelles, la présence des experts à la Commission n'est pas questionnée²⁶⁷. Au contraire, l'expertise extérieure donne une légitimité technique à des fonctionnaires souvent en recherche d'informations scientifiques et de solutions politiques. Par ailleurs la présence de de Bandt et l'expertise qu'il offre en termes de politique industrielle répondent au besoin des dirigeants des Etats associés (EAMA), en mal d'étaitements scientifiques et de direction politique :

« Il y avait beaucoup de pays associés, ils venaient à Paris. Ils cherchaient des appuis, ils auraient voulu que je travaille pour eux : un des chefs d'État m'a même proposé de devenir ministre adjoint à l'industrie pour son pays. J'ai refusé évidemment. Le Cameroun, le Tchad, la Côte d'Ivoire étaient très actifs. Les pays africains voyaient dans l'industrie en général, le moyen de se moderniser. Ils ne privilégiaient aucun type d'industrie, ils voulaient se développer vite, et de manière moderne²⁶⁸».

En 1972, le directeur des études Jean Durieux demande à de Bandt de faire une tournée dans les EAMA pour réaliser des études économiques sur les possibilités industrielles dans les pays associés, afin d'évaluer les potentialités de ces marchés comme lieux de production et d'écoulement des industries européennes à redéployer en Afrique. Chargé de faire « contrepoids à l'Empire de Ferrandi²⁶⁹», Durieux cherche alors à définir une stratégie reposant sur des études scientifiques et facilite la formulation et la mise en place de la coopération industrielle avec de Bandt²⁷⁰. De 1972 à 1974, une salve de diagnostics

²⁶⁶ Entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017.

²⁶⁷ Certains chercheurs ont un bureau à la Commission sans être fonctionnaires. « Mais en tant que personnes extérieures, on fonctionnait très librement à Bruxelles, à chaque fois que j'allais à Bruxelles, un fonctionnaire me recevait sans jamais questionner ma présence, il lui suffisait de savoir que je venais pour travailler avec Durieux personnellement » (entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017).

²⁶⁸ Les dirigeants africains trouvent aussi des réponses qu'ils ne trouvent pas auprès des administrateurs européens : « nos partenaires africains, quand ils venaient à Bruxelles, ça les mettait en colère de ne pas avoir d'interlocuteurs valables, c'est-à-dire des économistes en économie industrielle. C'était des fonctionnaires, à la DG VIII ils ne connaissaient pas le domaine. Donc oui j'ai été très fortement suivi car je proposais une stratégie » (entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017).

²⁶⁹ Le directeur général Heinrich Hendus, puis Hans-Broder Krohn, charge Jean Durieux de défaire les relations postcoloniales du FED : J. Durieux, « Interview with Durieux, Jean, par A. Legendre (03.03.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection », art cit, p. 29 et 31.

²⁷⁰ « Durieux c'était un ami. [...] Il a joué un rôle très important, très dynamique, très ouvert. Beaucoup plus important que [d'autres]. Durieux a été très important. C'est avec des gens comme Durieux qu'a été sauvé ce qui avait été mis en place. Il avait une vision, il était d'ailleurs un

économiques sont réalisés par des bureaux d'étude pour préparer l'installation d'activités européennes dans les pays associés : Burundi, Cameroun, République Centrafricaine, Congo, Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute-Volta, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Somalie, Tchad, Togo, Zaïre²⁷¹. Les rapports doivent orienter les montants nationaux du Fonds européen de développement (FED) en faisant le point sur l'économie et la politique dans les EAMA, la démographie propre à chaque pays, les produits à l'export, les cours des matières premières principales, la typologie des industries, une présentation presque réifiée de la main d'œuvre²⁷² et une présentation stratégique des commerçants et organismes existants²⁷³... La répartition du FED entre les pays associés résulte ainsi d'un calcul politique et économique d'une Commission répondant aux besoins d'intérêts industriels européens. Comme on le lit dans le rapport pour la République centrafricaine en 1974, les anciennes colonies sont une cible économique : « dans la course au développement, la [République centrafricaine] possède un avantage non négligeable : une main d'œuvre consciencieuse et dont le coût est faible par rapport aux autres Etats [d'Afrique centrale]²⁷⁴». Les

politique, il était proche du parti [...] chrétien démocrate » (entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017).

²⁷¹ Les rapports sont intitulés « Les conditions d'installation d'entreprises industrielles dans les Etats africains et malgache associés. Informations générales pour les appels d'offre du F.E.D. ».

²⁷² « La disponibilité en main d'œuvre de la Mauritanie est assez importante, Toutefois souvent nomade d'origine, cette main d'œuvre présente une tendance naturelle à l'instabilité qui se traduit pour les nouveaux salariés par un taux d'absentéisme relativement élevé, Cette situation toutefois semble évoluer rapidement en raison d'une pénétration des habitudes de la vie industrielle qui s'implante progressivement dans le pays. D'une façon générale, les Mauritaniens apparaissent très réceptifs à la formation en particulier pour les métiers du bâtiment, de la mécanique et de l'électricité » (Les conditions d'installation d'entreprises industrielles dans les Etats africains et malgache associés. Informations générales pour les appels d'offre du F.E.D. République islamique de Mauritanie, Vol. 1, décembre 1972, p.48).

²⁷³ Pour un exemple de l'identification stratégique des opérateurs nationaux au Congo : « le commerce d'importation est pour sa plus grande part entre les mains du secteur privé. Une centrale d'achat étatique, l'Office National de Commercialisation (OFNACOM) a créé son propre réseau de distribution, elle ne commercialise que des biens de consommation courante. A l'exportation, la situation est différente. Dans le domaine agricole, l'Office National de Commercialisation des Produits Agricoles (ONCPA) a le monopole de la commercialisation des produits agricoles de culture industrielle, (cacao, café, paddy, palmistes, arachides) avec le RNPC (Régie Nationale des Palmeraies du Congo) qui se charge de l'huile de palme. Dans le domaine des bois, l'OCO (Office Congolais de l'Okoumé) organisme d'Etat qui s'est substitué en 1971 à l'Office des Bois d'Afrique Equatoriale (OBAE), a le monopole de la vente des grumes d'okoumé, et le BCB (Bureau Congolais des Bois) se charge de la vente des grumes de bois divers. Il n'y a pas de monopole dans la commercialisation des grumes de bois divers, des sciages et des placages » (Rapport « Les conditions d'installation d'entreprises industrielles dans les Etats africains et malgache associés. Informations générales pour les appels d'offre du F.E.D. Volume 16, République populaire du Congo », juin 1974, p.12).

²⁷⁴ Rapport « Les conditions d'installation d'entreprises industrielles dans les Etats africains et malgache associés. Informations générales pour les appels d'offre du F.E.D. Volume 15, République Centrafricaine », juin 1974, p.12. Ces mots rappellent des termes encore courants dans des rapports en économie industrielle : Jean Chevassu parle en 1983 encore « d'une main d'œuvre banale, abondante

gouvernements des Etats associés (EAMA) coopèrent aux plans de coopération industrielle Nord-Sud qui se dessinent : le rapport sur la Côte d'Ivoire montre que le pays « souhaite exploiter la situation résultant de la hausse des coûts salariaux dans les pays développés qui pousse les industries de main-d'œuvre à émigrer vers certains pays en voie de développement ²⁷⁵».

Jacques de Bandt n'est bien sûr pas la seule voix d'expert qui oriente les politiques de coopération. Les rapports du macroéconomiste néerlandais Jan Tinbergen ou d'autres « experts », non du monde académique mais du monde financier, sont également lus à la DG VIII²⁷⁶. Toutefois, en retraçant les activités de de Bandt pour le compte de la DG VIII en particulier, un lien nouveau apparaît entre les questions communautaires de stratégie industrielle et les choix politiques de la Commission en termes de coopération avec les pays ACP. Le rôle individuel et l'activité de Jacques de Bandt sont proches de ce lien. En 1976, après avoir érigé en principe la coopération industrielle, la Commission fait encore appel à de Bandt pour des études sur la transformation sur place des matières premières et sur les politiques d'*import substitution*, et il est invité à écrire à plusieurs reprises dans le *Courrier*²⁷⁷.

2) La présence appuyée des milieux industriels à Bruxelles

Les liens entre l'intégration européenne et les milieux d'affaires, véritables réseaux d'intérêts transnationaux, font l'objet d'analyses historiques ou sociologiques dans une littérature assez récente²⁷⁸. Pour les politiques de coopération industrielle CEE-ACP puis de

et bon marché » dans Jean Chevassu, « Les stratégies industrielles et le développement économique de l'Afrique », Saint Denis, 1983.

²⁷⁵ Rapport « Les conditions d'installation d'entreprises industrielles dans les Etats africains et malgache associés. Informations générales pour les appels d'offre du F.E.D. Volume 15, Côte d'Ivoire », Volume 6, décembre 1972, p.20.

²⁷⁶ Voir les rapports de la Conférence de Venise « Industrie et société dans la Communauté européenne » du 20 au 22 avril 1972, portant sur la promotion de l'industrialisation dans les PVD, par le professeur Tinbergen, Henry Vetter, Président de la Confédération allemande du commerce, et Pierre Moussa qui dirige la Compagnie financière de Paris et des Pays-Bas et la COFIMER.

²⁷⁷ *Courrier* n°60 (1980), p.91-92.

²⁷⁸ Pour les liens entre les réseaux transnationaux et l'histoire de l'intégration européenne, voir Antonio Varsori, *Inside the European Community: actors and policies in the European integration, 1957-1972*, Bruxelles, Bruylant, 2006 ; les différents chapitres dans Antonio Varsori, « The European construction in the 1970s. The Great Divide » dans *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2011, p. 27-40 ; Laurence Badel, Stanislas Jeannesson et N. Piers Ludlow, *Les administrations nationales et la construction européenne: une approche historique (1919-1975)*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2005 ; Laurence Badel et Hélène Michel, *Patronats et intégration européenne. Pour un dialogue disciplinaire raisonné*, Paris, l'Harmattan, 2011, 175 p ; les nombreux travaux de Kaiser: Wolfram Kaiser, Morten Rasmussen et

développement du secteur privé, les contacts de la Commission avec les milieux industriels et patronaux européens sont de plusieurs niveaux, alternant entre la présence régulière des groupes de pression et l'apparition ponctuelle d'acteurs individuels. De nombreux cercles, parfois concentriques d'ailleurs, c'est-à-dire ayant le même centre, gravitent autour de la DG VIII. En 1973, année de l'adhésion du Royaume-Uni au projet communautaire, les grands groupes d'investisseurs de sept États-membres de la Communauté se regroupent sous la coupole informelle et autoproclamée du « Groupe des Sept ». Le « Groupe des Sept » se veut le pendant économique de l'autre G7, plus politique. Au gré des élargissements européens, ce groupe de pression international devient à partir des années 1990 le *Business Council Europe*-

Brigitte Leucht, *The history of the European Union: origins of a trans- and supranational polity 1950-1972*, UACES contemporary European series., London, Routledge, 2009, 228 p ; Wolfram Kaiser et Johan Schot, *Writing the rules for Europe: experts, cartels, and international organizations*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2014 ; Eric Bussière, Michel Dumoulin et Sylvain Schirmann, *Milieus économiques et intégration européenne au XXIe siècle: la crise des années 1970 : de la conférence de La Haye à la veille de la relance des années 1980 (colloque de Louvain-la-Neuve, 27, 28 et 29 mai 2004)*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2006 ; Eric Bussière, Michel Dumoulin et Sylvain Schirmann, *Milieus économiques et intégration européenne au XXIe siècle: la relance des années quatre-vingt, 1979-1992 (colloque des 1er et 2 décembre 2005)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2007 ; Michel Dumoulin, René Girault et Gilbert Trausch, *L'Europe du patronat: de la guerre froide aux années soixante*, Berne, P.I.E.-P. Lang, 1993 ; Michel Dumoulin, *Réseaux économiques et construction européenne (actes du Colloque de Bruxelles, 16-18 octobre 2002)*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2004 ; Eric Bussière, Michel Dumoulin et Sylvain Schirmann, *Economies nationales et intégration européenne*, Stuttgart, F. Steiner, 2014.

Sur les liens entre les milieux d'affaires et l'Union européenne comme lieu d'exercice de leur intérêt, voir par exemple Yohann Morival, « Passage à Bruxelles et structuration nationale de l'intérêt européen au sein du CNPF », *Relations internationales*, 2014, vol. 157, n° 2, p. 97 ; Yohann Morival, « La fabrique des légitimités européennes : les acteurs de la confédération patronale européenne depuis 1952 », *Critique internationale*, 6 janvier 2017, N 74, n° 1, p. 33-51 ; Luciano Segreto, « L'UNICE et la construction européenne (1947-1959) » dans *Europe in the international arena during the 1970s. Entering a different world*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2011, p. 195-208 ; Lucia Coppolaro, « Developing a 'European Strategy': Business Groups and Trade Policy-Making in the Kennedy Round » dans *Societal actors in European integration: polity-building and policy-making 1958-1992*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2013, p. 84-120 ; Neil Rollings, *British business in the formative years of European integration: 1945-1973*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 278 p ; Sylvain Laurens, « Make it E.U. friendly », *Sociétés contemporaines*, 12 avril 2013, vol. 89, n° 1, p. 17-46 ; Hélène Michel, « BusinessEurope au-delà du "lobbying" : le travail d'intégration européenne d'une organisation patronale », *Critique internationale*, 2013, vol. 59, n° 2, p. 133.

Le passage de certains grands industriels à l'état de fonctionnaires européens est aussi intéressant. Voir en particulier le cas de Robert Lemaïgnen, proche de Georges Villiers et ancien du patronat français (CNPF), de la Société commerciale d'affrètements et de commission (SCAC), de la Société commerciale des ports de l'Afrique occidentale (SOCOPAO) et premier Commissaire au développement de 1958 à 1962. Voir Guia Migani, « The Commissioner Robert Lemaïgnen and the African states: the origins of the European Development Policy (1958-1961) », 2005, vol. 18, p. 150-161 ; Claude Malon, *Le Havre colonial, de 1800 à 1960*, Lille, Atelier national de Reproduction des Thèses, 2003, p. 305 ; Guia Migani, *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2008 ; Jacques Ferrandi, « Interview with Ferrandi, Jacques, par J.-M. Palayret and A. Legendre (28.05.2004-29.05.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».

Africa-Mediterranean (BCEAM) puis le *European Business Council for Africa and the Mediterranean* (EBCAM). Le Groupe des Sept rassemble des groupements d'investisseurs français sous le Conseil des investisseurs en Afrique noire (CIAN), italiens (Assafrica), britanniques (British African Business Associations), néerlandais (Afrika instituut), allemand (Afrika Verein), belge (Chambre belgo-luxembourgeoise ACP), et portugais (ELO), comprenant jusque mille deux cents sociétés européennes²⁷⁹. A la lecture du *Courrier*, la présence à Bruxelles du Groupe des Sept est régulière : ses membres participent aux réunions de la Commission au nom du groupe ou à titre individuel, de même que le patronat français (CNPF) ou autres conseils patronaux européens²⁸⁰. Des membres du Groupe des Sept sont également au Conseil consultatif du Centre de développement industriel, siégeant pour la partie européenne.

Eu égard au caractère discrétionnaire des visites, ni les archives de la Commission ni les entretiens ne permettent de retracer les compte-rendu des réunions entre fonctionnaires de la DG VIII et représentants du secteur privé européen²⁸¹. On relève néanmoins qu'individuellement ou sous la coupole du Groupe des Sept, les plus grands groupements nationaux du secteur privé européen ont des liens formels assez étroits et des « échanges très constructifs » avec les fonctionnaires de la Commission, comme s'en souvient Frisch en tant qu'ancien directeur général de la DG VIII, ou encore tel autre directeur²⁸² :

« Le CIAN était le seul groupe français structuré du secteur privé que l'on connaissait [à la Commission]. En Allemagne il y avait le *Afrika Verein*. Ils étaient ensemble sous le Groupe des Sept, et ils venaient souvent à Bruxelles oui. J'allais très souvent à des conférences, j'étais allé à Hambourg. Je connaissais le secrétaire général du G7, c'était un Allemand. On échangeait, on parlait des mêmes choses. On avait avec le secteur privé européen, les industriels rassemblés sous le CIAN ou le Groupe des sept, des échanges très constructifs ²⁸³».

Les contacts se font au gré à gré, entre homologues : les présidents de groupes patronaux rencontrent traditionnellement le commissaire ou son chef de cabinet, et les experts rencontrent les fonctionnaires de la DG VIII, souvent à l'initiative de ceux-ci²⁸⁴. C'est le cas, par exemple, du Français Jean-Paul Gardinier, membre d'une grande famille industrielle

²⁷⁹ Article de la revue *Marchés tropicaux*, 18 novembre 1988, p.3184.

²⁸⁰ Voir les rencontres du « Groupe des Sept » avec les Commissaires européens au développement (*Courrier* n°74 (1982), *Courrier* n°136 (1992)).

²⁸¹ Sans doute un recours aux archives nationales des groupes d'investisseurs et aux documents du Secrétariat général du Groupe des Sept serait-il judicieux pour une recherche centrée sur le groupe ; notre visite au Secrétariat d'EBCAM en 2016 n'a pas permis de constater la présence d'un fonds d'archives.

²⁸² Entretien avec JCB, 25 janvier 2018.

²⁸³ Entretien avec Dieter Frisch, 14 avril 2017.

²⁸⁴ Idem.

spécialisé dans l'industrie des engrais et qui a développé une importante activité en Afrique²⁸⁵. En 1980, il participe, à l'invitation de la DG VIII et de même que Jacques de Bandt, au numéro sur la coopération industrielle du *Courrier* en donnant son point de vue « d'expert » industriel. La présence de Gardinier dans cet outil de communication privilégié, la seule publication régulière à long terme et avec un public assez large²⁸⁶, autant dans les milieux professionnels qu'universitaires et particuliers, dans les pays ACP comme en Europe²⁸⁷, laisse sous-entendre l'importance que la Commission accorde à la voix des industriels et investisseurs européens. Jean-Paul Gardinier est lui aussi membre du CIAN, le Conseil des investisseurs d'Afrique noire, et publie par la suite sur l'industrialisation de l'Afrique, autant pour rester visible que pour donner son avis expert²⁸⁸. En 1977, il est présent lors de la réunion de consultation sur le secteur de l'engrais à Vienne dans le cadre de l'ONUDI du 17 au 21 février 1977, au titre de la société d'engrais et produits chimiques Gardinier S.A.²⁸⁹, et devient un membre du Comité consultatif du CDI en 1980. En présence d'autres industriels européens, Gardinier assiste à des réunions à Bruxelles avec le Commissaire Cheysson, au titre du Centre français de promotion industrielle en Afrique (CEPIA), une structure dont il est aussi le vice-président²⁹⁰. Le commissaire reçoit alors dix-sept patrons européens de fédérations industrielles (la Fédération des entreprises de Belgique, le CNPF, la *Confindustria* italienne, le *Verbond van nederlandse ondernemingen...*) ou d'entreprises (Unilever), présents individuellement à Bruxelles ou sous l'UNICE²⁹¹. Le cas de Gardinier est développé ici car son nom apparaît souvent dans l'histoire de la coopération

²⁸⁵ Jean-Paul Gardinier « a joué un rôle important oui, il était là souvent. Le patronat arrivait à influencer très fortement la Commission. Pour la sidérurgie par exemple, le patronat intervenait et se faisait entendre. En Afrique ils intervenaient surtout pour les filières agroalimentaires. Gardinier c'était les engrais, donc oui il y avait intérêt pour lui à rester à Bruxelles » (entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017).

²⁸⁶ En 1978 on compte 57 000 exemplaires imprimés pour chaque numéro bimensuel et en 1981, ce sont 78 500 copies qui sont distribuées en Europe et dans les ACP prioritairement (Rapports annuels de la coopération technique et financière ACP-CEE 1978 et 1981).

²⁸⁷ Entretien avec une fonctionnaire de la DG DEVCO, 14 avril 2016.

²⁸⁸ Voir par exemple Jean-Paul Gardinier, *Le pari industriel de l'Afrique*, Paris, Éditions France-Empire, 1977.

²⁸⁹ AHUE, BAC 542/2004 – 2, Compte-rendu de mission – 1ère réunion de consultation sur le secteur de l'engrais à Vienne dans le cadre de l'ONUDI du 17 au 21 février 1977 - Annex 1 list of participants.

²⁹⁰ Le CEPIA est créé en 1972 par Paul Huvelin, président du CNPF (1966-1972), pour faire du co-développement d'entreprises franco-africaines, comme le CDI fera trois ans après. Voir cité par Jean-François Bayart, *La politique africaine de François Mitterrand: essai*, Paris, Karthala, 1984 ; Abdoulaye Diarra, *La gauche française et l'Afrique subsaharienne. Colonisation, décolonisation, coopération, XIXe-XXe siècles*, Paris, Karthala, 2014, p. 89.

²⁹¹ AHUE, BAC 542/2004 – 2, Réunions avec le Commissaire Cheysson le 24 juillet 1975 et le 31 mai 1976.

européenne pour le développement des secteurs de production ACP. Pour les observateurs à la Commission, la logique en est simple :

« Les quelques industriels en Afrique se rendaient compte qu'il y avait de l'argent à se faire. Comme ils étaient peu nombreux ils étaient toujours à Bruxelles. Pour se partager le gâteau. [...] dès le début, Lomé était trop centré sur les produits de base. Il n'y avait pas de place pour l'industrie [ACP]. La coopération industrielle, c'était vraiment un cadeau, mais plutôt un cadeau européen, plutôt un cadeau franco-français, pour les quelques entreprises françaises là-bas ²⁹²».

« [Venir à Bruxelles, pour les industriels européens du Groupe des Sept] ce n'était pas une façon de faire venir des entreprises nouvelles, c'était une manière de protéger leurs intérêts déjà existants contre d'autres entreprises. Cela pose la question des intérêts acquis ou corporatifs... ²⁹³»

D'autres réseaux institutionnalisés sont présents à Bruxelles. L'UNICE, union des confédérations industrielles et patronales européennes, est un groupe de pression présent auprès des institutions européennes capable d'agir à la fois au niveau de la Commission et des États-membres via les organisations nationales qu'elle fédère²⁹⁴. Cette confédération patronale européenne est fondée le 4 novembre 1952, en extension du Conseil des fédérations industrielles d'Europe (CIFE) rassemblé en septembre 1949 sur sollicitation de Robert Marjolin, Secrétaire général de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Au sein du CIFE il est proposé de rassembler les organisations concernées par le projet européen sous l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE).

Si l'UNICE représente surtout le grand patronat industriel, donc seulement une partie du patronat européen, il n'est pas un groupe homogène et harmonieux combattant d'une même voix pour une Communauté du libre-échange : des dissensions se font entendre sur les politiques à privilégier pour l'Europe des affaires²⁹⁵. Jusqu'à l'élargissement communautaire au Royaume-Uni²⁹⁶, l'UNICE est caractérisée par une surreprésentation française à travers notamment les liens qu'entretiennent les nombreux membres français également présents au Conseil national du patronat français (CNPF). Il faut certes attendre 1972 pour que le CNPF établisse un bureau de liaison à Bruxelles, néanmoins le patronat français est déjà fortement

²⁹² Entretien avec X, 13 octobre 2017.

²⁹³ Entretien avec JCB, 25 janvier 2018.

²⁹⁴ Sur l'histoire croisée de l'UNICE et l'intégration européenne, voir L. Segreto, « L'UNICE et la construction européenne (1947-1959) », art cit.

²⁹⁵ Sur les dissensions entre la France et le Royaume-Uni principalement, voir N. Rollings, *British business in the formative years of European integration: 1945-1973*, op. cit. ; Michel Offerlé, *Les patrons des patrons. Histoire du Medef*, Paris, O. Jacob, 2013, 364 p ; Y. Morival, « La fabrique des légitimités européennes », art cit.

²⁹⁶ L'UNICE subit une influence britannique grandissante : on communique à l'UNICE en français jusque 1973, puis l'organisation devient plus anglophone. On parlera alors de l'*Union of Industrial and Employers' Confederations* en 1987, puis de *BusinessEurope* depuis 2007.

présent auprès de la Commission pour intervenir et peser sur les questions d'intégration européenne, mais aussi sur les intérêts du patronat dans les relations avec les pays africains²⁹⁷.

Les compte-rendu de réunions gardent trace des positionnements des confédérations patronales européennes dès 1975 sur la question de la coopération industrielle, une structuration de message commun émerge, de soutien à la Commission pour approfondir la politique de coopération industrielle, d'une part, et à l'intention des États ACP d'autre part, pour faciliter le développement de leurs investissements en améliorant leur accueil et leurs conditions de garantie. Une réunion de 1975 entre la DG VIII et les membres élus de l'UNICE, est édifiante sur les liens entre les rapports entre les milieux d'affaires européens et la définition d'une politique de coopération industrielle (théoriquement paritaire) CEE-ACP. Le 24 juillet 1975, le commissaire Cheysson expose les buts et outils de la coopération industrielle telle qu'imaginée par la Commission. Les industriels félicitent le travail de la DG VIII : le titre III de la Convention de Lomé intéresse directement les opérateurs européens qui se sentent pris en compte à juste titre. Ils insistent auprès de Cheysson sur la nécessité de rendre le CDI (en gestation jusque 1977) directement opérationnel et d'impliquer davantage encore les opérateurs privés européens dans les politiques de coopération afin que celles-ci ne soient pas limitées aux pouvoirs publics²⁹⁸. Les industriels présents à la réunion, dont Jean-Paul Gardinier, expriment cependant leur déception quant à la protection et l'accueil des investissements étrangers en Afrique et demandent à ce que la DG VIII propose la création d'un système communautaire de garantie contre les risques politiques. Cheysson compte sur le secteur privé européen pour co-définir les politiques CEE-ACP en demandant à l'UNICE de rester « l'interlocuteur évident ²⁹⁹» de la Commission et de demeurer dans le triangle formé par la Communauté, les ACP et les opérateurs privés européens. Cheysson fait jouer de son passé d'industriel (il dirigeait jusque 1973 la compagnie des potasses du Congo) pour se garantir leur soutien et dans l'optique de maintenir un langage commun³⁰⁰. Pour le commissaire, le secteur privé européen est l'acteur principal du développement ; le rôle des

²⁹⁷ Au CNPF on ne se cache pas de la préférence accordée à l'Afrique plutôt qu'une politique axée sur les pays arabes exportateurs de pétrole. Voir A.-M. Mureau, *L'Europe communautaire dans la négociation Nord-Sud, op. cit.*, p. 66. Voir aussi Y. Morival, « La fabrique des légitimités européennes », art cit.

²⁹⁸ Un commentaire qu'a sans doute entendu Huybrechts, et une critique que l'on entend encore aujourd'hui (entretien avec Philippe Chedanne, 13 juillet 2015).

²⁹⁹ AHUE, BAC 542/2004 – 2, Compte-rendu de réunion avec le Commissaire Cheysson le 24 juillet 1975.

³⁰⁰ De janvier 1970 à mai 1973 Cheysson est président du directoire de l'Entreprise minière et chimique et président-directeur général de la Compagnie des potasses du Congo (Journal officiel, *Décret du 30 janvier 1970 portant nomination du président et d'un membre du directoire de l'Entreprise minière et chimique*, Paris, 1970.).

pouvoirs publics n'est que de « guider, protéger et faciliter³⁰¹ » les affaires des opérateurs européens avec les ACP, pour leur développement. Le reste appartient aux entreprises. Lors d'une autre réunion, Cheysson propose aux industriels de rencontrer, officiellement ou officieusement, c'est selon, dès l'automne 1975, les pays ACP les plus favorables à un développement industriel à travers les investissements européens : le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Cameroun principalement³⁰². Les réunions avec le patronat européen donnent à la DG VIII un rôle de facilitateur de contact entre des autorités ACP désireuses de s'industrialiser et des investisseurs désireux de maintenir ou développer leurs activités dans des pays africains. En 1975, la Convention de Lomé est signée, et la politique de coopération industrielle reste largement à façonner. Elle prend les contours que lui donnent les discussions avec les industriels : directement à la suite d'une réunion à laquelle il assiste aux côtés de Cheysson, André Huybrechts propose une note de travail sur l'insertion des opérateurs privés, définissant ainsi la position de la Commission sur la coopération industrielle plus précisément selon les recommandations expresses de l'UNICE³⁰³.

L'intérêt des milieux patronaux européens pour la coopération industrielle demeure au-delà des visites à Bruxelles. En janvier 1976, le Secrétaire général de l'UNICE envoie une note à la Communauté dans laquelle il souligne que la coopération industrielle est, plus que le CDI, d'abord et surtout l'affaire des opérateurs privés. Il rappelle la nécessité de garantir la présence d'industriels européens auprès du CDI en tant que Comité consultatif. D'ailleurs, propose-t-il, l'organisation peut s'engager à proposer une liste d'hommes d'affaires européens à installer au Comité consultatif, si la DG VIII en est d'accord. Et en effet, depuis sa

³⁰¹ Le rôle du secteur public dans la conduite des opérateurs privés selon la Commission peut se résumer à la présentation qu'en fait André Huybrechts dans un document de service : la particularité de la coopération industrielle par rapport aux autres secteurs de la coopération (financière, commerciale...) est qu'elle « dépend non seulement des décisions et des actions des pouvoirs publics des deux partenaires, mais, dans une très large mesure, des projets et des activités d'opérateurs indépendants à l'égard desquels, dans les pays industrialisés à économie de marché, les pouvoirs publics ne disposent que de moyens indirects d'orientation et d'encouragement ». Pour la DG VIII, les pouvoirs publics peuvent et doivent jouer un rôle important sur le plan de l'encadrement et l'incitation à l'égard de leurs opérateurs ainsi que sur le plan de l'environnement et de l'infrastructure industriels. La Communauté a montré sa disposition à assumer ses responsabilités (publiques), notamment lors de la 7e Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies (AHUE, BAC 542/2004 – 1, « Actions des pouvoirs publics et rôle des opérateurs dans la coopération industrielle » VIII/A/1 – SEK(76)165 – 8/92/76 (DIAL5))

³⁰² AHUE, BAC 542/2004 – 1, Réunion avec le Commissaire Cheysson, 25 avril 1975. Malgré les discours en effet, peu d'ACP sont réellement intéressés par la coopération industrielle en 1975, au moment où les revendications sont les plus fortes.

³⁰³ Idem.

proposition, le Comité consultatif du CDI compte des industriels nommés par l'UNICE³⁰⁴. L'UNICE continue d'appuyer les travaux de la DG VIII dans le domaine de la coopération industrielle et publie deux prises de position sur la nécessaire protection des investissements privés européens en 1978 pour affirmer sa présence dans l'enceinte de coopération³⁰⁵.

Les confédérations patronales expriment leur intérêt à l'endroit de la coopération industrielle avec les États ACP, étant donné qu'il est question de leurs opérateurs économiques et que les discussions portent sur une éventuelle harmonisation communautaire des règles de conduite des entreprises, des mesures de protection des investissements et, à long terme, d'une reconversion des secteurs industriels de la CEE dans les pays du Sud. Ce sont là des sujets sur lesquels les milieux industriels européens s'opposent généralement entre eux, mais sur lesquels ils s'entendent, dans un contexte de crise économique et dans le cas où le développement et le redéploiement des industries, pilotés par la Commission, se feraient en Afrique³⁰⁶.

3) Le Courrier comme chambre d'écho des entreprises européennes

La DG VIII adresse aussi les messages des milieux patronaux européens directement aux États ACP. Dans le *Courrier CEE-ACP*, tribune de la coopération CEE-ACP, journal bimensuel à 60 000 tirages³⁰⁷, des représentants d'organisations patronales ou d'autres fédérations industrielles européennes se font l'écho des opérateurs privés qu'ils représentent et pour lesquels ils ont une forte action de lobbying à Bruxelles, au travers du « Groupe des Sept » ou de l'UNICE. Dès 1975, on retrouve ainsi dans plusieurs numéros du magazine la voix du secteur privé européen, qui exprime les attentes des industriels par rapport à l'accueil que réservent les États ACP à leurs investissements. Parmi les rédacteurs : le Centre européen pour le développement industriel et la mise en valeur de l'outremer (CEDIMOM) dirigé par l'ancien gouverneur français en Guinée Roland Pré, et fondé par les présidents du géant de l'aluminium Pechiney (Raoul de Vitry) et de Fiat (M. de Valletta)³⁰⁸ ; l'association fédérale de l'industrie allemande, la fédération néerlandaise d'organisations patronales (OGEM), la compagnie britannique Bookers Ltd. et la Compagnie marchande et financière internationale

³⁰⁴ AHUE, BAC 129/1983 – 614 (1975-1976), Note de Bernard Sassen, Secrétaire général (ou Directeur général) de l'UNICE, au Conseil de la Communauté européenne, le 15 janvier 1976.

³⁰⁵ AHUE, BAC 16/2001 – 43, Prises de position de l'UNICE envoyées par courrier à la DG VIII du 10 octobre 1978 et du 6 décembre 1978, dans les archives de négociations pour Lomé II.

³⁰⁶ Voir A.-M. Mureau, *L'Europe communautaire dans la négociation Nord-Sud*, op. cit., p. 87.

³⁰⁷ Rapport annuel de la coopération technique et financière ACP-CEE 1978.

³⁰⁸ Voir le *Courrier* n°33 (1975).

(CMFI), exportatrice de machinerie industrielle³⁰⁹; des investisseurs danois³¹⁰; des investisseurs de la confédération industrielle italienne *Confindustria*³¹¹. Leur message est commun : les grandes conférences du NOEI à Caracas, Lima, Genève et Paris etc. ont été des « provocations inutiles ³¹²» et des échecs, et les États ACP sont fortement enjoins à élargir la coopération avec la Communauté en accueillant ses firmes et ses investissements³¹³. Les industriels relèvent le paradoxe incommode dont les opérateurs qu'ils représentent font l'objet : si les entreprises sont à la fois suspectes mais désirées pour les ressources financières qu'elles apportent, comment procéder ? La voie de l'autonomie, ou autarcie, est agitée comme une menace. Dans ce journal de la DG VIII, les encarts réservés aux industriels européens insistent longuement sur la nécessité d'accueillir les investissements étrangers, et de les sécuriser en annonçant clairement tout changement dans les conditions de traitement des investissements au préalable, pour éviter les conséquences liées aux risques politiques (expropriation, nationalisation, litiges internationaux...). Profitant du magazine comme médium de dialogue, les représentants d'entreprises européennes évoquent aussi leurs besoins ; la politique de coopération industrielle ne saurait être au seul bénéfice des États ACP. Ainsi en Italie, la *Confindustria* et l'institut de reconstruction de l'industrie italienne (IRI) parlant au nom du pétrolier ENI, de Fiat, et des usines de textile notamment, ne cachent pas leur besoin pour un accès aux matières premières et déclarent préférer développer des chaînes de transformation pour leur approvisionnement, plutôt que des petites et moyennes entreprises dans les ACP³¹⁴. Ainsi, si la coopération industrielle CEE-ACP affiche des buts généraux et communs aux trois côtés du triangle (opérateurs européens-Communauté-ACP), chaque partie, selon ses intérêts, semble la comprendre comme elle le souhaite.

Enfin, dans les premières années de la coopération industrielle CEE-ACP, des représentants européens du patronat énoncent les bonnes pratiques de ce qu'ils souhaitent voir émerger dans les États ACP, et leur message libéral porte auprès des responsables de la DG VIII : ils demandent à ce que l'Europe affirme les principes de la libre entreprise dans les pays ACP, la réduction maximale des barrières aux initiatives privées, quelles qu'elles soient, un code d'investissement permanent et avantageux pour les investissements étrangers... Dans

³⁰⁹ Voir le *Courrier* n°39 (1976).

³¹⁰ Voir le *Courrier* n°45 (1977).

³¹¹ Voir le *Courrier* n°51 (1978).

³¹² Idem.

³¹³ Idem.

³¹⁴ Dans le *Courrier* n°51 (1978), p.10-14. Sur le groupe IRI, voir Gioachino Fraenkel-Haeberle, « IRI and ENI—Instruments of development policy », *Intereconomics*, 1 mai 1967, vol. 2, n° 5, p. 136-139.

un article du *Courrier*³¹⁵, l'industriel Jean-Paul Gardinier encore parle à la fois personnellement et au titre de ses nombreuses casquettes – au nom du Centre français de promotion industrielle en Afrique (CEPIA) et de la Société de promotion et de gestion industrielle (SOPROGI)³¹⁶, d'expert européen siégeant au Comité consultatif du CDI – quand il prône la nécessité de développer les investissements privés européens en Afrique, quand bien même ils ne correspondraient pas au plan de développement national souhaité par l'État ACP bénéficiaire. Ce qui éloigne la coopération industrielle de son principe de base tel que l'énonçait la Commission, à savoir le respect des choix politiques et économiques des États ACP. À des fins de simplification et dans un ton paternaliste, Gardinier oppose au « mauvais » État ACP le « bon » voisin ACP qui aurait compris qu'il faut réserver aux investisseurs étrangers un « bon accueil », indispensable à son développement, offrant garantie, sécurité, confiance, infrastructures, énergie et même, plus prosaïquement, écoles, hôtels et quartiers pour expatriés... Différentes tendances sont ainsi à l'œuvre au sein de l'UNICE et des autres milieux d'affaires nationaux opérant auprès de la DG VIII, mais les représentants patronaux qui ont l'occasion de s'exprimer à titre individuel ou officiel s'entendent sur la teneur des messages à adresser aux États ACP par le biais de la coopération industrielle.

³¹⁵ Le *Courrier* n°60 (1980).

³¹⁶ Gardinier reste très longtemps proche des niveaux de pouvoir sur la coopération économique avec l'Afrique. Voir sa présence à Abidjan, quarante ans plus tard, en 2014 dans l'article « A huis clos au patronat français - Côte d'Ivoire », *La Lettre du Continent*, 25 nov. 2004p.

Conclusion du chapitre

En 1975, la Convention de Lomé établit le Centre de développement industriel (CDI) et ses institutions de tutelle connexes (Comité de coopération industrielle, Conseil consultatif) comme instruments opérationnels de la coopération industrielle CEE-ACP. L'objectif est de permettre aux pays du groupe Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) de s'industrialiser rapidement, notamment en facilitant les investissements européens privés vers les pays ACP. La Commission propose au début de la Convention de Lomé de protéger et promouvoir, de manière publique et supranationale, les investissements européens dans les pays ACP, mais bute contre les résistances d'Etats-membres européens qui souhaitent conserver leur diplomatie économique comme prérogative nationale. La coopération industrielle CEE-ACP et ses instruments naissent à un moment particulier de l'histoire des relations avec les Etats associés (EAMA) puis ACP. Ce moment est partagé : d'un côté, les objectifs utopiques du Nouvel ordre économique international (NOEI), dans lesquels la Communauté s'engage à travers une DG VIII volontaire et aux accents tiers-mondistes ; d'un autre, le pragmatisme politique lié à l'interdépendance des besoins stratégiques entre la Communauté et des pays ACP, doublé des besoins de redéploiement en Afrique des secteurs industriels européens, à commencer par l'industrie du textile.

La liberté d'initiative de la Commission, et de la DG VIII en particulier, joue un rôle important dans la création du groupe ACP, d'abord à travers l'autorisation donnée en 1973 par Jean Chapperon, chef de cabinet du commissaire Deniau, de mettre fin à un régime réciproque, ensuite par l'introduction d'éléments nouveaux dans la relation avec les Etats ACP, et au premier chef la politique de coopération industrielle. La DG VIII propose donc le chapitre sur la coopération industrielle CEE-ACP, à la fois en jouant sur l'esprit du NOEI pour aller dans le sens de pays ACP méfiants, par calcul de planification industrielle et pour affirmer la Commission comme acteur politique, mais aussi par conviction de certains fonctionnaires européens, experts du domaine. Sur ce point, la trajectoire personnelle d'André Huybrechts surtout, marque la mise en place de la coopération industrielle à Bruxelles. Le rôle qu'il joue est d'importance car André Huybrechts détermine les contours d'une politique publique d'appui aux secteurs de production dans les pays ACP et d'appui aux investissements privés européens. Dans la mise en œuvre de la coopération industrielle, la direction des études de la DG VIII s'inspire des recommandations de part et d'autre d'économistes industriels (en particulier Jacques de Bandt), des réseaux économiques

européens (les membres du « Groupe des Sept » et l'UNICE), mais aussi avec une grande autonomie de décision. Le rôle d'initiative de la DG VIII est important, et plus spécifiquement celui des responsables au sein de la direction des études, tels que Jean Durieux, Dieter Frisch, André Huybrechts.

Aux débuts de la Convention de Lomé, la coopération industrielle présente deux spécificités : son caractère paritaire ACP-CEE, et la vision communautaire qu'elle propose en filigrane. Le but de la coopération industrielle est d'encadrer le développement des secteurs de production dans les pays ACP, au moyen d'un encouragement public des opérateurs ACP, mais aussi des investisseurs privés européens, dans l'idée d'un transfert Nord-Sud, officiellement conforme aux revendications du Nouvel ordre économique international. La coopération industrielle permet ainsi de répondre à la fois aux demandes propres au NOEI et aux nécessités de redéploiement industriel du Nord vers le Sud pour une Communauté européenne en crise industrielle. Le secteur du textile en représente un laboratoire. Avec la coopération industrielle, la Commission propose par conséquent une manière de réussir la synthèse entre les économies de marché européennes et des économies plus dirigistes dans des pays ACP, dans l'optique affichée d'une « complète égalité entre partenaires », selon la Convention de Lomé³¹⁷. Lancé en 1977 comme structure paritaire CEE-ACP, le Centre de développement industriel (CDI) en est une réalisation audacieuse. Les parties signataires de la Convention de Lomé s'accordent à développer les secteurs de production ACP, laissant la Commission disposer les outils et en laissant la procédure de choix aux Etats ACP à travers les programmations du Fonds européen de développement (FED). Néanmoins, la coopération industrielle relève dans les années 1970 moins d'une coopération effective, que du résultat d'un rapport de pouvoirs et d'influences entre des influences extérieures européennes d'une part – dont le secteur privé européen, présenté par la Commission comme le « nouvel acteur du développement ³¹⁸» – et les États ACP d'autre part, auprès d'une DG VIII qui se fait le chef d'orchestre de sa propre autonomie politique.

³¹⁷ Convention CEE-ACP de Lomé (1975-1980), p.13.

³¹⁸ AHUE, BAC 542/2004 – 2, Compte-rendu de réunion avec le Commissaire Cheysson le 24 juillet 1975.

Chapitre 2 : La mise en place de la coopération industrielle CEE-ACP

Introduction du chapitre

En 1975, la coopération industrielle CEE-ACP est un domaine nouveau pour la Communauté européenne et le groupe des Etats ACP. C'est un objet de coopération imaginé et mis en place avec la Convention de Lomé. Il s'agit d'une politique globale de la CEE en direction des secteurs de production des Etats ACP et recoupe, au-delà de son épithète « industrielle » la coopération autour de l'industrie, de l'agro-industrie, le développement de l'agriculture³¹⁹, l'appui au commerce, au tourisme et le secteur des industries métallurgiques et extractives (mines) et de l'énergie³²⁰. Développer les secteurs de production (publics et privés) et encourager les activités des opérateurs ACP relève d'une politique publique vaste qui connaîtra des évolutions au fil des années³²¹. En 1975, la coopération industrielle CEE-ACP doit permettre aux Etats ACP une industrialisation rapide à travers trois canaux principaux d'appui aux entreprises : en finançant des projets d'investissement dans les entreprises industrielles étatiques, en intensifiant les opérations de joint-ventures euro-ACP, et en développant les petites et moyennes entreprises industrielles (PME-PMI) de tous secteurs.

Au-delà de l'annonce politique, comment se déroule la mise en place opérationnelle de la coopération industrielle et de ses instruments ? Dans quelle mesure cette opérationnalisation reflète-t-elle les dynamiques du partenariat CEE-ACP, reposant sur l'égalité entre partenaires et le respect des souverainetés nationales (deux éléments du partenariat de Lomé) ? La première partie du chapitre présentera, de l'intérieur, les acteurs pilotant les politiques de développement des secteurs de production ACP depuis la DG VIII à

³¹⁹ Le développement rural qui aura la priorité dans la programmation des Programmes indicatifs nationaux (PIN) à partir des années 1980 prend surtout en compte le développement « social » de l'agriculture : développement de la santé, de l'éducation et des transports en milieux ruraux. L'appui aux entrepreneurs agricoles sera compris sous le développement du secteur privé.

³²⁰ Les autres secteurs ou instruments bénéficiaires de la coopération CEE-ACP dont il ne sera pas question ici, le Stabex, le Sysmin et les aides exceptionnelles suite aux catastrophes naturelles par exemple, traitent du développement des secteurs de production ACP selon un système de planification et compensation plus que d'appui au développement des secteurs.

³²¹ 1975 est l'année d'une première formulation en politique globale, c'est pourquoi les bornes de début de la recherche sont placées cette année.

Bruxelles³²². L'opérationnalisation de la coopération industrielle, c'est-à-dire la définition des instruments et institutions, relève de pratiques qui doivent beaucoup au parcours personnel d'une équipe réduite de fonctionnaires européens (I). La deuxième partie montrera de quelle manière la Commission européenne coordonne la politique de coopération industrielle CEE-ACP en recourant à des instruments financiers et techniques qui lui sont propres, tout en faisant appel à la Banque européenne d'investissement (BEI) autant qu'au nouveau Centre de développement industriel (CDI). Rapidement, des limites et changements de tendance apparaissent dès les premières années (II). Enfin nous verrons comment le développement d'une approche pro-PME se développe à partir et en parallèle de la coopération industrielle, à partir d'une vision pilotée par la Commission depuis Bruxelles (III).

³²² La DG VIII est la Direction générale de la Commission en charge de la coopération avec les Etats ACP.

I. Une mise en œuvre artisanale

Les responsables de la coopération industrielle au sein de la DG VIII sont peu nombreux et mettent en place les tâches qui leur sont confiées par la direction comme des pionniers, c'est-à-dire par tâtonnements et en ayant une grande liberté d'initiative. Dès lors, leur profil professionnel influence grandement une politique naissante.

A. *Les profils des responsables*

« nous sommes venus plutôt du côté étatique vers le secteur privé. Et [à propos] du secteur privé on avait un peu tendance à dire ce n'est pas tellement notre *business* comme institution de financement public [...]. Ce n'était pas une attitude de doctrine, c'était ce qu'on croyait être le mieux capable de faire. ³²³»

La phrase extraite d'un entretien avec le chef de la division des « études et politiques de développement », Dieter Frisch, illustre la page blanche, ou le vide devant lequel se retrouvent les administrateurs chargés de mettre en place une grande politique de coopération industrielle CEE-ACP en 1975. La question qui est en jeu est celle de la légitimité de responsables d'une administration publique – qui viennent traditionnellement en appui aux gouvernements des pays partenaires – à s'occuper de problématiques du privé.

Développer les secteurs productifs privés, c'est-à-dire les entreprises privées des États ACP, figure parmi les objectifs de la Convention de Lomé au titre de la coopération industrielle. Pour la Communauté, qui avait par le passé surtout soutenu les opérateurs européens implantés dans les États associés via le Fonds européen de développement (FED), depuis Lomé, il lui revient désormais de contribuer financièrement au développement de l'industrie, de l'agriculture, de l'artisanat, du commerce et, par la suite, des services, des États ACP. Les techniques sont les mêmes qu'avant Lomé : apport d'une assistance technique de la Commission et financière via le FED, prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) aux grandes industries ou appuis ponctuels à des projets par des subventions. D'autres éléments sont nouveaux. Le Centre de développement industriel (CDI) et la promotion d'une coopération conjointe d'opérateurs privés européen et d'industries ACP sont inédits ; le développement d'un secteur privé ACP aussi. La question de base qui sous-tend cette

³²³ Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016.

politique est nouvelle, d'où la distance adoptée par la Communauté : comment soutenir des activités privées avec des fonds publics européens ³²⁴?

A la DG VIII, l'unité qui a la charge de la coopération industrielle, joue un rôle initiateur important. L'équipe reste très réduite, d'abord au sein de la direction B des études, puis dans une unité opérationnelle D2 (coopération industrielle, promotion commerciale et coopération régionale) à la fin des années 1970. Dans la division des études et politiques de développement, deux fonctionnaires principalement s'occupent de penser la coopération industrielle et d'encourager le développement du secteur privé des Etats ACP. Les activités de coopération industrielle totalisent annuellement des millions d'unités de compte sur divers projets³²⁵. La gestion de la coopération industrielle est pourtant qualifiée, par eux-mêmes comme de l'extérieur, « d'artisanale », c'est-à-dire d'une manière « amateur » ou « de bricolage »³²⁶. Si la coopération dans le domaine public sous Lomé est dans la continuité de ce que la Commission faisait auparavant, tout reste à inventer au niveau du secteur privé. Dans les années 1970, les Etats africains donnent la priorité à des politiques de développement industriel à travers une planification, une intégration et une nationalisation des secteurs industriels, et en priorité des industries métallurgiques et extractives qui génèrent beaucoup de ressources financières. Peu d'importance est accordée à un soutien à l'initiative privée ; les sociétés coopératives et les entreprises d'Etat sont privilégiées³²⁷. A Bruxelles, les

³²⁴ « Frisch il disait tout le temps, le secteur privé, "c'est difficile". C'est difficile de supporter le secteur privé avec l'argent public. Alors nous avons essayé de les mettre ensemble » (entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016).

³²⁵ Au 31 décembre 1976, 445,8 millions d'unités de compte sont engagées sur les 3,39 milliards prévus pour Lomé I, dont 64 % sont alloués au développement des secteurs de production, avec 37 % à l'industrialisation et 27 % à la production rurale (Rapport annuel de la Commission sur la coopération financière ACP-CEE 1976, p.16). Ce qui revient à 165 millions pour les deux premières années de Lomé au titre de l'industrialisation, sachant que les frontières entre secteurs sont minces et perméables.

A partir de 1980 on ne parlera plus en unités de compte mais en Ecu : « Le Conseil des Communautés européennes a adopté le 18 décembre 1980 la décision 80/1184/CEE relative au remplacement de l'unité de compte européenne par l'Ecu pour exprimer les montants des concours financiers au titre de la 2^{ème} Convention ACP-CEE et des Conventions précédentes... » (Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1980, p.113). Ici il sera ainsi fait référence aux montants de projets en Ecus au lieu des unités de compte précédemment en vigueur, indépendamment de l'appellation, forcément changeante en fonction de l'année d'évocation.

³²⁶ Les termes sont souvent repris lors de différents entretiens avec des fonctionnaires de la DG VIII autant que des acteurs extérieurs (entretiens avec Paolo Logli, 6 décembre 2016 et 29 mars 2017 ; entretien avec RD, 28 septembre 2016 ; entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017). Jean Durieux évoque lui aussi une mise en place politique artisanale : Jean Durieux, « Interview with Durieux, Jean, par A. Legendre (03.03.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».

³²⁷ Sur les politiques des Etats africains, voir Jean-François Bayart, *L'Etat en Afrique: la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989 ; J.-P. Dozon, *Afriques en présence. Du monde atlantique à la*

deux fonctionnaires responsables de la coopération industrielle s'occupent à la fois de l'appui de la Communauté (public) au développement des secteurs productifs dans les pays ACP, c'est-à-dire à la fois les opérateurs ACP et européens privés, et aux entreprises industrielles publiques ACP. La définition des bénéficiaires de ces politiques de développement n'est pas claire – entreprises européennes ou industries publiques africaines ? – et donne lieu à différentes interprétations au cours du temps.

Le fonctionnaire belge André Huybrechts, initiateur de la coopération industrielle et « architecte » du CDI, poursuit ses travaux sur la coopération industrielle au sein de la Commission. Huybrechts, par ailleurs enseignant-chercheur en économie appliquée, développe une approche libérale qu'il conserve jusqu'à la fin des années 1980 à la Commission³²⁸. Pour Huybrechts, les Etats ACP ne pourront se développer qu'à condition que l'environnement économique national soit propice aux entreprises privées, et notamment aux petites et moyennes entreprises de tous secteurs (agricole, artisanal, industriel, commerces), allant ainsi à rebours des politiques économiques en cours dans la plupart des Etats africains. Il prône l'établissement d'une économie de marché stimulée et encouragée par des politiques nationales d'encadrement et des instruments financiers d'appui, des politiques de formation et de technologie. Le Centre de développement industriel est mis sur pied dans cette optique. Huybrechts ne s'oppose pas au rôle du public dans l'appui au secteur privé, mais proscrit une tendance, en cours chez les ACP, de politiques publiques massives d'industrialisation qui accordent à l'Etat le rôle de seul entrepreneur du développement³²⁹. Durant vingt ans, Huybrechts défend fermement son unité à Bruxelles contre les « attaques dirigistes » de certains représentants ACP qui réclament contre l'appui de la Commission aux entreprises privées, selon son collaborateur Paolo Logli³³⁰.

globalisation néolibérale, op. cit. ; Pascal Labazée, *Entrepreneurs, ajustement et démocratie*, Paris, Ed. Karthala, 1994, 1 vol. (191 p.) p ; John Iliffe, *The emergence of African capitalism*, Londres, Macmillan, 1983 ; Frederick Cooper et Christian Jeanmougin, *L'Afrique depuis 1940*, Paris, Payot, 2008. Sur le modèle dirigiste ou socialiste de certains Etats, un colloque international « Socialismes africains – Socialismes en Afrique » a été tenu du mercredi 6 au samedi 9 avril 2016 à Paris I, en présence de, entre autres, Frederick Cooper, Souleymane Bachir Diagne, Mamadou Diouf, Jean-Pierre Dozon, Johanna Siméant... Nous ignorons si la publication des actes du colloque est confirmée.

³²⁸ Entretien avec Paolo Logli, 6 décembre 2016. Huybrechts reste proche de la DG VIII après son départ en pension, dans la mesure où il rédige encore des articles dans le *Courrier* pendant les années 1990.

³²⁹ AHUE, BAC 542/2004/01, Intervention de André Huybrechts le 23 juin 1973, à l'occasion de la 2^e rencontre de l'UNIAPAC à Kinshasa (note VIII/774(73)-F).

³³⁰ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

Le fonctionnaire italien Paolo Logli rejoint lui aussi la division des études sous la direction de Jean Durieux et dans l'unité des politiques de développement de Huybrechts en 1970 ; lorsque Frisch quitte le poste d'assistant du directeur général Hendus, il prend la tête de l'unité de Huybrechts et Logli. Comme les autres administrateurs de la direction, Logli a une formation d'économiste³³¹, mais plutôt hétérodoxe dans la mesure où il s'inspire des théories de la croissance déséquilibrée d'Albert Hirschman³³². Après une formation en économie à Florence puis un séjour d'études à l'*International institute of social studies* à la Haye qui l'introduit dans des courants plus tiers-mondistes du développement, Paolo Logli retire de la confrontation de théories économiques différentes une vision dont il fait le moteur de sa carrière, consistant à développer, en priorité au niveau local et rural, la petite entreprise privée, africaine, de tous secteurs : agriculture, commerce, artisanat, du secteur formel ou informel³³³.

La DG VIII est constituée de plusieurs oppositions organiques³³⁴. Dans les années 1970, l'opposition est croissante entre la division du FED, composée d'anciens administrateurs issus d'une tradition postcoloniale, et la direction B des études de l'autre, qui cherche à rompre avec celle-ci, à la demande du commissaire Cheysson notamment³³⁵. Dans

³³¹ Logli a suivi une formation d'économie à l'université de Florence et passe une année au *Institute of social studies* (ISS) à la Haye, une université en sciences sociales du développement, avant de rejoindre la Commission.

³³² Paolo Logli traduit par exemple Hirschman de l'anglais vers l'italien avant de rejoindre la Commission : Albert O. Hirschman, *La strategia dello sviluppo economico* (traduction de Paolo Logli), Firenze, La nuova Italia, 1968, 258 p. Il s'agit d'une traduction du livre publié dix ans auparavant, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1958. Hirschman propose une théorie de croissance nécessairement déséquilibrée dans certains secteurs en particulier, au contraire d'autres pionniers du développement, comme Paul Rosenstein-Rodan, qui favorisent un *big push* général, une aide massive à tous les secteurs. Sur les novations hétérodoxes qu'apporte la lecture de Hirschman, voir Philippe Hugon, « Le concept d'acteurs du développement chez les pionniers du développement : Albert Otto Hirschman et François Perroux », *Mondes en développement*, 2003, vol. 124, n° 4, p. 9 ; Philippe Hugon, *Mémoires solidaires et solitaires : trajectoires d'un économiste du développement*, Paris, Karthala, 2014.

³³³ « [Aux Pays-Bas] j'ai pu faire l'anglais et voir autre chose... Aux Pays-Bas il y avait l'expérience de Java, de l'Indonésie... Je lisais dans Hirschman que c'était possible, que tout était un mix. Hirschman s'opposait à McNamara, qui avait dirigé la Banque mondiale. Alors à l'examen [d'entrée à la Commission] la question était : "M. Logli, si vous êtes Ministre du développement, que feriez-vous pour l'Afrique ?" C'était facile pour moi. Frisch avait beaucoup apprécié ma capacité à mobiliser plusieurs approches. L'approche des Pays-Bas faisait que plusieurs logiques étaient possibles. Il y avait du libéral, du marxisme... » (entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016).

³³⁴ M. Abélès, I. Bellier et M. McDonald, *Approche anthropologique de la Commission Européenne*, *op. cit.*, p. 28.

³³⁵ Voir J. Durieux, « Interview with Durieux, Jean, par A. Legendre (03.03.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection », art cit ; Véronique Dimier, « Institutionnalisation et bureaucratisation de la Commission européenne : l'exemple de la DG développement », *Politique européenne*, 2003, vol. 11, n° 3, p. 99-121 ; Véronique Dimier,

la division des études, André Huybrechts et Paolo Logli comptent parmi les économistes proches des responsables qui cherchent à démanteler « l'empire du FED ³³⁶ », dont Jean Durieux et Dieter Frisch. C'est sous leur direction que les deux fonctionnaires Huybrechts et Logli œuvrent à une approche du développement qui soit nouvelle et qui consiste à développer les secteurs productifs ACP au niveau microéconomique et local. Cette approche rompt en effet avec une histoire de soutien aux opérateurs européens dans les ACP sur les enveloppes du Fonds européen de développement³³⁷.

B. « This is your money »

L'attention accordée aux petites et moyennes entreprises ou industries (PME-PMI) est développée dans la Convention de Lomé³³⁸, mais elle est surtout pilotée depuis Bruxelles, et dans les faits elle n'est pas choisie prioritairement par les ACP. Les gouvernements ACP doivent faire état de trois secteurs d'intervention prioritaires dans les Programmes indicatifs nationaux (PIN), et n'énoncent pas souvent la coopération industrielle et encore moins le développement de la PME-PMI comme un secteur prioritaire national. Aux débuts de Lomé, une dizaine de pays ACP seulement seraient intéressés par la coopération industrielle³³⁹. Au contraire, l'énergie, les infrastructures et le développement rural restent les secteurs le plus souvent plébiscités. Le Nigeria des années 1970 offre un bon exemple de changement de priorité de politique économique, contre les recommandations européennes, comme le rapporte Paolo Logli :

« [Pour] le Nigeria, avant le pétrole, on ne parlait que d'agriculture. Le pétrole est arrivé, tout le monde a quitté les zones rurales. L'agriculture n'existait plus, il fallait importer des

« Administrative reform as a means for political control : lessons from DG VIII 1957-1975 » dans *The changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 74-88 ; Véronique Dimier, « Adieu les artistes, here are the managers » : les réformes managériales au sein de la DG Développement de la Commission européenne », *Sociologie du travail*, 2010, vol. 52, n° 2, p. 234-254.

³³⁶ M. Abélès, I. Bellier et M. McDonald, *Approche anthropologique de la Commission Européenne*, *op. cit.*, p. 10.

³³⁷ Entretien avec Paolo Logli, 14 avril 2016.

³³⁸ Domaine du chapitre 6 de la Convention de Lomé.

³³⁹ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1976-1980, p.116. Le Commissaire Cheysson dira en 1975 que très peu de pays ACP sont intéressés par la coopération industrielle : « ne nous laissons pas impressionner par le chiffre de 46 États ACP. En fait, la coopération industrielle intéresse au maximum une dizaine d'entre eux » (AHUE, BAC 542/2004 – 2, Compte-rendu de la réunion Cheysson-UNICE le 24 juillet 1975). Voir aussi l'entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016 ; Jacques Ferrandi, « Interview with Ferrandi, Jacques, par J.-M. Palayret and A. Legendre (28.05.2004-29.05.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».

aliments. Nous on s'intéressait surtout aux toutes petites entreprises, dans les campagnes, pas dans les capitales. On ne voulait pas faire dans la capitale, il s'agissait de développer le pays, les petits cultivateurs, les petits artisans, faire en sorte qu'on puisse transporter la nourriture...³⁴⁰».

A partir de 1973 et davantage encore après la signature de Lomé, le commissaire au développement Claude Cheysson met en place des procédures de programmation et de rationalisation de l'aide. Le directeur général du FED, Jacques Ferrandi, entretenait des relations personnelles et privilégiées de longue date avec certains dirigeants africains (Houphouët-Boigny, Omar Bongo ou Léopold Sédar Senghor), résultant en une coopération bénéficiant majoritairement à des Etats associés relativement privilégiés et à des contrats aux entreprises françaises³⁴¹. Dans une optique de rationalisation et de programmation, sans doute alimentée par les critiques entendues depuis l'accession du Royaume-Uni dans l'arène de la coopération CEE-ACP et sous l'action de fonctionnaires allemands, Cheysson met en place une procédure décisionnelle plus transparente et des outils d'évaluation de l'aide³⁴². Le mandat de Cheysson est souvent présenté comme une rupture importante dans l'histoire de la coopération euro-africaine, par rapport aux années caractérisées par la direction du FED par Jacques Ferrandi. La coopération passe en effet à un mode participatif, Cheysson ayant coutume de répéter aux ACP, à propos du FED : « c'est votre argent ³⁴³ ». Le commissaire Cheysson, réformateur anglophile et considéré comme un « cadeau » des Français fait aux Anglais³⁴⁴, partage cette approche avec le directeur général adjoint britannique à la DG VIII,

³⁴⁰ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016. Voir aussi le *Courrier* n°60 (1980), p.95-97.

³⁴¹ V. Dimier, « De Dakar à Bruxelles : la transmission des méthodes coloniales au cœur des politiques de développement européennes », art cit ; V. Dimier, « Institutionnalisation et bureaucratisation de la commission européenne », art cit.

³⁴² La rationalisation commence par la mise en place d'une cellule d'évaluation des politiques de coopération sous Giorgio Bonnacci, un statisticien italien recruté par Frisch. Voir V. Dimier, « De Dakar à Bruxelles : la transmission des méthodes coloniales au cœur des politiques de développement européennes », art cit.

³⁴³ Ce trait est souligné dans plusieurs entretiens (par exemple, entretien avec Paolo Logli, 6 décembre 2016). Dans ses « mémoires », Frisch dit « The period of benevolent and honest paternalism was followed by a period during which attempts were made to seek out a partnership under which more (perhaps too many) responsibilities could be given to the ACP partners. From the point of view of management of the EDF, the policy of the new Commissioner Claude Cheysson is famous: "It is your money! You should use it to meet your priorities in the best possible way. We are here to provide technical assistance if you need it". A real turning point after a period of "paternal" management! ». Dieter Frisch, *The European Union's development policy: a personal view of 50 years of international cooperation*, Maastricht, ECDPM, 2008, p. 13.

³⁴⁴ Citation de Hewitt et Whiteman in Karin Arts et Anna K. Dickson, *EU development cooperation*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 140 ; cité par Gordon Cumming, « UK-European Community Aid Relations over the Lomé Years: Reciprocal Influences or a Dialogue de sourds? » dans *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 61-79.

Maurice Foley. Après un passage au ministère britannique des affaires économiques, de l'intérieur, de la Défense puis des Affaires étrangères, Maurice Foley, membre du Labour, reste à la Commission de 1973 à 1986 et partage la vision « partenariale » de son commissaire, où les demandes de financement proviennent des Etats ACP et ne sont pas décidées à Bruxelles :

« Les Anglais sont arrivés d'une façon un peu spéciale. Le Directeur général adjoint, Foley, il était très enthousiaste [...] J'ai fait des missions de programmation avec lui. Il disait toujours [aux autorités du pays ACP visité] "this is your money, it is up to you to tell us what you want to do, please tell us what you want to do". Il voulait qu'on lui propose que faire. ³⁴⁵»

L'appropriation ou le droit à la détermination des objectifs de développement des pays ACP est introduite pendant le mandat de Cheysson. Elle explique pour partie le fossé entre l'affirmation d'une politique prioritaire dans le discours, ici la coopération industrielle, et l'application dans les faits de cette politique, étant donné le manque d'engagement des pays ACP dans celle-ci. La coopération industrielle a beau être présentée comme prioritaire dans les discours, elle ne fait pas l'objet d'un plébiscite partagé unanimement, ni parmi les Etats ACP, ni au sein des services de la DG VIII³⁴⁶.

³⁴⁵ Parfois, la liberté laissée aux ACP va très loin : « quand l'Ethiopie a nationalisé ses secteurs et fait déplacer des milliers de personnes [sous Mengistu], la Commission a été appelée et Cheysson a dit, "on ne peut rien faire, c'est aux Ethiopiens de dire ce qu'ils veulent, c'est leur politique". Donc nous devons l'accepter. Il y a eu des protestations de certains Etats-membres, mais Cheysson a été assez fort. L'unité qui s'occupait de l'aide alimentaire avait aidé à faire le travail. Cela permettait la réalisation des déplacements de population. Donc une partie de l'aide au développement allait à l'aide alimentaire et une partie allait au gouvernement éthiopien, tout le monde le savait. [...] "Il n'y a qu'une politique possible, c'est celle vis-à-vis des pays africains" » (entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016).

³⁴⁶ La coopération industrielle n'est même pas partagée par l'ensemble de la DG VIII. Par exemple, dans un entretien, Ferrandi, qui quitte le FED en 1976, ne cache pas son désintérêt de la coopération industrielle : « en voyant l'état actuel de l'Afrique noire, il est évident que je m'interroge pour savoir si nous avons trouvé la bonne solution dans la politique que nous avons suivie, dans tous les cas dans la période où j'en étais partiellement responsable. Est-ce qu'il fallait accorder une priorité à d'autres politiques que celle des projets d'infrastructures et des projets sociaux ? J'ai toujours pensé, – et je le pense toujours d'ailleurs –, que l'économique, le développement économique, exige un minimum d'infrastructures, de voies de communication, de route, de ports. Ce n'est pas suffisant, mais c'est nécessaire. Est-ce qu'il fallait en même temps que ces barrages, ces routes, ces ports, ces aménagements agricoles que nous avons financés, accorder une importance plus grande à la formation des cadres ? À l'industrialisation ? [...] Par principe, je n'étais pas un fada de l'industrialisation de l'Afrique. Il vaut mieux qu'il n'y ait pas de cheminées d'usines du tout, plutôt qu'une cheminée d'usine qui ne tourne plus. » (J. Ferrandi, « Interview with Ferrandi, Jacques, par J.-M. Palayret and A. Legendre (28.05.2004-29.05.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection », art cit, p. 99.).

C. Libre cours à l'initiative personnelle

Dans l'unité D2 pour la coopération industrielle, Huybrechts et Logli déploient des moyens avec l'intention de soutenir le développement des entreprises ACP de tous secteurs. Disposant d'une liberté d'initiative forte, ils ont parfois recours à des expertises extérieures à leur unité, d'où un côté indéniablement pionnier, c'est-à-dire ne relevant pas d'une politique globale bien délimitée en amont. Huybrechts et Logli font appel à l'expertise interne de certains – quoique minoritaires – anciens de l'Ecole coloniale (ENFOM) et fonctionnaires de la Commission depuis les débuts de la construction européenne. Parmi eux, des chefs d'unité et directeurs de la DG VIII, comme Dominique David ou surtout André Auclert³⁴⁷, sont des cautions institutionnelles pour légitimer un domaine plutôt nouveau et se donner les moyens d'une politique encore à construire – et dans laquelle la Commission n'a ni expérience ni légitimité. L'expérience de ces administrateurs « cautions » est utile en ce qui concerne les questions techniques et surtout financières auxquelles est confrontée l'unité, lorsque ses capacités sont remises en cause par les partenaires institutionnels que sont la Banque européenne d'investissement par exemple. Ni Huybrechts ni Logli n'ont une formation de banquier, et doivent pourtant coordonner les politiques de prêts de la BEI³⁴⁸. La Commission met en effet à disposition de la Banque européenne des lignes de crédit que la Banque transforme en « prêts spéciaux », c'est-à-dire des prêts avec bonification d'intérêts par la Commission pour stimuler les prêts. La marge de manœuvre des deux fonctionnaires est grande et tout semble possible dans la mesure de la disponibilité budgétaire :

« Le secteur privé on l'a développé avec M. Huybrechts, et très peu d'autres. Peut-être que la direction générale nous donnait quelques instructions... mais nous avions une très grande liberté. C'était libre cours à l'initiative. Nous étions influencés, disons, par la disponibilité des prêts spéciaux ³⁴⁹».

Autre source d'inspiration, à la fin des années 1970, Huybrechts et Logli demandent de l'assistance à l'*Overseas development institute* (ODI). Le *think tank* britannique est selon eux plus orienté vers les questions du privé que la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) par exemple³⁵⁰. La Caisse française ne s'intéresse à la question du secteur privé des

³⁴⁷ Assistant et dauphin de Ferrandi, André Auclert avait été en poste au Sénégal pour l'administration française (V. Dimier, « Institutionnalisation et bureaucratisation de la commission européenne », art cit.).

³⁴⁸ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

³⁴⁹ Entretien avec Paolo Logli, 6 décembre 2016.

³⁵⁰ « Nous avons beaucoup de relations avec les Anglais [de l'ODI]. On les appelait pour travailler ensemble. On fournissait une assistance technique au secteur privé, puis on a proposé une promotion des investissements européens. Alors le Royaume Uni, les Anglais étaient les plus sympathiques de la

ACP qu'à partir des années 1980 ; ce qui ne signifie pas pour autant qu'elle ne s'en occupe pas, mais qu'elle accorde alors encore peu d'importance au rôle de la Commission dans la coopération avec l'Afrique subsaharienne³⁵¹. Globalement, seul le Royaume-Uni soutient une approche privée du développement ACP. L'équipe de la coopération industrielle participe à des réunions avec les autres unités de la DG VIII qui touchent de près ou de loin à la question des opérateurs privés, européens et ACP. Les deux fonctionnaires prennent part aux discussions de programmation de la DG VIII, à la fois pour ne pas être isolés dans l'organigramme et pour acquérir un domaine de compétences propre. Le positionnement de l'unité est instable car les termes de référence de l'unité ne sont pas clairs et touchent forcément au travail d'autres unités, par exemple dans l'aide alimentaire, les infrastructures ou le développement agricole³⁵². Les orientations politiques qu'ils doivent suivre sont vagues, à tel point qu'Huybrechts et Logli se réfèrent pour toute décision au texte de la Convention de Lomé, afin de vérifier scrupuleusement que ce qu'ils mettent en place ne contrevient pas aux dispositions conventionnelles. Le manque, selon Logli, d'une politique globale de développement, et *a fortiori* d'une politique globale en connaissance de cause en direction des opérateurs économiques privés, se fait parfois ressentir lors de réunions à Bruxelles forcément hors-sol où chaque administrateur défend son service aux dépens d'analyses approfondies :

« Il n'y avait pas de vision politique d'ensemble. Nous travaillions surtout en réfléchissant entre nous [...]. Une bonne partie des collègues, et moi aussi, faisaient ça, leur travail, de façon artisanale. [...] je me souviens d'un chef d'unité du transport, qui voulait bâtir des ponts en bois en Afrique, et des routes en terre, il croyait que c'était mieux, plus adapté... [...] C'était de façon artisanale³⁵³».

Depuis leurs propres expériences, formation et convictions, Huybrechts et Logli impriment fortement l'action de l'unité en tentant de stimuler une approche de développement des entreprises privées dans les pays ACP. A son départ en retraite, André Huybrechts sera remplacé comme chef d'unité en 1987 par le Portugais José Miguel Anacoreta Correia, qui développe davantage encore avec Logli une approche en faveur des petites entreprises ACP³⁵⁴.

chose » (entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016).

³⁵¹ Idem.

³⁵² Entretien avec Paolo Logli, 14 avril 2017.

³⁵³ Entretien avec Paolo Logli, 6 décembre 2016.

³⁵⁴ Entretien avec Paolo Logli, 14 avril 2017.

II. Les instruments de développement des secteurs productifs ACP

Avec la Convention de Lomé, la répartition des rôles des institutions communautaires donne à la Commission la fonction de coordinatrice de la coopération CEE-ACP. Chaque année, des subventions et lignes de crédit sont déboursées sur le compte des engagements du FED pour les actions de développement des secteurs de production (industrialisation et production rurale) des États ACP, qui sont plus nombreux au fur et à mesure des Conventions³⁵⁵. A la Commission revient aussi la charge de gérer des instruments financiers combinés avec la Banque européenne d'investissement. Enfin la DG VIII participe, en se faisant représenter, aux réunions du Comité de coopération industrielle, l'organe paritaire CEE-ACP de tutelle du Centre de développement industriel (CDI), et a droit d'avis sur les décisions budgétaires et politiques du CDI. La mise en place opérationnelle de la coopération industrielle CEE-ACP affiche néanmoins des difficultés en termes de résultats, et la coordination institutionnelle des différents instruments par la DG VIII n'est pas fluide.

A. La Banque européenne d'investissement

Créée en 1957, la Banque européenne développe ses activités dans les pays partenaires et spécialement en Afrique à partir de 1965³⁵⁶. Les prêts de la Banque aux projets dans les ACP restent très limités, proportionnellement aux montants investis en Europe et dans les autres régions du monde³⁵⁷. Parmi les prêts de la BEI, la plupart vont dans les infrastructures et les projets énergétiques, les télécommunications... Des prêts sont accordés sous le volet « industrie » qui croissent en valeur absolue à partir des années 1970 et spécifiquement à partir de 1975 depuis la priorisation de l'industrialisation, conformément aux recommandations de la Conférence de Lima la même année. Le terme « industrie » équivaut en réalité aux secteurs de production, car il est là aussi entendu qu'il recoupe l'industrie à proprement parler, la production agricole, le tourisme et les mines. Entre 1965 et 1975, seuls 36 projets industriels sont financés par la Banque européenne ; de 1975 à 1990, sur un laps de

³⁵⁵ Le nombre des ACP passe de 46 pays en 1975 à 70 en 1995.

³⁵⁶ Le premier prêt de la BEI à un Etat ACP a lieu en 1965 en Côte d'Ivoire (Brochure de la Banque européenne d'investissement « 50 ans d'activité dans les ACP », 2013). La brochure parle d'un appui à l'export de bananes, le site de la Banque européenne relève un projet d'appui à la société d'emballage ivoirienne SONACO.

³⁵⁷ Les projets d'investissements de la BEI dans les pays ACP de 1975 à 1980 par exemple ne représentent que 4,5 % des prêts totaux (source : eib.org).

temps équivalent (quinze années), la BEI investit dans 183 projets pour plusieurs millions d'Ecus dans des projets d'industries (tableau 5). Il s'agit de projets de grande dimension, d'entreprises publiques, étant donné que la Banque est en capacité de prêter seulement aux Etats : cimenteries, minoteries, sociétés minières nationalisées telles la Gécamines au Zaïre, sucreries, des usines de procession dans l'industrie oléagineuse, d'autres domaines dans l'agro-industrie, le textile...

Tableau 5 : Projets de développement industriel financés par la BEI dans les ACP

| | Projets financés par la BEI dans les pays ACP | Montants accordés par la BEI (en millions €) |
|-----------|---|--|
| 1959-1975 | 36 | 62 |
| 1975-1980 | 59 | 129 |
| 1980-1985 | 56 | 260 |
| 1985-1990 | 68 | 376 |
| 1990-1995 | 55 | 475 |
| 1995-2000 | 46 | 352 |

Source : eib.org

Le tableau montre une augmentation des montants en termes absolus, mais les projets industriels décroissent en valeur relative par rapport aux prêts totaux de la BEI dans les ACP. Dès 1980, plutôt que d'investir dans l'industrie ACP, la Banque préfère des domaines que ses gestionnaires considèrent plus sûrs et « bancables » pour la garantie d'investissements : les infrastructures, l'énergie, les transports, les télécommunications, mais aussi les lignes de crédit à des institutions financières de développement. Les projets d'investissement dans des complexes industriels, c'est-à-dire un développement des secteurs de production ACP, déclinent relativement par rapport à ces autres secteurs, qui par ailleurs peuvent faire intervenir des contrats avec des marchés européens.

A défaut d'investissements dans le développement industriel, la Commission a recours à des instruments financiers pour inciter la Banque européenne à investir dans des projets tels qu'elle le préconise, elle-même limitée dans ses moyens bancaires. La Commission peut participer aux prêts de la BEI en apportant une bonification d'intérêt de l'ordre de 3 %, afin de garantir un plafond des taux d'intérêt entre 5 et 8 %³⁵⁸ – ce sont les « prêts spéciaux » ou bonifiés. Elle apporte aussi des ressources en capital-risque aux prêts de la BEI. Ces apports, qui incitent la BEI à accorder des prêts, sont destinés à renforcer les fonds des entreprises

³⁵⁸ La bonification est valable pour tous les secteurs de production sauf dans le cas d'investissements pétroliers. La réalité montre néanmoins que les taux de prêts, même bonifiés, restent le plus souvent près de la fourchette maximale à hauteur de 7,7 % (protocole n°2 de la Convention de Lomé).

ACP, publiques ou privées, ou des institutions financières ACP, à financer des études de préparation de projets ou d'assistance aux entreprises, et des activités de recherche-développement. Il s'agit de prêts subordonnés (c'est-à-dire que le remboursement à la Banque n'intervient qu'après remboursement des autres créances déjà engagées), et de prêts conditionnels, où les conditions « à risque » du prêt, une fois levées, indiquent que le projet a surmonté les risques particuliers. Les prêts de capital-risque (aide au démarrage d'activités) sont décidés au cas par cas, à des conditions en général plus favorables que les prêts bonifiés de la Banque européenne. Le montant de capitaux à risques mis à disposition de la BEI augmente, passant de 95 millions d'Ecus alloués sous Lomé I à 280 millions sous Lomé II³⁵⁹. A travers ces instruments, la Commission incite la Banque européenne à investir dans les entreprises publiques ou privées des pays ACP, et spécifiquement pour développer le tissu des petites et moyennes entreprises ou industries (PME-PMI).

Sur la base de ses ressources propres, augmentées des apports de la Commission en capital-risque et en bonification d'intérêts, la Banque européenne est aussi en mesure de prêter indirectement à des entreprises privées, à travers des prêts globaux ou lignes de crédit qu'elle octroie aux banques de développement ACP et autres sociétés financières de développement (SFD), qui peuvent elles-mêmes prêter localement aux entreprises, en « rétrocedant » le prêt aux entreprises publiques et privées. Les prêts globaux ne sont pas un instrument risqué pour la Banque européenne : si les prêts accordés aux banques intermédiaires ne sont pas rétrocedés aux opérateurs locaux, l'opération est annulée et n'intervient pas dans le bilan de la Banque, ne mettant ainsi pas en danger sa notation bancaire. La Communauté participe ainsi au développement de la bancarisation des ACP, fournissant à la fois des capitaux aux banques ACP et de l'assistance technique aux personnels des banques. Le premier prêt global à une banque de développement ACP est réalisé au Kenya en 1976 pour 2 millions d'Ecus, seuil minimal des prêts de la BEI. De 1976 à 1979, 15 prêts pour un montant de 67.5 millions sont réalisés, principalement dans des pays africains anglophones importants, Kenya (12 millions), Tanzanie (7,5 millions) et Nigeria en tête (25 millions) ainsi qu'au Malawi, au Libéria et en Zambie. Dans les Caraïbes et Pacifique, on compte des prêts à Maurice (3 millions), Trinité et Tobago (5 millions), Barbade (2,5 millions) et un prêt régional aux Caraïbes pour 3 millions. Comme les enveloppes de capital-risque, les montants en faveur des lignes de crédit augmentent au fur et à mesure que les ressources financières du FED augmentent, et en fonction de temps propres à la politique

³⁵⁹ Voir les rapports annuels de la Commission sur la coopération technique et financière ACP-CEE.

européenne de développement. Le tableau 6 montre l'accroissement des lignes de crédit (appelées prêts globaux) aux banques intermédiaires ACP sur engagement de la Commission et de la Banque européenne, pour faciliter l'accès au crédit souvent difficile des petites et moyennes entreprises dans des pays ACP. Les montants sont multipliés par six de 1975 à 1990.

Tableau 6 : Lignes de crédits (prêts globaux) de la BEI dans les ACP

| | Lignes de crédit (nombre) | Montant (en millions €) |
|-----------|------------------------------|----------------------------|
| 1970-1975 | 0 | 0 |
| 1975-1980 | 23 | 88 |
| 1980-1985 | 56 | 213 |
| 1985-1990 | 70 | 309 |
| 1990-1995 | 86 | 511 |
| 1995-2000 | 88 | 616 |

Source : eib.org

B. Répartition des rôles entre la Commission et la Banque

La Convention de Lomé donne mandat à la Commission de coordonner la multiplicité des instruments financiers avec la Banque européenne d'investissement. Le pouvoir coordinateur de la DG VIII sur la Banque européenne est important. Ni les projets bénéficiaires, ni les montants alloués, ni les zones traitées ne se ressemblent, et pourtant l'unité D2 (coopération industrielle) de la DG VIII coordonne le tout, même pour la Banque européenne. Le collaborateur de Huybrechts rappelle que son unité s'efforce d'être omniprésente dans les discussions :

« Il y avait deux types de projets : pour les gros ports, si vous voulez, et pour les petites infrastructures. Nous à l'unité [...], on faisait aussi les investissements et le minier, ça nous intéressait aussi et on intervenait donc aussi : si on décidait de faire du développement agricole, on participait aux discussions et on voulait alors soutenir telle banque en région rurale, ou le producteur de riz...³⁶⁰».

Avec la Banque européenne d'investissement, les relations de la DG VIII manquent de clarté, avant même les débuts de la coopération industrielle et principalement en raison de la différence fondamentale entre un fonds de développement (FED), qui procède par des actions de subventions, et une banque (BEI) qui prête pour financer des investissements³⁶¹. Le

³⁶⁰ Entretien avec Paolo Logli, 14 avril 2017.

³⁶¹ « Nos rapports avec la BEI ont été assez difficiles malgré les rapports personnels que nous avons avec les fonctionnaires de la Banque que nous connaissions bien. [...] Ce qui différait, c'étaient évidemment les philosophies et les politiques de la Banque et du FED. Nous avons dû, dès l'arrivée de Cheysson, parler de nos rapports difficiles avec la BEI et il a fait une réunion avec le directeur de la

commissaire Cheysson opère un rapprochement des institutions mais la distinction essentielle des approches persiste. A plusieurs reprises les administrateurs de la BEI expriment aux fonctionnaires de la Commission leur opposition face au contrôle de la Commission et à la diversité des secteurs que la DG VIII supervise, et font part de leur désaccord envers la répartition des rôles. La Banque européenne souhaite s'occuper des projets à montant élevé (« les gros ports ³⁶²»), pour laisser à la Commission la seule charge des projets plus réduits (« les petites infrastructures ³⁶³»).

La coordination des investissements de la Banque dans les ACP est une compétence nouvelle pour la DG VIII, et l'unité D2 en a la charge. Huybrechts et Logli recourent à l'appui technique d'anciens de la coopération française pour créer des programmes de prêts aux pays ACP. Mais ils se heurtent à une résistance de leurs homologues à la Banque européenne :

« le problème, et c'était dès le début une petite bagarre, la Banque européenne a dit : "ah mais s'il y a des prêts, c'est pour nous" ³⁶⁴».

Les problèmes de coordination sont perceptibles jusque dans les délégations européennes dans les ACP : certains délégués évoquent le manque de clarté dans le partage des fonctions autour de la coopération industrielle et le manque de sérieux que cela engendre³⁶⁵. Alors Huybrechts et Logli proposent une répartition des tâches : la Commission se charge de développer le secteur privé avec les « petits projets », « et la Banque européenne au contraire fait les grosses choses, elle va financer les investissements miniers un peu partout en Afrique... les petites choses ça ne l'intéressait pas ³⁶⁶». Les relations entre la DG VIII et les responsables des opérations à l'extérieur de la BEI alternent entre entente et discorde tout au long des années 1970 et 1980, et même au-delà³⁶⁷. Une contradiction fondamentale apparaît : la DG VIII et la BEI ne parlent pas la même langue, les métiers sont différents. Pour les

DG VIII pour justement lancer une nouvelle politique de coopération avec la Banque européenne d'investissements. [...] Finalement, il m'a donné la parole et j'ai dit : "Monsieur le Commissaire, qu'est-ce qu'il y a de commun entre le Fonds européen de développement et la Banque européenne d'investissements ? Il y a que le « e » de européen. La Banque est une banque, le Fonds est un fonds. La Banque fait des prêts, nous, nous faisons des dons. La Banque finance des investissements et nous, nous faisons du développement. Alors, comment voulez-vous que l'on soit d'accord, à partir de cette divergence de départ ?" » (J. Ferrandi, « Interview with Ferrandi, Jacques, par J.-M. Palayret and A. Legendre (28.05.2004-29.05.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection », art cit, p. 84. p.84).

³⁶² Pour reprendre la citation utilisée plus haut (entretien avec Paolo Logli, 14 avril 2017).

³⁶³ Idem.

³⁶⁴ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

³⁶⁵ AHUE, BAC 16/2001 – 44, dans le dossier « Négociations Lomé II, retours des délégations dans les ACP ».

³⁶⁶ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

³⁶⁷ Entretien avec Dieter Frisch, 28 septembre 2016 ; entretien avec JN, 20 octobre 2016.

fonctionnaires de la Banque européenne, la DG VIII ne peut décider de questions bancaires relevant de la BEI, d'autant plus que les fonctionnaires de la DG VIII traitent surtout des subventions, ne sont pas banquiers et manquent donc, selon eux, de légitimité pour se prononcer sur ses décisions de financement de prêts³⁶⁸. C'est une question qui reviendra souvent durant les vingt-cinq années des Conventions de Lomé. Reste que la Banque européenne d'investissement se voit donner, au début des années 1980, la possibilité de financer des projets qui lui sont plus familiers que l'appui à l'industrialisation dans les ACP, et qui présentent des risques moindres au niveau financier.

C. Le Centre de développement industriel

Le Centre de développement industriel (CDI) est une création de Lomé en 1975. Sa mise en place opérationnelle prend effet en 1977 et des décalages émergent dès les premières années, entre les objectifs du CDI et les moyens humains et financiers dont il dispose pour faciliter le développement industriel des Etats ACP.

1) Composition et objectifs

La Convention de Lomé prévoit la création du Centre pour le développement industriel (CDI) en 1975 à l'article 36. Le Centre est un organe paritaire, à statut international CEE et ACP. Il est imaginé comme le bras armé du développement industriel des Etats ACP et doit conduire à une industrialisation rapide des ACP à travers une massification des joint-ventures (co-entreprises) CEE-ACP, en facilitant les investissements privés européens dans les pays ACP. Le CDI a pour fonctions principales : l'information, la facilitation de contacts entre opérateurs, et les services de conseil aux investisseurs et entrepreneurs européens et ACP. La codirection paritaire du Centre, c'est-à-dire CEE-ACP, est une novation de Lomé. Le premier directeur du CDI provient d'un pays de la CEE, est nommé par le Conseil des ministres et a à ses côtés un directeur adjoint, nommé par les ACP. La codirection alterne tous les cinq ans. Les différentes strates politiques sont nombreuses et construisent autour du Centre une structure bureaucratique épaisse. Annuellement le CDI doit rendre compte de ses interventions devant le Conseil des ministres CEE-ACP et le Comité de coopération industrielle, l'organe de tutelle du CDI. Un Conseil consultatif de coopération industrielle, qui

³⁶⁸ Entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016 ; entretien avec Paolo Logli, 6 décembre 2016 ; entretien avec JN, 20 octobre 2016 ; entretien avec EB, 20 octobre 2016.

compte des représentants politiques et des opérateurs privés de la Communauté et des ACP, lui sert de conseil d'administration.

Annoncé comme un des hauts faits de Lomé et de son « nouveau modèle de développement Nord-Sud fondé sur le partenariat et la solidarité ³⁶⁹», le CDI est mis en place en janvier 1977, après un retard dans la création de ses statuts internationaux. Les premières opérations sont lancées quelques mois plus tard³⁷⁰. Le budget du Centre est de 6,2 millions d'Ecus sur les six premières années³⁷¹, et les seuls frais de fonctionnement comptent déjà pour moitié. Par rapport aux objectifs ambitieux de la coopération industrielle et le poids démographique et économique des pays ACP et CEE qu'il doit servir, les effectifs du Centre sont limités : en 1977, vingt-et-une personnes, « dont 10 professionnels (sic) », travaillent au CDI en plus des deux directeurs, et seuls trois experts sont affectés à plein temps aux opérations du CDI³⁷².

La direction paritaire se veut alternative, avec un directeur CEE assisté d'un directeur adjoint ACP qui se cooptent mutuellement, ce qui provoque des va-et-vient contre-intuitifs pour les équipes. Ainsi, le premier directeur du CDI Roger Theisen est-il remplacé en 1980 par celui qui était son directeur adjoint, le Nigérian Isaac Akinrele, et qui redevient directeur adjoint au moment où le directeur adjoint danois, Jens Mosgard, devient directeur (voir tableau 7). Pour des raisons de relations personnelles, il est mis fin à cette alternance automatique presque forcée en 1995³⁷³.

Tableau 7 : Direction du CDI

| | Directeur | Directeur adjoint |
|-----------|----------------------------|--------------------------|
| 1975-1980 | Roger Theisen (Luxembourg) | Isaac Akinrele (Nigeria) |
| 1980-1985 | Isaac Akinrele (Nigeria) | Jens Mosgard (Danemark) |

³⁶⁹ Le *Courrier* édition spéciale Cotonou (septembre 2000), p.12.

³⁷⁰ La longue préparation des statuts (centre paritaire à statut juridique international), la composition du Comité consultatif, le recrutement du personnel et le salaire des directeurs du CDI, et enfin la définition du budget retardent sa mise en œuvre.

³⁷¹ Ce qui est très éloigné des objectifs car cela revient à moins de 1% de la dotation budgétaire prévue pour la coopération industrielle, selon les critiques du Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1976-1980, p.102.

³⁷² Roger Theisen écrit dans le *Courrier* n°60 (1980) que les équipes sont au nombre de 10 fonctionnaires. Puis en 1982 le nombre du *staff* augmente à 36 (Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1976-1980 p.103, ou 1983). Le CDI développe ses activités sur trois départements : information ; projets ; formation et technologie.

³⁷³ Le Belge Paul Frix est nommé directeur en 1990, sans avoir été directeur adjoint au préalable (il avait candidaté au poste de directeur adjoint). Après son mandat il refuse de devenir le directeur adjoint de Surendra Sharma, qui était son directeur adjoint (entretien avec Paul Frix, 28 septembre 2016). La Commission essaiera à plusieurs reprises dans les années 1990 de supprimer le poste de directeur adjoint (archives des négociations de Lomé IV bis et de Cotonou).

| | | |
|-----------|-------------------------|--------------------------------|
| 1985-1990 | Jens Mosgard (Danemark) | Isaac Akinrele (Nigeria) |
| 1990-1995 | Paul Frix (Belgique) | Surendra Sharma (Fidji) |
| 1995-2000 | Surendra Sharma (Fidji) | Fernando Matos Rosa (Portugal) |

Source : CDI, Courrier UE-ACP

2) Des activités en décalage avec les objectifs

Durant ses premiers mois d'activité, le CDI se limite, faute de moyens et en attendant que les projets démarrent, à la promotion des quelques projets qui lui parviennent. Pendant plusieurs années, ses activités comprennent surtout la sommaire impression et l'actualisation de codes d'investissement des Etats ACP afin de les communiquer auprès d'entreprises européennes potentiellement intéressées par l'idée d'une joint-venture dans un Etat ACP³⁷⁴. Le CDI cible dans un premier temps les opérateurs européens déjà implantés dans les ACP³⁷⁵, informe des conditions de participation au capital d'initiatives dans les ACP, en rappelant l'usage : l'opérateur européen doit forcément se plier à la législation nationale ACP. L'Etat ACP reste souverain, mais le CDI, en tant qu'intermédiaire et pour faciliter les investissements, conseille aux ACP de rester souples sur les droits des opérateurs européens, pour le succès de l'entreprise concernée et, partant, de la coopération industrielle CEE-ACP. Dans le cas d'une joint-venture, la logique veut qu'un opérateur européen contribue au développement des entreprises ACP en apportant à la fois du savoir-faire (brevets, formation, *marketing*) et des apports en capital³⁷⁶.

Pour réaliser les objectifs d'une coopération industrielle mutuellement bénéfique CEE-ACP, le CDI facilite la mise en adéquation d'entreprises dans des ACP avec des entreprises européennes. Les demandes et les offres de chaque partie sont mises en correspondance. Ainsi une minoterie de maïs en Tanzanie cherche-t-elle en 1982 à diversifier sa production en acquérant des machines pour produire des aliments pour bétail. La production est estimée à cent-vingt unités par an dont cinquante à l'export. L'entreprise s'adresse à un investisseur ou une entreprise de la Communauté pour obtenir les équipements et le capital nécessaire à travers une joint-venture. Inversement, une entreprise française spécialisée dans la construction et l'entretien de wagons de trains propose à travers le CDI d'apporter à travers une joint-venture des fonds de démarrage, de l'expertise et du matériel pour établir des ateliers de construction et de réparation dans des pays africains intéressés (référence 82/19a, voir annexe E pour un exemple). Les offres publiées via le bulletin officiel

³⁷⁴ Rapport sur la coopération technique et financière ACP-CEE 1977, p.19.

³⁷⁵ *Courrier* n°50 (1977).

³⁷⁶ *Idem*.

du CDI (*Business opportunities*³⁷⁷) comptent une dizaine d'annonces tous les deux mois, sur une cinquantaine de pays ACP et neuf pays de la CEE³⁷⁸.

Le CDI ne peut pas financer directement les projets mais participe néanmoins au développement de l'entreprise privée dans les pays ACP. Le Centre doit identifier des partenaires et peut contribuer à des études de faisabilité, lorsque les projets et partenaires sont bien définis, ou accompagne les projets par des actions de formation ou de conseil sur la technologie, la gestion, la comptabilité en entreprise... Le CDI a fonction de filtre et vérifie qu'il s'agit d'un investissement viable et non pas une conquête abusive de marchés ACP par des entreprises européennes qui financent ainsi l'installation de matériels³⁷⁹. Globalement les principaux domaines des offres ACP-CEE sont le bois, la transformation du manioc, le cuivre, les levures, le caoutchouc, les outils manuels, l'industrie du plastique...³⁸⁰

Rapidement néanmoins, le rythme des annonces et de co-entreprises réalisées s'essouffle : des demandes d'opérateurs ACP continuent d'affluer³⁸¹, cependant que les opérateurs européens montrent de moins en moins d'intérêt. Les entreprises européennes n'apprécient pas se voir proposer des études ou des mises en contact par le CDI et elles effectuent même un lobby auprès du Centre cesser ces démarches qu'elles considèrent comme étant de l'ingérence³⁸². Les opérateurs européens sont intéressés par une facilitation des débouchés commerciaux, mais la participation au capital ou à la formation dans des co-entreprises ne provoque pas d'engouement.

Durant les dix premières années, les projets tardent à se multiplier, les résultats sont jugés insatisfaisants par le Conseil des ministres ACP-CEE, et rapidement il apparaît que le CDI ne peut pas devenir le seul vecteur attendu du développement industriel des ACP. En 1978, dix projets de co-entreprises sont lancés pour des montants compris entre 2 et 9 millions

³⁷⁷ Le bulletin change plusieurs fois de nom et est publié en français et en anglais : *CID opportunities*, *Industrial opportunities*, *CDI - Possibilités de coopération industrielle*.

³⁷⁸ Le CDI a sans doute recours à des moyens de communication d'offres *via* des canaux autres que son bulletin bimensuel, mais les projets en tant que tels restent peu nombreux.

³⁷⁹ Une expression utilisée est « a cloak for the setting of hardware » dans le *Courrier* n°57 (1979), p.XVII.

³⁸⁰ *Courrier* n°57 (1979), p.XVII. Des offres paraissent aussi à répétition pour le ciment, l'aluminium, le tourisme, les produits laitiers, l'élevage, le textile, les pneumatiques, la manufacture de chaussures...

³⁸¹ Le directeur Akinrele dira à son départ du CDI que le Centre est noyé sous les demandes ACP (*Courrier* n°124 (1990), p.2-5).

³⁸² Le *Courrier* n°60 (1980), p.109-112.

d'Ecus³⁸³. En 1980, le CDI intervient dans près de cinq cents cas à travers une simple mise en réseau, ici et là de l'assistance technique au démarrage, et des études de faisabilité. Mais en termes d'entreprises réellement concernées (créées ou soutenues) par le CDI en 1980, les résultats sont plutôt limités : le CDI aurait permis à six entreprises nouvelles et cinq déjà existantes de démarrer ou de se renflouer. Le Centre explique ces résultats, loin des ambitions d'industrialisation massive affichées en 1975 (la Déclaration de Lima annonçait l'objectif pour les pays en développement d'atteindre un quart de la production industrielle mondiale), en invoquant une surcharge de travail par rapport à des dossiers de demandes mal préparés et des effectifs trop limités. Longtemps le CDI se limite d'ailleurs principalement à des tâches de communication. En 1980, son rapport d'activités mentionne la publication de quarante-cinq études sur les technologies, une brochure financière et son bulletin bimestriel, l'organisation de quelques séminaires... Plusieurs conférences ont lieu à Bruxelles ou à Berlin, sur financement de la coopération allemande, et un même séminaire de présentation générale du CDI a lieu de manière sous-régionale dans quelques pays ACP pour y faire sa publicité, car l'instrument manque de notoriété³⁸⁴. Le Centre siège à Bruxelles pour garantir une proximité avec les opérateurs européens, mais doit aussi servir les intérêts distants des entreprises d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (voir tableau 8 ci-dessous).

Tableau 8 : Conférences organisées par le CDI en 1979³⁸⁵

| Date | Lieu | Intitulé de la conférence |
|-------------------------|---------------------------|---|
| 4 octobre 1979 | Bruxelles | Exploitation forestière et commercialisation |
| 1-5 octobre 1979 | Libreville (Gabon) | Transfert de technologies commerciales |
| 24-30 septembre 1979 | Berlin | Séminaire international du CDI sur la coopération industrielle entre des Etats ACP et les Communautés européennes |
| 2-6 octobre 1979 | Bruxelles | Séminaire international du CDI sur la coopération industrielle entre des Etats ACP et les Communautés européennes |
| 21-23 novembre 1979 | Douala (Cameroun) | Séminaire international du CDI sur la coopération industrielle entre des Etats ACP et les Communautés européennes |
| 26-28 novembre 1979 | Addis Abeba (Ethiopie) | Séminaire international du CDI sur la coopération industrielle entre des Etats ACP et les Communautés européennes |

³⁸³ Le CDI privilégiera très tôt les projets à faible capitalisation (en-deçà de 2 millions d'ECU) pour atteindre les PME-PMI. Voir le *Courrier CEE-ACP* n°57 (1979).

³⁸⁴ En 1990 toujours, le directeur Akinrele répondra dans le *Courrier* « Well, I have not said it is well-known » (*Courrier* n°124 (1990), p.2-5).

³⁸⁵ Numéros du *Courrier* de 1978 à 1980 et Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1976-1980.

| | | |
|---------------------|---------------------|---|
| 13-16 octobre 1979 | Suva (Fiji) | Séminaire international du CDI sur la coopération industrielle entre des Etats ACP et les Communautés européennes |
| 10-13 novembre 1979 | Kingston (Jamaïque) | Séminaire international du CDI sur la coopération industrielle entre des Etats ACP et les Communautés européennes |
| 9-12 décembre 1979 | Lomé (Togo) | Séminaire international du CDI et de la CEDEAO sur la coopération industrielle entre des Etats ACP et les Communautés européennes |

A partir de 1985, le nombre d'interventions du CDI augmente relativement par rapport aux premières années, signe d'un intérêt accru des entreprises des deux côtés. Les projets concernent principalement les secteurs de l'agro-industrie, la transformation des métaux, les produits chimiques, le bois et le plastique³⁸⁶, des secteurs d'intervention longtemps prioritaires pour le CDI. La maturation du CDI est longue et en 1988 seulement les responsables du CDI le présentent comme un « organisme adulte ³⁸⁷», omettant ainsi la première décennie d'une institution annoncée comme « unique ³⁸⁸» et dans laquelle sont initialement fondés les espoirs d'un développement industriel et technologique rapide des Etats ACP.

³⁸⁶ Rapports annuels du Conseil des Ministres ACP-CEE 1983 et 1985.

³⁸⁷ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1988, p.98.

³⁸⁸ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1976-1980, p.109.

III. Limites de la coopération industrielle et développement d'une approche pro-PME

Dans cette dernière sous-partie, nous verrons les limites autour de la coopération industrielle, qui expliquent pour partie les déceptions de la coopération industrielle pour les parties CEE et ACP. Une politique d'appui à l'entrepreneuriat dans les pays ACP est développée en parallèle au sein de la DG VIII qui prend ses distances de la coopération industrielle comme objectif absolu.

A. Déceptions de la coopération industrielle

1) Eléments d'une insatisfaction générale

A partir de 1978, les conférences et rencontres ACP-CEE se succèdent pour préparer et mener les négociations qui amènent à la Convention dite Lomé II, signée le 31 octobre 1979, toujours dans la capitale du Togo. Un bilan est fait des années précédentes et, pour la coopération industrielle, les résultats ne correspondent pas aux attentes. Un rapport du Comité économique et social (CES) européen ramène la coopération industrielle à une « grande déception ³⁸⁹», les ACP expriment aussi une même « déception en ce qui concerne le développement de leur industrialisation. Celle-ci n'a pu en effet progresser sensiblement ³⁹⁰». Pendant les discours d'ouverture et de clôture des réunions ministérielles, seuls les membres de la Commission évoquent encore – il s'agit de discours – de grands espoirs fondés sur la coopération industrielle³⁹¹. La détérioration de la situation économique de la plupart des pays ACP et les contraintes financières des Etats-membres de la CEE dès le début de la Convention de Lomé, après les chocs pétroliers des années 1970, accentuent l'échec du pari d'une industrialisation des ACP par des joint-ventures mutuellement bénéfiques. Le peu de

³⁸⁹ AHUE, BAC 16/2001-12 « Négociations Lomé II : Avis du Comité Economique et Social (CES). Analyse : Avis du Comité économique et social sur le renouvellement de la Convention de Lomé : documents préparatoires et document final ».

³⁹⁰ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1976-1980.

³⁹¹ AHUE, BAC 16/2001-18 « Négociations Lomé II : Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Analyse : Comptes rendus des réunions du Groupe ACP entre février et juin 1978 ».

réalisations opérationnelles peine à convaincre, et les activités industrielles dans les ACP diminuent³⁹².

Les blocs ACP et CEE se renvoient la balle. La Communauté note que peu de pays ACP ont fait de la coopération industrielle une priorité dans les programmes indicatifs nationaux et régionaux, à quoi les ACP répliquent que c'est justement en raison du manque de ressources que le FED lui consacre³⁹³. Selon les délégués de la Commission en poste dans les ACP, la coopération industrielle n'est ni comprise ni connue des gouvernements ACP, et la coordination des différents instruments est tout sauf claire³⁹⁴. Par ailleurs les ACP déplorent certains manquements de la Commission lors des missions de programmation : par crainte d'une mauvaise utilisation des fonds et de fréquents retards dans le déboursement des engagements, la DG VIII impose ses choix aux ACP sans prendre en compte leurs besoins, et désigne des « fonctionnaires payeurs » européens, alors même que les ACP ont des ordonnateurs nationaux spécifiquement pour faire le lien avec l'aide européenne³⁹⁵. Le groupe ACP reproche à la Banque européenne d'investissement de mener des projets selon une répartition inégale et préférentielle selon les pays et les secteurs, et d'ignorer les spécificités des ACP. Plus globalement les ACP accusent la CEE de n'avoir « pas mis au point une politique de développement industriel qui soit précise et significative³⁹⁶ ». Pour l'ambassadeur nigérian Peter Afolabi, chef des négociations pour le Secrétariat ACP, les partenaires européens manquent de volonté politique³⁹⁷. S'il concède que les résultats de la coopération industrielle jusqu'ici ont été « peanuts³⁹⁸ », la coopération industrielle reste encore, du côté des ACP, à l'ordre du jour et il y tient, se référant encore aux grands textes en la matière rédigés dans le contexte du Nouvel ordre économique international : Mémoire de Kingston (1974)³⁹⁹, Déclaration de l'ONUDI à Lima (1975), ou les acquis obtenus dans les cercles de la CNUCED, de l'ONUDI et d'autres réunions Nord-Sud. L'émissaire ACP fait à plusieurs reprises référence à ces discussions internationales et souligne la nécessité que la

³⁹² Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1980 p.60.

³⁹³ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1976-1980.

³⁹⁴ AHUE, BAC 16/2001 – 44, retours des délégations CEE dans les ACP dans le dossier des négociations pour Lomé II.

³⁹⁵ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE p.137.

³⁹⁶ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1976-1980 et BAC 542/2004-5.4. III.

³⁹⁷ L'expression est « political goodwill » : entretien avec Peter Afolabi dans le *Courrier ACP-CEE* n°64 (1980).

³⁹⁸ AHUE, BAC 16/2001 - 16 « Négociations Lomé II : travaux du Comité des Représentants permanents (COREPER). Analyse : Comptes rendus des réunions du COREPER sur le renouvellement de la Convention de Lomé, entre février 1978 et avril 1979 ».

³⁹⁹ Mémoire ACP présenté à Kingston le 23 juillet 1974 (ACP/Ga.89/74 (Amb) res.doc. S/972/74 f(ACP25) (FIN 23)).

CEE continue de se référer à l'objectif de « restructuration industrielle » mondiale, le groupe ACP commençant à craindre un écart de vues sur ce point. Entre la « philosophie proclamée » par la CEE et la mise en œuvre effective, il y a un pas⁴⁰⁰.

La Communauté semble être passée à autre chose. Les syndicats européens et africains s'inquiètent de ce que la CEE ait délaissé les engagements du Nouvel ordre économique international et défende plus les intérêts économiques des firmes multinationales que des populations⁴⁰¹. En 1978, en marge d'un courrier de doléance envoyé par des syndicats européen et africain à la Commission, le directeur général de la DG VIII, Klaus Meyer, gribouille ironiquement : « prolétaires de tous pays, unissez-vous »⁴⁰². Le ton de la coopération, vu de l'intérieur de la DG VIII, dénote une légèreté éloignée du sérieux partenarial et officiel de « l'esprit de Lomé ». Une note de travail circule à l'intérieur de la DG VIII, qui propose plusieurs noms, parodiques à l'extrême, pour ce qui deviendra le Centre de développement agricole (CTA) pensé à Bruxelles en 1977 et mis en place à Wageningen aux Pays-Bas en 1983 sur le modèle du CDI (voir tableau 9)⁴⁰³. Les différentes suggestions sont certes pensées en guise de plaisanterie, mais ici la plaisanterie, même privée, n'est guère inoffensive :

Tableau 9 : Noms proposés pour le futur CTA en 1978

| | |
|----------------|--|
| Centre ILBOUDO | Centre pour l'Intelligence Libérée des Bantous Occidentaux à l'Usage du Développement de leurs Organes |
| Centre IPETE | Centre d'Investigation pour l'Etude des Techniques Etrangères |
| Centre IFUGE | Centre d'Investigation et de Formation à l'Usage des Groupes d'Experts |
| Centre TARE | Centre Technique Agricole et de Recherche Egarée |
| Centre CHERI | Centre pour l'Homination des Epouses Récalcitrantes et Infidèles |
| Centre DAR DAR | Centre du Développement Agricole et Rural et des Agronomes Réunis |
| Centre CENGHOR | Centre de l'Ecologie Naïve de la Géologie Hydrographique et de l'Orographie Rurale |
| Centre AMIN | Centre d'Assistance Minière et d'Investissement Néocolonialiste |

Source : Archives de la Commission

⁴⁰⁰ AHUE, BAC 16/2001 – 11, Rapport sur l'état des négociations, 15 novembre 1978, p.3. Voir aussi le compte-rendu de la 8^e réunion du groupe de négociation ACP-CEE « coopération industrielle ». Compte-rendu succinct p.4 (BAC 542/2004 – 5.4 IIa).

⁴⁰¹ AHUE, BAC 16/2001 – 14, Compte-rendu de la réunion du 21 avril 1978 avec le CES (Conseil économique et social), la CISL (confédération internationale des syndicats libres fondée en 1949), et la CMT (Confédération mondiale du travail fondée en 1920) et des syndicats ACP ; voir aussi le Courrier du 29 juin 1978, « Déclaration de la CGT et l'OUSA » (l'OUSA est l'Organisation de l'unité syndicale africaine fondée en 1973 à Addis Abeba).

⁴⁰² L'expression est en allemand : « Proletarier aller Länder, vereinigt Euch » (BAC 16/2001 – 14, Courrier du 29 juin 1978, « Déclaration de la CGT et l'OUSA »).

⁴⁰³ AHUE, BAC 16/2001 – 8, Document de travail de la DG VIII intitulé « Recherches fondamentales pour la dénomination du centre de développement agricole », été 1978.

Pour la préparation de la position de la Communauté, la DG VIII dénigre « l'importance psychologique de la coopération industrielle pour les ACP ⁴⁰⁴ » qui ont le regard encore tourné vers 1975, et n'y accorde, quant à elle, plus la même importance. La CEE rappelle l'importance, pour l'Europe, de développer les exportations des matières premières des ACP vers la CEE, quand le groupe ACP continue de marteler une requête non entendue, celle de leur transformation sur place et d'une grande restructuration industrielle de l'économie de la CEE vers les ACP⁴⁰⁵.

La députée européenne Katharina Focke, rapporteure de l'Assemblée paritaire ACP-CEE et présidente de la commission Développement et Coopération au Parlement européen, évoque dans un rapport les problèmes d'instruments et de coordination de la coopération industrielle⁴⁰⁶. En cause : le manque de suivi des projets de la Commission et du CDI, limité en ressources humaines, des ressources financières inadaptées, notamment pour le CDI (dont le budget représente moins de 1 % de la dotation budgétaire initialement prévu pour la coopération industrielle⁴⁰⁷), et l'existence de strates politiques multiples qui rendent la coordination d'autant plus ardue. Commission européenne, Comité de coopération industrielle, Centre de développement industriel, Comité des Ambassadeurs ACP, Conseil des ministres CEE-ACP, Conseil consultatif CEE-ACP, Banque européenne d'investissement... les responsabilités se recoupent parfois, les rapports d'autorité se confrontent tout autant, et la coordination reste limitée.

De leur côté, les responsables du CDI militent pour une meilleure coordination des institutions mais peinent à se faire entendre, au vu de son poids budgétaire et du désintérêt des Etats-membres européens pour celui-ci⁴⁰⁸. La coopération institutionnelle CEE-ACP existant sur le papier n'est pas opérationnelle, ou très peu, et seule une participation formelle à deux conférences les réunit durant les trois premières années de fonctionnement du CDI. La BEI et la Commission se disputent l'autorité sur les décisions de prêts aux ACP, et les représentants

⁴⁰⁴ AHUE, BAC 16/2001 – 16, Note à l'attention des membres de la Commission, compte-rendu de la 898^e réunion du COREPER du 11 mai 1978, note du 13 mai 1978, p.4.

⁴⁰⁵ AHUE, BAC 16/2001 – 35, Groupe de travail ACP/CEE « Coopération industrielle », 1^{ère} réunion, 4 octobre 1978, compte-rendu succinct, p.2. Voir aussi le « Memorandum on the domestic processing of ACP raw materials in a successor arrangement to the Lomé Convention ACP/95/79 » (AHUE, BAC 542/2004 - 5.4. Iib) ou le fonds AHUE, BAC 16/2001 – 10.

⁴⁰⁶ Rapport de l'Assemblée paritaire parlementaire CEE-ACP portant sur les résultats de Lomé I, discuté à Arusha lors de la réunion de l'Assemblée paritaire parlementaire du 25 au 28 février 1980 à Arusha.

⁴⁰⁷ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE 1976-1980.

⁴⁰⁸ Entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017.

de la Banque expriment leur colère contre le CDI et contre les liens de la Commission avec celui-ci⁴⁰⁹. Pour la Banque, le CDI est un instrument « d'amateurs »,

« qui fait comme si tout était de son fait, d'une manière propre à faire croire aux Etats ACP que tous les problèmes de coopération au développement peuvent être réglés de façon très peu formelle et sans s'encombrer des procédures qui gouvernent la participation de la Communauté et des États ACP aux décisions ⁴¹⁰».

2) Difficultés à mesurer les résultats

Pour comprendre les dynamiques institutionnelles de l'histoire de la coopération industrielle CEE-ACP, il est intéressant de s'arrêter sur les résultats affichés par les instruments de cette coopération. En 1980, un rapport de l'Assemblée paritaire déplore le manque de distance critique des rapports annuels du Conseil des ministres ACP-CEE sur l'impact de la coopération industrielle, qui se bornent à reproduire le rapport d'activité du CDI sans commentaire⁴¹¹. Pour l'institution qui en a la charge, l'exercice consistant à mesurer les effets réels et circonstanciés d'une politique publique n'est pas aisé, aussi les résultats affichés annuellement par les organismes de la coopération ACP-CEE gagnent-ils à être contextualisés et nuancés. Le directeur du CDI présente un bilan officiel en 1990, après treize ans d'activités, de 191 projets de co-entreprises à hauteur de 193 millions d'Ecus et ayant généré 6 300 emplois nouveaux ou maintenus⁴¹². Le tableau 10 ci-dessous reprend les chiffres annuels d'impact en termes d'emplois nouveaux ou maintenus grâce aux interventions du CDI, à l'échelle de la cinquantaine de pays ACP :

⁴⁰⁹ Entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016.

⁴¹⁰ AHUE, BAC 16/2001 - 13 « Négociations Lomé II : Banque Européenne d'Investissement (BEI). Contacts avec la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et notes subséquentes, relatifs à la coopération financière et technique dans le cadre du renouvellement de la Convention de Lomé ».

⁴¹¹ Rapport de l'Assemblée paritaire parlementaire CEE-ACP (« rapport Focke ») portant sur les résultats de Lomé I, discuté à Arusha lors de la réunion de l'Assemblée parlementaire du 25 au 28 février 1980 à Arusha.

⁴¹² Isaac Akinrele, le *Courrier* n°124 (1990), p.2-5. Un autre article paru trois ans auparavant fait état de 150 millions d'Ecus de projets menés, ayant généré 3 400 emplois nouveaux ou maintenus sur 85 projets. Les chiffres sont approximatifs, notamment pour les emplois « maintenus » (comment estimer la part du CDI ?) et le nombre de projets passe de 85 à 191 en trois ans, ce qui est peu probable.

Tableau 10 : Impact du CDI de 1977 à 1988

| Année | Emplois créés ou maintenus concernés par l'action du CDI (prévisions) |
|-------------|---|
| Jusque 1980 | 1075 ⁴¹³ |
| 1981 | <i>Pas de données</i> |
| 1982 | <i>Pas de données</i> |
| 1983 | 460 |
| 1984 | 651 |
| 1985 | 436 |
| 1986 | 690 |
| 1987 | 672 |
| 1988 | 904 |
| 1989 | 1487 |
| 1990 | 315 |

Source : rapports annuels du Conseil des ministres ACP-CEE

La Banque européenne d'investissement affiche officiellement des impacts très positifs en termes d'emplois créés ou maintenus : en 1983, la Banque aurait directement financé 7 200 voire 10 000 emplois nouveaux, ou maintenus, en 1983, puis 6 000 en 1985, selon les estimations variantes des rapports annuels⁴¹⁴. Dans les années 1980, le coût moyen de création d'un emploi dans les ACP revient à 13 000 Ecus. Il faut sans doute relativiser ces chiffres, dans la mesure où il est difficile de comptabiliser à court terme, rapport annuel oblige, les effets réels des interventions. Les prévisions ne correspondent d'ailleurs souvent pas à la réalité : il est permis de douter que le prêt de la BEI à la compagnie de thé Toro-Mityana en Ouganda, qui devait participer à la création de 5 000 nouveaux emplois, ait véritablement créé *exactement* 5 000 postes comme elle l'indique pourtant dans son bilan d'activité⁴¹⁵. En fonction des rapports, les institutions évoquent parfois d'autres chiffres, fort différents⁴¹⁶. La confrontation des chiffres force à relativiser l'impact réel : sous Lomé I et II, c'est-à-dire entre 1975 et 1985, la Banque européenne d'investissement aurait permis, toujours selon la Banque, de contribuer à la création de 190 emplois par les prêts globaux aux sociétés intermédiaires et banques de développement ACP. Mais après avoir accordé le prêt

⁴¹³ Données récupérées par recoupements. Le Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1980 détaille ainsi que « les réalisations mentionnées ci-dessus et accomplies au cours de la mise en œuvre de la Convention de Lomé I, englobent celles de cette année, à savoir lancement de six nouvelles entreprises employant environ deux cents personnes [...] Treize autres projets [...] et un potentiel d'emplois nouveaux pour plus de cinq cent personnes. [En outre] trois cent soixante-quinze nouveaux emplois ont ainsi été créés » (p.62-63).

⁴¹⁴ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE, 1983 et Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE, 1985.

⁴¹⁵ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE, 1983.

⁴¹⁶ Ainsi du coût moyen de création d'emploi pour la BEI, estimé à 27 800 Ecu pour les prêts globaux et à 50 000 voire 55 000 Ecu dans les projets d'investissements industriels, selon le Rapport de la coopération technique et financière ACP-CEE 1981.

global, la Banque européenne admet ne pas avoir les moyens de faire le suivi des activités et des résultats localement⁴¹⁷. Avant 2000, la Banque n'a pas de représentation en dehors de Luxembourg et les délégations de la Commission ne sont pas en capacité de faire le suivi d'impact des prêts de la Banque dans les ACP. Les résultats du CDI sont à prendre avec autant de précaution, le Centre ayant développé, selon des fonctionnaires de la Commission, une propension à s'attirer des résultats dont il ne serait pas responsable⁴¹⁸. Le CDI détaille ainsi un projet mené sur les rives du Lac Tanganyika au Zaïre où son rôle s'arrête à la réalisation d'une étude de faisabilité et de l'assistance technique. Le reste du projet consiste en de l'assistance technique de la part de la Commission. Le CDI rapporte pourtant avoir été directement responsable de la création ou du maintien de 6 000 emplois, et d'une augmentation de la pêche de 40 500 tonnes par an, selon les prévisions optimistes⁴¹⁹.

La coopération industrielle est censée développer les secteurs de production (entreprises publiques et privées) dans les pays ACP, mais dès le départ – sans doute est-ce une ambiguïté commode – la définition des bénéficiaires est opaque. Les activités d'appui doivent-elles soutenir des opérateurs ACP exclusivement ? ou doivent-elles nécessairement avoir un intérêt mutuel pour la Communauté ? Dès lors, le projet d'une industrialisation rapide de l'Afrique par des joint-ventures avec des opérateurs européens apparaît fragile. Dans les mots critiques de l'économiste Jacques de Bandt, l'un de ses penseurs auprès de la Commission, la coopération industrielle profite à quelques entreprises particulières, surtout françaises, mais est rapidement considérée comme un échec, à la fois par la Communauté européenne et par les ACP :

« C'était une des graves limites du dispositif et une source d'abus, et c'est pour ça que la réussite a été en dessous des espérances des promoteurs du système. On ne posait jamais la question du bénéficiaire final. Il fallait montrer qu'on subventionnait des entreprises, mais sans dire si c'était pour des entreprises du pays ou étrangères. Il y a eu un certain nombre d'échecs, à part pour quelques entreprises françaises...⁴²⁰».

En 1983, le CDI propose d'abandonner les prévisions, celles-ci étant souvent peu effectives, et de ne plus comptabiliser que l'impact réel de ses actions. Devant le Conseil des ministres, le directeur du CDI admet que son impact est plus limité que ce que les prévisions *ex-ante*

⁴¹⁷ Rapports de la coopération technique et financière CEE-ACP 1982 et 1983.

⁴¹⁸ Selon un article de Marcel Scotto dans le journal *Le Monde* : Marcel Scotto, « Pourra-t-on ranimer le malheureux Centre de développement industriel ? », *Le Monde.fr*, 4 mars 1980p.

⁴¹⁹ Il s'agit d'un projet de la Commission, où l'assistance technique doit assurer, en deux paiements, la fourniture de matériel de pêche dans la région de Baraka pour 490 000 Ecus (filets de pêche, lampes, accessoires), l'installation d'équipements de conservation et de réfrigération, l'énergie électrique, la construction de petits bateaux de pêche. Voir le *Courrier* n°70 (1981), p.21.

⁴²⁰ Entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017.

peuvent annoncer car, tout comme pour d'autres institutions de développement, il est trompeur de prendre les résultats individuellement :

« le CDI adopterait une attitude spécieuse s'il prétendait être à l'origine de certains investissements ou de la création de tel ou tel nombre d'emplois. Cela s'applique également souvent aux institutions financières se prévalant des mêmes réalisations. Bien que l'apport du CDI à de tels projets soit beaucoup plus modeste en termes financiers que celui des institutions financières, ces dernières ne créent généralement pas ces emplois toutes seules. En effet, elles sont souvent soutenues par d'autres institutions de financement du développement et parfois par le CDI ⁴²¹».

Plus généralement, c'est l'existence même du CDI, peu soutenu par la Communauté dès sa création, qui est remise en cause.

3) Le CDI remis en cause

Les administrateurs du CDI, autant que les Ambassadeurs ACP, appellent chaque année à augmenter le budget du CDI, dont les frais de fonctionnement comptent pour moitié. Ce point illustre une critique qui sera répétée à l'envi par la Commission : le CDI souffre de lourdeurs bureaucratiques trop importantes, constituant un risque remettant en cause son bon fonctionnement. D'après des responsables de la DG VIII, le CDI serait en mesure de faire plus et mieux, n'étaient les lourdeurs qui l'accompagnent⁴²². La gestion à deux têtes du Centre et son statut international sont problématiques, entraînant des difficultés d'exécution administrative et financière. Après le Luxembourgeois Roger Theisen, au demeurant peu familier des dossiers africains⁴²³, le nouveau directeur du CDI, le diplomate nigérian Isaac Akinrele, demande une augmentation de son salaire en fonction du nombre de ses enfants, attirant sur le CDI les foudres de représentants de pays européens lors des réunions du Comité de coopération industrielle⁴²⁴. En outre, le statut paritaire de l'institution rend inévitable la confrontation de gouvernances différentes entre un directeur et son adjoint, postes parfois perçus comme des fonctions politiques plus que techniques :

« A la direction du [CDI] on avait des clowns qui étaient là pour leurs postes. Ils se fichaient de tout. Le Comité des Ambassadeurs, pour les ACP, ça voulait surtout dire "Ambassade", donc ils pensaient qu'ils n'avaient rien à faire, il suffisait juste de s'accrocher. Là-bas chaque Ambassadeur ACP demande "qu'est-ce que vous avez fait pour mon pays ? Qu'est-ce que

⁴²¹ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1983, p.50.

⁴²² Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1976-1980 et 1983.

⁴²³ M. Scotto, « Pourra-t-on ranimer le malheureux Centre de développement industriel ? », art cit.

⁴²⁴ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

vous me donnez ?”. C’est du népotisme tout le temps. On avait le frère ou le copain d’un ministre... ça ne peut pas fonctionner ⁴²⁵».

En 1988, lorsque le Conseil des Ministres CEE-ACP débat du bilan des dix premières années du CDI, il devient clair que celui-ci ne peut assurer la tâche, démesurée au regard de ses moyens, qu’il s’est vu confier en 1975 – industrialiser les ACP et réussir la grande reconversion économique Nord-Sud⁴²⁶. Le CDI était appelé à devenir le « vecteur de l’industrialisation des ACP ⁴²⁷», mais le budget qui lui est réservé, quand bien même il augmente graduellement chaque année, reste limité et ne saurait suffire à assurer la réhabilitation des industries existantes et la création de nouvelles entreprises dans les ACP⁴²⁸. Les directeurs du CDI s’écrient successivement contre les dotations budgétaires dont ils bénéficient : le budget du Centre ne représente que 0,5 % du FED alors qu’il est l’instrument principal du développement industriel⁴²⁹.

Certains projets du CDI sont fortement, et ce dès les premières années, décriés pour leur manque de viabilité, et sont pourtant remis en marche par financement du CDI. Le journal *Le monde* rappelle en 1980 tel « projet de création, à partir de la récupération de la ferraille, d’une petite unité sidérurgique déclarée non viable par les experts européens il y a quinze ans », illustration d’un « éléphant blanc » de la coopération paritaire⁴³⁰. Le CDI développe un arsenal d’activités, à impact variable sur le développement des secteurs productifs mais fait peu d’activités proprement opérationnelles. L’expertise technique, l’assistance financière au démarrage d’entreprise, les études de faisabilité ou de réhabilitation de sites industriels sont au second plan. Des activités de communication et d’information sont plus fréquentes : la documentation, des conférences pour présenter les activités, des formations à Bruxelles plus que dans les pays ACP, de la promotion industrielle lors de foires financées par la Commission et, surtout, une assistance aux industriels déjà établis, notamment les voyages de

⁴²⁵ Entretien avec H, 19 janvier 2017.

⁴²⁶ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1988.

⁴²⁷ Entretien avec RD, 28 septembre 2016.

⁴²⁸ Le budget du CDI augmente chaque année, mais trop lentement pour le groupe ACP :

| Année | 1977 | 1978 | 1979 | 1984 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|
| Budget du CDI (en millions d’Ecu) | 1,30 | 2,36 | 2,73 | 6 |

Source : Rapports annuels de coopération technique et financière et Rapports annuels du Conseil des ministres ACP-CEE de 1976 à 1980. Voir aussi le dossier d’archives AHUE, BAC 16/2001 – 10.

⁴²⁹ « The CDI’s budget has always remained at 0.5% of the Lomé Convention, and yet it is the principal instrument for seeking to mobilise the industrial sector. This is the fifteenth year. We are still receiving a marginal contribution from Lomé and I think this needs to be changed. It is not worth maintaining an instrument if you don’t have faith in it » (Isaac Akinrele, le *Courrier* n°124 (1990), p.2-5).

⁴³⁰ M. Scotto, « Pourra-t-on ranimer le malheureux Centre de développement industriel ? », art cit.

contacts professionnels. Le Centre organise des formations auprès de techniciens ou d'ouvriers (respectivement une trentaine et une centaine par an) dans les entreprises ACP auprès d'un public déjà en poste⁴³¹. Rappelons que le CDI a son siège et ses équipes à Bruxelles, avenue Hermann Debroux. Dès lors, il est plus simple d'organiser un séminaire à Bruxelles qu'à Kinshasa ou Abidjan. De même il est difficile pour le Centre d'évaluer à distance des projets en Afrique centrale ou d'identifier des projets valables dans une région reculée d'Afrique de l'ouest. Par conséquent le suivi et le démarrage des activités se révèlent coûteux et ardu. Un rapport d'activités signale que « le Centre a de nombreux projets qui piétinent malgré les rappels adressés et, le plus souvent, parce qu'il n'a aucun agent local qui se sente vraiment responsable de l'avancement des projets ⁴³²».

A partir de 1985 et à plus forte mesure dans les années 1990, le Centre se lancera dans une démarche de décentralisation, instituant des « antennes locales » du CDI (opérateurs particuliers, chambres de commerce ou organismes de soutien à l'export dans les pays ACP), de même qu'il renforcera progressivement les relations avec les institutions financières nationales et les instances de coopération bilatérale. Cette deuxième phase du CDI correspond à un moment où les Etats-membres s'y intéressent davantage, comme moyen de faciliter les investissements en Afrique dans un contexte (la fin des années 1980) de fuite de capitaux étrangers hors des pays africains. Mais jusqu'à cette deuxième phase, le soutien des Etats-membres pour le CDI est presque inexistant. En proposant de développer des secteurs de production ACP au moyen d'institutions publiques, de subventions et d'aides au démarrage, le CDI est contraire à une économie de libre-marché. Le Centre de développement industriel dépend budgétairement des contributions financières des Etats-membres européens, mais, dès sa naissance annoncée en 1975, il ne bénéficie pas de leur soutien politique. Comme le rapporte un expert qui siège aux comités européens préalables aux négociations CEE-ACP :

« Les États-membres ont voulu le tuer dès les années 1970. Ils ont fait comprendre que la coopération industrielle ne marcherait pas, et que pour l'Afrique il n'y a que le marché qui peut réussir ! ⁴³³».

Le soutien politique du Centre de développement industriel par la Commission ou les pays ACP est limité aussi. Le CDI n'a pas souvent de contacts avec les délégations de la Commission dans les ACP pour faire remonter les besoins des opérateurs sur place. N'étant pas sous son contrôle direct, le CDI est pour le groupe ACP une institution dont il convient de

⁴³¹ Rapports annuels du Conseil des Ministres ACP-CEE de 1980 à 1985.

⁴³² Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1980, p.60.

⁴³³ Entretien avec Jacques de Bandt, 13 octobre 2017.

se méfier. Ainsi, le caractère novateur du Centre de développement industriel, c'est-à-dire la structure mixte ou paritaire ACP-CEE, se révèle « la grande faiblesse de l'encadrement opérationnel » de la coopération industrielle CEE-ACP⁴³⁴.

4) Des issues pour Lomé II ?

En 1978 et 1979, lors des réunions ministérielles de négociations pour Lomé II, le groupe ACP suggère des pistes pour améliorer la coopération industrielle. Les ACP proposent que les compétences politiques du Comité de coopération industrielle, une instance peu appréciée de la Communauté, soient augmentées. Une autre proposition vise à ce que la Banque européenne d'investissement augmente ses activités dans les ACP, notamment en termes de prêts globaux aux banques ACP. En 1978, une proposition du groupe ACP est refusée unilatéralement par la Communauté, avant de revenir vingt ans plus tard sur le devant de la scène, proposée par la Commission cette fois⁴³⁵. Les ACP proposent alors la création d'un fonds industriel CEE-ACP⁴³⁶, une enveloppe financière sur les ressources du FED pour soutenir le développement de l'industrie des pays ACP en prêtant directement à des investisseurs privés. La proposition préfigure vingt ans auparavant la création de la Facilité d'investissement de la Banque européenne⁴³⁷. Le fonds est imaginé comme « une sorte de SFI » (du nom de la Société financière internationale, qui investit dans des opérations du secteur privé pour le groupe Banque mondiale⁴³⁸), avec un effet démultiplicateur grâce aux co-financements publics-privés, pour venir « en appui à des investissements privés et pour des actions de transfert et d'adaptation de technologie »⁴³⁹. D'après la proposition, le fonds serait cogéré par les parties ACP et communautaire. Le Conseil des ministres jongle dans un premier temps avec l'idée, avant de la rejeter à cause de la difficulté pressentie à créer un tel instrument au niveau communautaire, et *a fortiori* paritaire.

⁴³⁴ M. Scotto, « Pourra-t-on ranimer le malheureux Centre de développement industriel ? », art cit.

⁴³⁵ D'autres tentatives sont faites régulièrement : des ministres africains annoncent la création en octobre 1979 d'un fonds industriel africain, mais faute de contributions, le fonds n'est pas lancé.

⁴³⁶ Proposition du groupe ACP de 1978 présentée sous la forme du Mémorandum ACP/699/78.

⁴³⁷ La « Facilité d'investissement » de la BEI, créée au moment de l'Accord de Cotonou et lancée en 2003, répondra presque exactement à ce même cahier des charges.

⁴³⁸ La SFI est l'institution de la Banque mondiale habilitée à financer des investissements de secteur privé.

⁴³⁹ La citation provient du document « Orientations pour la Conférence ministérielle des Bahamas », 20 mars 1979, p.3 (AHUE, BAC 16/2001 – 8). La proposition d'en faire une SFI européenne provient de la délégation néerlandaise pendant un débat du COREPER (Points saillants de la discussion en COREPER au sujet des négociations ACP-CEE du 28 février 1979, p.5, AHUE, BAC 16/2001 – 11). Voir aussi le *Courrier* n°54 (1979), p.5. Un délégué de la Commission dans un pays ACP propose lui aussi de créer une sorte de *holding* CEE-ACP pour faciliter les capitaux risques (AHUE, BAC 16/2001 – 44).

Lors des négociations, les ACP reprochent à la Commission un manque d'égalité partenariale, moteur de « l'esprit de Lomé »⁴⁴⁰. Le groupe ne saisit pas pourquoi la gestion de la coopération industrielle, domaine paritaire, ne l'est que partiellement. Selon les ambassadeurs ACP, les décisions d'investissements de la BEI les concernent au premier chef. Aussi le Comité de coopération industrielle devrait être habilité à prendre part au pouvoir décisionnaire de la Banque européenne. La DG VIII reste opposée à une gestion conjointe de la coopération qui ferait la « part trop grande au Secrétariat ACP et au Conseil CEE ⁴⁴¹ ». Bien que coordinatrice de la coopération CEE-ACP, la Commission est prudente car elle rend compte au Conseil des ministres, et ne saurait laisser aux ambassadeurs ACP une part de responsabilité dans les décisions qui engagent la souveraineté des Etats-membres européens. Un rapport du Conseil des ministres paritaire ACP-CEE rappelle que le Comité des ambassadeurs ACP va trop loin :

« Il fallait toutefois écarter l'illusion selon laquelle un organisme mixte, tel que le Comité de coopération industrielle ACP-CEE, pourrait avoir une compétence directe pour décider ou pour orienter les politiques de restructuration de pays souverains, qu'il s'agisse de pays industrialisés ou de pays en développement, pour lesquels il ne saurait y avoir une interférence directe dans le processus décisionnel par un mécanisme qui ne soit pas national ⁴⁴² ».

Dix ans après ses débuts, un rapporteur britannique dit, en guise de commentaire de la part d'un observateur de l'Assemblée paritaire parlementaire ACP-CEE, que la coopération industrielle est une « goutte dans l'océan ⁴⁴³ ». Ce commentaire sonne aussi comme bilan définitif. Au début des années 1980, sous l'impulsion du commissaire au développement Edgard Pisani (1981-1985), la relation CEE-ACP va changer de priorité et délaissier en partie la coopération industrielle pour le paradigme du développement agricole autocentré des ACP – là encore une priorité décrétée depuis Bruxelles. Dans le sillon de la coopération industrielle CEE-ACP, une de ses ramifications se développe : l'appui aux petites et moyennes entreprises privées.

⁴⁴⁰ La Convention de Lomé précise que la relation est « sur la base d'une complète égalité entre partenaires », p.13.

⁴⁴¹ Au départ, la Commission concède vouloir réfléchir à la question, en une phrase alambiquée : « La Communauté est convenue avec les Etats ACP que le Comité doit avoir une vue plus large de son rôle et que, pour l'avenir, soient établies les modalités d'examen de l'ensemble du programme de la coopération industrielle ». (AHUE, BAC 16/2001 – 10 ; BAC 16/2001 – 8).

⁴⁴² Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1980, p.50.

⁴⁴³ « A drop in the ocean », mots de Christopher Jackson (Royaume Uni), dans le *Courrier* n°96 (1986) p.2.

B. Emergence d'une politique d'appui aux PME

La politique d'appui aux petites entreprises ACP se développe notamment par des opérations classiques de l'aide au développement, et par des incitations financières nouvelles de la part de la Commission.

1) Subventions et assistance technique pour les entreprises

Parallèlement aux politiques de développement des grandes entreprises publiques, priorité de la coopération industrielle CEE-ACP de 1975, une approche de promotion de l'entrepreneuriat et des petites et moyennes entreprises privées. Cette approche est dans un premier temps contenue dans les politiques de coopération industrielle, avant de s'en émanciper progressivement et de s'y substituer à partir du milieu des années 1980, au titre de ce qui sera considéré comme des politiques de développement du secteur privé. Cette promotion de l'entreprise intervient dès le début des années 1970, *in petto*, près de vingt ans après une tendance nouvelle de l'aide au développement⁴⁴⁴. A la DG VIII, les fonctionnaires de l'unité responsable de la coopération industrielle, André Huybrechts et Paolo Logli (encore eux) poussent cette priorité, qu'ils appellent de leurs vœux. Cet objectif leur tient à cœur professionnellement et personnellement. Paolo Logli, aux côtés de Huybrechts, en est un des instigateurs et cherchera à emmener les autres bailleurs bilatéraux :

« J'ai donc pu développer cette approche du secteur privé pour les petites et très petites entreprises. J'ai réussi à convaincre, séparément, les Pays Bas, l'Allemagne, le Royaume-Uni, de cette approche ⁴⁴⁵».

A petite échelle durant les premières années, la Commission développe des projets en faveur des PME-PMI, conformément à l'article 32 de la Convention de Lomé⁴⁴⁶. Les premières actions de la Commission pour le développement des entreprises ACP commencent de manière discrète. De 1975 à 1980, la DG VIII a un recours aux subventions assez limité quantitativement, subventions qui ne bénéficient qu'à quelques Etats en particulier et sur des

⁴⁴⁴ Sur la diffusion de l'esprit d'entreprise dans les années 1990, voir le prochain chapitre. Voir aussi Claude Albagli et Georges Maurice Hénault, *La création d'entreprise en Afrique*, Vanves, EDICEF, 1996, 207 p. ; Yves-André Fauré et Pascal Labazée, *Petits patrons africains: entre l'assistance et le marché*, Paris, Karthala, 2000.

⁴⁴⁵ Entretien avec Paolo Logli, 6 décembre 2016.

⁴⁴⁶ Selon les dispositions de l'article, la CEE et les ACP s'engagent à favoriser l'établissement et le développement des PME-PMI des ACP à travers le financement d'entreprises, la création d'infrastructures appropriées et de parcs industriels, la formation et le perfectionnement professionnels, la mise en place de structures d'encadrement et de crédit spécialisées. La Communauté s'engage à mettre à disposition de la BEI des lignes de crédit, des crédits sous forme de capitaux à risques, des taux de bonification d'intérêt pour favoriser les investissements dans les projets de PME.

actions éparses. Les projets sur subventions pour soutenir les PME – sans distinction du public ou privé – s’élèvent à un total de 5,625 millions d’Ecus, un montant faible s’il est ramené à l’ensemble des bénéficiaires théoriques, c’est-à-dire l’ensemble des cinquante-sept pays ACP en 1979. En 1976, la Commission organise un premier séminaire de formation à destination des dirigeants de petites entreprises au Zaïre – mais le séminaire a lieu à Bruxelles ; on imagine difficilement un effet direct de dissémination de la formation. Toujours au titre de l’appui aux PME-PMI, la Commission finance l’organisation des « forums industriels » (rencontres d’entreprises) de Dakar en 1978 et 1980, et soutient la mise en place d’offices publics d’appui aux PME-PMI comme l’Office de promotion des entreprises en République centrafricaine (OPPME, émanation du ministère de l’économie), et un projet industriel pour l’Union du fleuve Mano⁴⁴⁷ pour 900 000 Ecus. Des actions de promotion industrielle sont menées à Maurice (700 000 Ecus) et au Sénégal : appui direct à des PME (950 000 Ecus), création d’une base de données d’entreprises (250 000 Ecus), et promotion d’une zone franche industrielle (590 000 Ecus). Au Sénégal, le projet de zone franche est problématique pour les responsables de l’unité secteur privé de la DG VIII. Sur le modèle de la zone franche industrielle qu’elle finance à Maurice au même moment, la DG VIII souhaite développer une zone active de promotion du secteur privé à Dakar, mais bute contre des résistances. Les interlocuteurs sénégalais, représentants du gouvernement socialiste d’Abdou Diouf, refusent la teneur idéologique axée sur l’initiative privée que la Commission encourage⁴⁴⁸.

D’autres activités d’assistance technique sont réalisées au Botswana (mise en place d’un centre de technologie), à St Kitts (programme industriel à 310 000 Ecus), en Zambie (formations à l’évaluation dans une banque de développement pour 400 000 Ecus), au Malawi, au Mali, au Belize et au Nigeria (formations pour 370 000 Ecus). Au Nigeria, la CEE envoie deux assistants techniques pour accompagner la création de centres de développement industriel, sur le modèle du CDI⁴⁴⁹. Ainsi, par l’assistance technique et les subventions aux

⁴⁴⁷ L’union du fleuve Mano est une organisation régionale d’Afrique de l’ouest créée entre le Libéria et la Sierra Leone rejoints en 1980 par la Guinée puis par la Côte d’Ivoire. A cause des guerres dans les pays membres, l’organisation est de peu d’impact.

⁴⁴⁸ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

⁴⁴⁹ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE 1979, annexe IX p.77 et Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE 1980, p.106.

L’opération de duplication des centres de développement industriel est proposée dans les autres pays ACP, mais seuls le Nigeria, la Guinée Bissau et Sao Tomé manifestent leur intérêt. Le manque de ressources entrave leur mise en œuvre et il n’y a pas de suite dans le cas des deux derniers. Sur les CDI du Nigeria, voir A.O. Adelaja, *The Importance of Small and Medium Scale Industries in a*

projets, et quoique de manière limitée au début, André Huybrechts et Paolo Logli promeuvent des projets d'appui aux petites et moyennes entreprises privées dans les pays ACP, favorisant ainsi un développement de l'initiative privée loin des canons des grands projets industriels.

2) Lignes de crédit pour les PME

A partir de 1977, la Commission met en place des instruments pour stimuler les prêts de la Banque européenne d'investissement aux opérateurs dans les ACP et ainsi développer l'accès au crédit pour les entreprises dans les ACP. Appuyer le développement d'entreprises dans les pays africains se révèle le plus difficile et la Commission joue un rôle d'entraînement pour garantir des prêts quand la Banque européenne craint de ne pas être remboursée. Les fonctionnaires de la DG VIII considèrent la Banque comme une institution « frileuse » ou averse au risque⁴⁵⁰. Sont alors mis à la disposition de la Banque des capitaux à risque pour l'appui au démarrage d'activités dans les ACP, et les lignes de crédit fournies à la Banque qui les accorde sous forme de prêts globaux aux institutions financières intermédiaires ACP (banques de développement ou autres sociétés intermédiaires). Pilotées par la Commission sur les ressources du FED, ces lignes de crédit permettent l'accès au crédit bancaire à des opérateurs ne présentant pas les mêmes garanties financières que les bénéficiaires usuels des prêts de la BEI – que sont les pouvoirs publics ACP.

Encadré 1 : Exemple de l'utilisation d'une ligne de crédit pour les TPE-PME ACP

En 1980 par exemple, le prêt de 5 millions d'Ecus de la BEI consenti à la TTDFC (*Trinidad and Tobago Development Finance Company Ltd.*) est échelonné sur douze ans et son intérêt est plafonné⁴⁵¹, pour promouvoir l'industrie et le tourisme. D'après les rapports, le crédit de la BEI dans cette île des Caraïbes parvient indirectement, par rétrocession locale, à treize micro-entrepreneurs ou PME dans les activités suivantes : fabriques de béton, unités de tôles galvanisées, verrerie, chasseur, imprimerie...⁴⁵²

Source : le *Courrier*

Developing/Underdeveloped Economy: Nigeria Case Study, Lagos, University of Lagos, 2007 ; Moshood Ayinde Hassan et Sunday Olawale Olaniran, « Developing Small Business Entrepreneurs through Assistance Institutions: The Role of Industrial Development Centre, Osogbo, Nigeria », *International Journal of Business and Management*, février 2011, vol. 6, n° 2.

⁴⁵⁰ Entretiens, parmi d'autres, avec Paolo Logli (6 juin 2016) et Dieter Frisch (16 mai 2016).

⁴⁵¹ Taux d'intérêt à 7,4 % au lieu de 10,4 % : la Commission amortit l'intérêt en se portant garante et baisse le taux d'intérêt de trois points.

⁴⁵² Le *Courrier* n°60 (1980), p.VI.

Entre 1977 à 1979, la Commission apporte des lignes de crédit pour 11,43 millions d'Ecus, c'est-à-dire un rapport d'un à six par rapport aux prêts globaux de la BEI (67,5 millions sur la même période). La Commission joue ainsi un rôle de déclencheur important, étant donné qu'elle n'a initialement pas de compétence bancaire. Les lignes de crédit de la Commission sont sur des montants moins élevés que ceux que pratique la BEI : le plafond est de 2 millions d'Ecus et chacun des prêts rétrocédés ne peut dépasser 200 000 Ecus⁴⁵³. Les faibles montants doivent inciter la Banque à élargir ses activités de prêt dans des pays ACP, et à un secteur bancaire trop balbutiant pour recevoir les prêts. Dans un premier temps, les lignes de crédit profitent davantage aux pays des Caraïbes et du Pacifique (sept pays bénéficiaires entre 1976 et 1979) qu'en Afrique, où seuls quatre pays bénéficient de prêts : Sierra Leone, Mali, Botswana, Bénin⁴⁵⁴. Les pays africains sont plus nombreux, démographiquement et économiquement plus importants, mais largement éloignés des prêts de la BEI. L'Afrique n'est pas le cœur de métier de la Banque⁴⁵⁵, et plusieurs éléments supplémentaires la dissuadent : le manque de garanties financières pour le remboursement, les risques politiques, dissuasifs pour tout établissement bancaire, et l'absence matérielle d'un secteur bancaire proche de ce qu'elle imagine :

« à l'époque on avait en Afrique seulement un grand édifice en béton, il n'y avait rien, alors [les fonctionnaires à la BEI] ils avaient peur [et se demandaient] "comment on peut faire quelque chose avec ça ?"⁴⁵⁶».

Les effets des lignes de crédit ne sont pas immédiats. En 1983 seulement, sept ans après leur création, des premiers résultats sont enfin connus : les banques de développement ACP ont réalisé cinquante affectations financières pour un montant total de vingt millions d'Ecus – ce qui est inférieur aux sommes engagées – bénéficiant à des entreprises dans les secteurs de l'agro-industrie, du bois, de la chimie, des cuivres, du textile⁴⁵⁷. L'appui des institutions de la Commission pour entraîner une dynamique prend difficilement.

⁴⁵³ AHUE, BAC 542/2004 – 5.4. IIa, 9e réunion du groupe de négociation ACP-CEE « coopération industrielle », Compte-rendu succinct, p.2.

⁴⁵⁴ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1979, annexe IX, p.77.

⁴⁵⁵ De 1979 à 1980, les projets de la BEI dans les ACP représentent 3,5 % des activités totales d'investissement de la Banque (352 millions sur 6,55 milliards d'Euros).

⁴⁵⁶ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

⁴⁵⁷ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1983, p.87.

3) Incitations pour les investissements européens

En 1980, l'échec des joint-ventures est patent pour la Commission⁴⁵⁸. La coopération industrielle ne provoque pas un intérêt majeur chez les opérateurs européens, et le nombre de projets de co-entreprises, mesure phare, reste très limité. Suivant une dynamique qui s'accroît, les investisseurs privés européens se détournent des pays d'Afrique subsaharienne en particulier, au profit d'autres zones où les conditions d'accueil leur sont plus favorables et qui présentent moins de risques, notamment en Asie du Sud-Est. L'endettement rapide des pays subsahariens (15 % par an de 1975 à 1985⁴⁵⁹) constitue en effet un risque majeur pour les investisseurs, dans la mesure où les pays africains voient se tarir leurs ressources propres. Par ailleurs, les flux des banques commerciales et des banques d'investissement vers l'Afrique subsaharienne décroissent rapidement. Les banques d'investissement des Etats-membres et dans les pays africains refusent de manière croissante leur participation à des projets d'entreprises⁴⁶⁰ et, dès 1978, les différentes institutions, dont le groupe Coopération au Développement du COREPER⁴⁶¹, sonnent l'alarme : les opérateurs dans la plupart des Etats ACP font face à un accès de plus en plus limité au crédit des banques d'investissement, et à plus forte mesure les PME-PMI, qui n'ont souvent ni les références administratives pour obtenir les prêts nécessaires à leurs investissements ni les garanties financières suffisantes.

Les responsables du Centre de développement industriel espèrent un sursaut qui apporterait capital et emploi dans les ACP autant qu'il permettrait de pousser la croissance de firmes européennes. A cet égard le Centre fait paraître un encart presque publicitaire à destination des entreprises européennes dans le *Courrier*. Intitulé : « opportunités spéciales pour les industriels européens : pour maintenir ou augmenter l'emploi, s'étendre ou

⁴⁵⁸ Rapport annuel du Conseil des Ministres, 1980, p.60 ; article sur les dix ans du CDI dans le *Courrier* n°102 (1987), p.86-89. Ferrandi quitte la Commission en 1976, et le bilan qu'il porte sur ses années d'activités et sur les années postérieures à son départ est déjà sans appel : « des projets d'investissements privés aléatoires, hypothétiques sur un projet déterminé, dont la Banque voulait peut-être être initiatrice, mais qui, finalement, échouaient presque tous, se terminaient en queue de poisson. [...] pratiquement aucun investissement. Peut-être en cherchant bien, en fouillant les fonds de tiroir, on trouvera un investissement italien, allemand ou néerlandais. Je vous ai dit que j'avais organisé une mission d'hommes d'affaires néerlandais en Afrique, je peux vous dire que ça ne s'est traduit par aucun investissement des Pays-Bas. Il faut bien le dire : l'Afrique n'intéressait personne en dehors de la France » (Jacques Ferrandi, « Interview with Ferrandi, Jacques, par J.-M. Palayret and A. Legendre (28.05.2004-29.05.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».).

⁴⁵⁹ Sylvie Brunel, *L'Afrique : un continent en réserve de développement*, Rosny-sous-Bois, Bréal éd., 2003, vol. 1 vol. (235 p.), p. 74.

⁴⁶⁰ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE 1976-1980, p.60-61.

⁴⁶¹ AHUE, BAC 16/2001 – 18, Comptes rendus des réunions du Groupe ACP entre février et juin 1978.

survivre⁴⁶²», l'encart recommande à des entreprises qui auraient des difficultés à conserver un seuil de rentabilité, d'investir dans un ACP pour y développer une partie de la production, obtenir de nouveaux marchés et économiser tant en coûts de production qu'en charges salariales. Dans les ACP, peut-on lire, les conditions de production et les normes environnementales y sont plus souples que dans les pays de la Communauté. Dans le cadre de la coopération industrielle aux alentours des années 1975-1980, un expert rapporte ce qu'il voit alors pendant une visite d'entreprise au Togo :

« [les industriels européens] partageaient tous la notion qu'une entreprise bien gérée marche partout, où qu'elle soit. Tout ce qui compte c'est la bonne gestion, et le niveau des salaires, le niveau bas. J'avais visité une entreprise au Togo, pour économiser sur les coûts salariaux, les patrons les faisaient travailler tout nus, pour ne pas leur acheter d'habits ⁴⁶³».

Selon l'encart publicitaire dans le *Courrier* cité plus haut, aux avantages salariaux s'ajoutent des avantages d'ordre énergétique et environnemental, notamment par rapport aux normes en vigueur en Europe. Dans les ACP, on est moins regardant, croit-on lire dans les colonnes du bulletin bimestriel du CDI :

« Nous n'encourageons pas les industriels à offrir du matériel usé ou polluant pour l'installer dans des pays ACP. On ne doit toutefois pas oublier qu'il y a souvent bien plus de possibilités d'installation d'industries dans les pays ACP. Souvent il y a moins besoin de contenir ou filtrer l'air pour économiser l'énergie pour le chauffage (qui en soi n'est pas souvent nécessaire) et moins de contraintes environnementales à prendre en compte, nécessaires dans des zones à haute densité de population. Les contraintes des gouvernements ACP sont en général plus flexibles et moins restrictives qu'en Europe ⁴⁶⁴».

D'autres incitations, plus techniques que publicitaires, sont imaginées. Afin de stimuler le crédit dans les pays les plus pauvres, où les investissements dans les petits et moyens secteurs de production sont souvent les seuls possibles, une mesure urgente est réclamée du côté communautaire et ACP⁴⁶⁵, à savoir l'augmentation des capitaux à risques mis à disposition de la Commission. En apportant du capital-risque à un projet de faible échelle d'investissement, la Commission incite la banque locale à prêter aux opérateurs

⁴⁶² « Special opportunities for European industrialists: to maintain or increase employment, to expand and perhaps to survive », dans le *Courrier* n°66 (1981), p.20 (notre traduction).

⁴⁶³ Entretien avec X, 13 octobre 2017.

⁴⁶⁴ « We are not inviting manufacturers to offer worn out equipment for installation in ACP countries, nor equipment that would cause pollution. One should not forget, however, that there is usually much more space for placement of industries in ACP countries. There is often much less need, if any, for enclosing and filtering air behind walls in order to save energy for heating (which in itself is seldom needed), or for environmental limitations which may be necessary in areas of high population. The ACP governments' requirements in general may therefore be more flexible and less restrictive than in Europe » (*Courrier* n°66 (1981), p.20, notre traduction).

⁴⁶⁵ AHUE, BAC 16/2001 – 44, retours des délégations CEE dans les ACP (dossier des négociations pour Lomé II).

économiques dans les ACP. Jusqu'à Lomé IV (1990-1995), les négociations de chaque protocole financier de la Convention accroissent le capital-risque à disposition de projets d'investissements ACP. En 1981 déjà, un nombre croissant d'opérations sont menées sur du capital-risque (46 % en 1981 comparé aux 6,3 % des opérations sous Lomé I)⁴⁶⁶. La Commission développe ainsi progressivement une panoplie d'outils pour compenser la vague d'investissements privés européens, qui ne viennent pas.

C. Une rhétorique pour le secteur privé ACP se met en place

Avant les politiques néolibérales des années 1980, les équipes de la DG VIII appellent les gouvernements ACP à développer des politiques économiques nationales ACP de soutien au secteur privé et à l'initiative privée.

1) Discours pour l'esprit d'entreprise en 1973

En 1973, c'est-à-dire deux ans avant la signature de la Convention de Lomé, André Huybrechts formule déjà la priorité personnelle qu'il accorde au développement de la petite entreprise privée lorsqu'il représente la Commission au Zaïre devant une association de chefs d'entreprise. L'Union internationale des associations patronales catholiques (UNIAPAC)⁴⁶⁷, tient une conférence du 18 au 23 juin 1973 à Kinshasa sur la thématique « l'entreprise en Afrique et son dirigeant »⁴⁶⁸. La rencontre rassemble des chefs d'entreprise africains et l'intervention de Huybrechts, qui parle au nom de la DG VIII, est un témoignage précieux. En 1973, on retrouve déjà ses idées pour la mise en place des différents outils de la coopération industrielle CEE-ACP et des politiques industrielles des États ACP, avec un accent particulier sur le secteur privé : l'appui à l'initiative privée et à « l'esprit d'entreprise » en Afrique en font déjà partie intégrante⁴⁶⁹. L'esprit d'entreprise n'est jamais défini, il est compris comme

⁴⁶⁶ *Courrier* n°55 (1979) p.5 et rapport annuel de la coopération technique et financière ACP-CEE 1981.

⁴⁶⁷ L'UNIAPAC est une association internationale œcuménique de dirigeants d'entreprises. Voir le chapitre IV du mémoire de Ranim El Hage, *L'influence des principes de la doctrine sociale de l'Eglise sur les politiques de ressources humaines des entreprises*, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Paris, 2007.

⁴⁶⁸ AHUE, BAC 542/2004/01, Intervention de André Huybrechts le 23 juin 1973, à l'occasion de la 2^e rencontre de l'UNIAPAC à Kinshasa (note VIII/774(73)-F). L'UNIAPAC organise aussi une conférence avec l'AIDI, l'association ivoirienne du développement industriel en janvier 1976 à Abidjan sur l'entreprise et son environnement (voir *Courrier* n°39 (1976), p.32).

⁴⁶⁹ La logique contemporaine des politiques de développement du secteur privé est déjà largement formulée en 1973.

allant de soi. Il doit signifier l'ensemble des compétences de gestion comptable et de ressources humaines, ainsi qu'une propension à chercher des marchés et trouver des débouchés.

Pour Huybrechts, développer les PME de l'industrie, de l'agriculture, de l'artisanat, du commerce, représente une « solution » aux problèmes de développement des pays africains pour des motifs tant économiques que politiques et culturels. Un tissu économique local fort apporte plus d'épargne au pays, renforce les possibilités d'un développement autonome, la diversification des productions réduit la dépendance aux importations, et surtout permet la création d'emplois. Promouvoir les PME (africaines) relève de l'africanisation de l'économie, tout comme le remplacement des personnels étrangers par des nationaux, la nationalisation des grandes entreprises ou la création de nouvelles. Huybrechts encourage cette approche plus pro-africaine que de défense des intérêts communautaires exclusivement : il dit à Kinshasa qu'il « est évident que l'accélération de ce mouvement de progrès économique, d'industrialisation et d'africanisation est souhaitable tant dans une optique économique que sociale et [...] politique⁴⁷⁰ ». Il est entendu aussi qu'une promotion des PME permet de « libéraliser » les populations, dans la mesure où procurer aux artisans et agriculteurs africains des occupations leur permet de « s'élever » dans la société, et donc d'échapper aux dangers de la « prolétarianisation ». Enfin, toujours selon Huybrechts, promouvoir les petites entreprises africaines à l'encontre de l'hégémonie des firmes étrangères ou des grands projets industriels permet de préserver l'expression d'une culture traditionnelle que les politiques macroéconomiques dirigées par l'Etat ou depuis l'extérieur, n'atteindraient pas. En développant depuis Bruxelles une vision que l'on pourrait qualifier de « libéralisme pro-africain », voire de « libéralisme africaniste », Huybrechts ne déroge pas à la règle d'un pilotage exogène des économies africaines. Quand il s'adresse aux chefs d'entreprise africains, il plaque une idéologie à laquelle il est sensible personnellement, notamment lorsqu'il cite les études des organisations intermédiaires libérales européennes⁴⁷¹.

⁴⁷⁰ AHUE, BAC 542/2004/01, idem, p.1.

⁴⁷¹ Huybrechts fait référence dans son allocution à la campagne de mobilisation et de sensibilisation en Belgique (à laquelle il se rend probablement), de l'Institut économique et social des classes moyennes et les congrès de l'Institut international d'étude des classes moyennes, dirigé par Roger Millot. Millot est lié à l'histoire en France de l'organisme professionnel la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME). Voir l'article sur Millot de Marie-Hélène Olivier, « L'engagement social d'un ingénieur humaniste. », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 1991, vol. 24, n° 1, p. 43-46 ; Sylvie Guillaume, « Un syndicalisme des classes moyennes. La confédération générale des petites et moyennes entreprises », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1993, vol. 37, n° 1, p. 105-114.

Dans son intervention à Kinshasa, Huybrechts propose en 1973 de donner un élan plus fort à l'esprit d'entreprise en Afrique en proposant de créer des outils communautaires, s'ils n'existent pas encore, pour le développement des PME africaines : l'appui aux organismes de promotion et de crédit avec subventions de bâtiments ou assistance technique communautaire pour le démarrage des activités, la mise à disposition de lignes de crédits aux intermédiaires que sont les banques de développement locales (plutôt que le contrôle *a priori* par les bailleurs internationaux), de l'assistance technique à ces mêmes intermédiaires, des codes d'investissement nationaux instituant des mesures fiscales favorisant les PME nationales, des actions de formation professionnelle, et un organisme de financement des PME sur un mode de fonctionnement autofinçant (*revolving*). Huybrechts a vu passer quelques projets dans ce sens dans les États associés (EAMA)⁴⁷². Toutes les autres mesures qu'il propose se développent bien au fil des Conventions de Lomé⁴⁷³. Ainsi les programmes de développement du secteur privé dans les pays ACP proviennent très largement de l'initiative d'André Huybrechts.

Une dynamique de programmes pour renforcer le secteur privé, comme politiques publiques de la coopération avec les pays ACP, prend naissance. En 1982, neuf ans après la communication d'André Huybrechts devant un public zaïrois, un autre administrateur belge de la coopération industrielle à la DG VIII, François Van Hoek, tient à peu près le même discours pro-PME dans les colonnes du *Courrier*. Comme Huybrechts avant lui, Van Hoek fait un plaidoyer pour une prise en compte plus importante des PME comme « facteur du développement ⁴⁷⁴ ». Les arguments sont les mêmes, et sont souvent entendus : présentes dans tous les secteurs, agriculture, commerce, artisanat, industrie, services, les PME ont des effets directs sur la création d'emploi, sur la diversification des activités, la mobilisation d'épargne et des possibilités d'investissement domestiques, et permettent un recours accru aux compétences autochtones. Le discours est adapté pour pouvoir s'insérer dans la nouvelle priorité qu'introduit Edgard Pisani, nouveau commissaire au développement en 1981 : le développement autocentré. Van Hoek déplore cependant que la priorité reste encore trop, selon lui, aux grandes structures agricoles exportatrices et aux complexes industriels

⁴⁷² Le FED a octroyé des bourses à l'AFCA au Cameroun, au Gabon, au Congo et au Zaïre, et contribué à la création de l'OPEZ, l'office de promotion des entreprises zaïroises. AHUE, BAC 542/2004/01, idem, p.9.

⁴⁷³ Pour le fonds d'investissement *revolving*, rappelons l'organisme qui deviendra la Facilité d'investissement de la BEI mise en place en 2003 sous Cotonou.

⁴⁷⁴ François Van Hoek, « SMEs: their role in development », le *Courrier* n°72 (1982), p.80-81.

« photogéniques », trop grands et trop coûteux⁴⁷⁵. Les gouvernements ont beau souscrire à un discours en vogue, en pratique peu d'effort est fait dans la direction du développement des petites entreprises.

Dans le domaine des entreprises privées, le discours de la Commission sur les politiques africaines est souvent de l'ordre du jugement : développer les PME permettrait de sortir de « l'admiration » pour Van Hoek, « fascination » selon Huybrechts, trop souvent accordée aux carrières dans l'administration et aux cadres de grandes firmes étrangères. Huybrechts comme Van Hoek élaborent un plaidoyer pour un développement de l'esprit entrepreneurial en Afrique, consistant à développer les petites et moyennes entreprises, ce qui permettra, selon eux, de créer « une classe d'entrepreneurs responsables, compétents et dynamiques ⁴⁷⁶ ». En 1982, la conception très officielle de Van Hoek présente néanmoins une différence de taille avec celle de Huybrechts, qui relève d'un engagement personnel et est prononcée en un temps où les revendications politiques des pays africains pèsent davantage auprès de l'Europe. Le chef d'unité Huybrechts préconise en 1973 un développement des PME comme moyen « d'africaniser » les économies, c'est-à-dire pousser plus avant l'autonomie vis-à-vis des anciennes métropoles notamment, en échappant à la prépondérance des secteurs exportateurs, en sortant de la dépendance aux influences extérieures et des conflits avec les entreprises étrangères. Pour Huybrechts, les entreprises étrangères (européennes) sont responsables d'un exode des profits « inévitable » et d'investissements forcément limités ; il n'est pas partisan d'une expansion des marchés européens en Afrique comme objectif premier. Frans Van Hoek favorise lui aussi un développement local des PME, conformément au mot d'ordre d'un développement autocentré. Mais il reste discret sur les influences extérieures, dans la mesure où en 1982, les pays africains sont dans une situation de dépendance à des flux financiers extérieurs qui décroissent. Huybrechts s'adresse à un public zaïrois à une époque où flotte un esprit de revendications politiques et d'africanisation des économies. Frans Van Hoek écrit depuis la Commission à Bruxelles, à un moment où la mondialisation des échanges s'accélère et où la marginalisation des ACP alerte l'opinion.

Il n'en reste pas moins qu'en 1982, la DG VIII répète le message que fait André Huybrechts en 1973 déjà : les pouvoirs publics ACP devraient, selon Bruxelles, développer des mesures adaptées au soutien de l'entreprise privée, en orientant dans cette direction toutes

⁴⁷⁵ Pour Van Hoek, les politiques économiques des Etats ACP privilégient souvent les complexes industriels importés, pour des raisons d'accointance politique entre chefs d'Etat et industriels.

⁴⁷⁶ La plupart des entretiens réalisés rappellent ce point : plus que d'ACP, on parle surtout d'Afrique.

les politiques publiques (économiques et éducatives), et même les institutions bancaires qui font encore trop, selon la Commission, la part belle aux projets industriels coûteux et considérés inefficaces.

2) La DG VIII insiste sur le secteur privé

La Commission pousse en effet pour un appui aux PME-PMI mais le terme « secteur privé », vecteur d'une idéologie libérale, ne parvient pas à passer la validation ACP. Un groupe d'experts CEE-ACP se réunit et confirme l'intérêt conjoint pour une approche promouvant les petites entreprises⁴⁷⁷, et les retours des délégations de la Commission dans les ACP⁴⁷⁸ autant que les commentaires de syndicats⁴⁷⁹ confirment la Commission dans cette voie. Dès 1977, en amont des négociations pour Lomé II, le directeur général de la DG VIII Klaus Meyer propose d'inclure dans la nouvelle convention un paragraphe insistant sur le rôle des PME : « [les initiatives au secteur privé] se trouveront bien d'être d'une part complétées par certaines actions des pouvoirs publics, d'autre part mieux insérées dans les objectifs prioritaires du pays...⁴⁸⁰ ». Il s'agit ici bien du secteur privé des pays ACP de tous secteurs : il est fait référence aux entreprises dans les milieux ruraux comme dans les secteurs économiques modernes, des PME « industrielles, artisanales ou commerciales au même titre que les petites exploitations autochtones moderne (sic)⁴⁸¹ ». En guise de stratégie, la Commission propose d'augmenter les études et les expertises pour que les ACP puissent développer des « politiques appropriées », selon les responsables de la DG VIII donc, pour faciliter l'initiative privée : appui à la création et au renforcement d'organismes de promotion, d'encadrement, de formation et de crédit, des infrastructures favorisant l'installation de PME,

⁴⁷⁷ Rapport de la réunion d'experts des Etats ACP et de la Communauté en vue de l'examen de la gestion de la coopération financière et technique pour les années 1976, 1977 et 1978, en date des 25 et 26 février 1980, annexe V, p.5, du Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE, 1976-1980.

⁴⁷⁸ AHUE, BAC 16/2001 – 44, retours des délégations CEE dans les ACP (dossier des négociations pour Lomé II).

⁴⁷⁹ Une prise de position est adressée à la DG VIII Klaus Meyer, dénonçant des projets trop souvent « heavily business-oriented » et peu portés sur les petites et moyennes entreprises, n'ayant ainsi que peu d'implication pour la création d'emplois (AHUE, BAC 16/2001 – 14 : ETUC position on the negotiations for a renewal of the Lomé Convention, EEC-ACP, sans date (été 1978), p.10).

⁴⁸⁰ AHUE, BAC 16/2001 – 6, Les négociations en vue de la nouvelle Convention entre les Etats ACP et la Communauté, 15 novembre 1977, p.2-3.

⁴⁸¹ AHUE, BAC 16/2001 – 6, Les négociations en vue de la nouvelle Convention entre les Etats ACP et la Communauté, 15 novembre 1977, p.2-3.

le financement des opérations de crédit, la participation et la garantie aux PME, et enfin la formation et le perfectionnement professionnels⁴⁸².

Le groupe ACP ne s'oppose pas au développement d'un appui aux PME-PMI, comme l'illustrent plusieurs mémorandums remis à la CEE dans ce sens⁴⁸³. Cependant toutes les propositions de la CEE ne sont pas acceptées, notamment le terme « petite et moyenne entreprise », auquel les ACP préfèrent ajouter systématiquement la précision « industrielle ». Ils s'opposent aussi à l'évocation faite par la Commission, d'un appui direct et exogène à des politiques de soutien au secteur privé, au motif que les ACP sont maîtres souverains de leurs politiques économiques. Les commentaires et oppositions des ACP s'imposent et la Convention de Lomé II signée en 1979 fait référence aux « petites et moyennes entreprises industrielles ». Toute allusion aux politiques de soutien au « secteur privé », proposées par la Commission, est absente du texte. Les ACP proposent encore, une dernière fois pourrait-on dire, d'ajouter à Lomé II des paragraphes afin de « promouvoir le développement de grandes industries ⁴⁸⁴», ce qui va à l'encontre des recommandations expresses de la CEE qui rappelle « l'erreur ⁴⁸⁵» des ACP de rester sur des projets industriels intensifs en capital. La Communauté fait aussi remarquer en 1983 que ce sont des projets à faible montant, et en conclut donc que les ACP n'y attachent que peu d'importance⁴⁸⁶.

Les négociations de Lomé II confirment la réorientation partielle de la coopération industrielle, par la DG VIII, pour laquelle Lomé I était seulement « un test ⁴⁸⁷», vers un développement plus important des petites entreprises ACP de tous secteurs, permettant par-là d'approfondir les premiers éléments d'un développement du secteur privé.

⁴⁸² AHUE, BAC 542/2004 - 5.4. IIa, Proposition d'articles, Négociations ACP/CEE coopération industrielle, 2 février 1979, p.2.

⁴⁸³ Un mémorandum est présenté en 1979: ACP Memorandum on the role of Small and Medium Sized Industries in a successor Arrangmeent (sic) ACP/94/79 (Secr.IND.COOP.) Rev.1. (dossier d'archives AHUE, BAC 542/2004 - 5.4. IIa), et un mémorandum est adopté en 1985 par la réunion du Comité paritaire ACP-CEE à Bujumbura (voir Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE de 1985).

⁴⁸⁴ « promote the development of large [...] industries » (notre traduction). Cette proposition ne sera pas retenue dans les textes convenus. AHUE, BAC 16/2001 – 35, « Industrial cooperation – Draft proposals adopted by the ACP sub-committee on industrial cooperation ACP/506/78 (Amb.INDCOOP) (rev.2) », 27 octobre 1978, p.3.

⁴⁸⁵ Compilation des textes CEE-ACP concernant la coopération financière, 1988 p.16.

⁴⁸⁶ Rapport annuel de la coopération technique et financière ACP-CEE, 1983.

⁴⁸⁷ AHUE, BAC 16/2001 – 6, Les négociations en vue de la nouvelle Convention entre les Etats ACP et la Communauté, 15 novembre 1977, p.2-3.

3) Un discours seulement économique ?

Le discours pro-PME se développe et c'est pour des raisons – « strictement économiques ⁴⁸⁸ », selon la Commission – que la promotion des PME est présentée avec une ferveur grandissante dans le cadre de la coopération CEE-ACP. Quinze ans après la vague d'indépendances au début des années 1980 et après une phase de politiques d'*import substitution* (résultant dans des investissements dans une industrialisation coûteuse et peu compétitive au niveau international⁴⁸⁹), des États ACP commencent progressivement de promouvoir l'esprit d'entreprise, l'initiative privée, dans un cadre étatique et en lien avec la coopération européenne. En Afrique australe, le Deuxième plan national de développement du Swaziland (1973-1977) prévoit d'encourager la croissance des entreprises indigènes⁴⁹⁰. En Afrique de l'ouest, le ministre de l'industrie sénégalais Louis Alexandrenne affirme que le développement est conditionné à une action coordonnée des initiatives privées « dans l'esprit de la libre entreprise ⁴⁹¹ ». Les États ACP mettent en place des offices (publics) de promotion et de développement des PME (OPPME en Centrafrique, ANEZA au Zaïre) et s'attachent à diversifier les productions et les exportations en particulier.

En poussant l'aspect « secteur privé » du développement, la DG VIII subit parfois des revers par des États ACP. Dans certains régimes d'Afrique notamment, l'appui communautaire aux PME en vient parfois à être considéré comme un transfert du capitalisme venu du Nord, une menace politique et sociale pour des ACP. L'intervention communautaire est parfois refusée ponctuellement, telle qu'elle est préconisée. Ainsi les missions de la DG VIII pour la mise en place de la zone franche au Sénégal : la Commission propose le modèle réussi de l'île Maurice, provoquant un refus sénégalais⁴⁹². Ainsi aussi la mission de programmation en République de Guinée à la fin des années 1970, où l'unité secteur privé manque son objectif, à savoir signer des activités d'appui à l'entrepreneuriat. Le président

⁴⁸⁸ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE, 1977, p.6.

⁴⁸⁹ Cette approche sera abandonnée sous la pression de la Banque mondiale, sur la base d'un rapport de son économiste Bela Balassa (« The process of industrial development and alternative development strategies », Princeton University, Essays in international finance, n°141, décembre 1980) et d'une étude de l'OCDE de Ian Little, Tibor Scitovsky et Maurice Scott, « Industry and trade in some developing countries », Oxford University Press for the Development Centre, 1970. Voir Zaki Laïdi, *Enquête sur la Banque mondiale*, Paris, Fayard, 1989, p. 135-146.

⁴⁹⁰ T.M.J. Zwane, Ambassadeur du Swaziland à Bruxelles à propos du plan de développement 1973-1977 : « deliberate policies must be pursued to encourage the growth of indigenous enterprise and to increase national participation in the management and financing of new industries » (« Development of indigenous entrepreneurs in Swaziland » dans le *Courrier* n°39 (1976), p.64).

⁴⁹¹ Louis Alexandrenne, « The basis of an industrialisation policy in West Africa », *Courrier* n°33 (1975), p.34-35.

⁴⁹² Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

guinéen Sékou Touré accepte tout investissement privé européen sans rechigner, mais exprime des limites contre une approche « capitaliste » de développement des opérateurs privés, qui le mettrait en difficulté politique aux yeux du peuple. Un tel projet serait alors contraire à la doctrine économique (officiellement marxiste-léniniste) de son Parti-Etat, rappelle un des fonctionnaires européens de la coopération industrielle :

« Le président [Sékou] Touré préférait toujours des investissements étrangers à un développement de son secteur privé local. Ça l'aurait mis en difficulté pour la promotion de l'aspect socialiste de son pays, si les entrepreneurs [guinéens] se développaient. Alors il disait que les investissements étrangers, ils étaient bienvenus, mais c'est tout⁴⁹³».

« Il disait "Si vous venez et donnez de l'argent, c'est du colonialisme, mais c'est bien. Mais si vous venez pour que les gens apprécient le secteur privé, je ne veux pas"⁴⁹⁴».

Ainsi, des programmes d'appui aux PME dans les pays ACP s'ancrent progressivement dans les politiques de coopération industrielle. L'approche est accompagnée d'un discours libéral porté par quelques fonctionnaires de la DG VIII (en particulier André Huybrechts) et a une dimension normative promouvant l'esprit d'entreprise et la définition de politiques « adaptées » (promotion des investissements privés, appui aux PME au détriment des grands projets industriels publics).

⁴⁹³ Entretien avec Paolo Logli, 6 décembre 2016.

⁴⁹⁴ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016. La situation politique de la Guinée change au cours des années 1980, quand Sékou Touré se tourne vers l'aide conditionnée des bailleurs occidentaux.

Conclusion du chapitre

Dans le cadre de la Convention de Lomé, la mise en place de la coopération industrielle CEE-ACP comme moyen de développer les secteurs de production ACP doit beaucoup aux trajectoires personnelles de quelques fonctionnaires, dans une direction générale de la Commission qui laisse libre champ à l'initiative individuelle de ses administrateurs, et dans un contexte où les relations opérationnelles avec les anciennes colonies restent à écrire. Dès les débuts de sa création, la coopération industrielle, outil innovant, fait face à des difficultés. Les résultats du Centre de développement industriel (CDI) ou la coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) sont remis en cause. La Commission, qui est chargée de la coordination des différentes activités, introduit des instruments bancaires (capital-risque, bonifications d'intérêt, lignes de crédit) pour encourager une Banque européenne d'investissement considérée par la DG VIII comme peu disposée au prêt dans les pays ACP. Le Centre de développement industriel, conçu comme vecteur de l'industrialisation des ACP en 1975, dispose de moyens limités au regard des objectifs ambitieux qui lui sont assignés, et la complexité de sa structure politique, qui plus est paritaire CEE-ACP, ne facilite pas son caractère opérationnel. Dès les premières années de sa mise en route, le caractère paritaire du CDI apparaît comme un frein au développement de ses activités. Le Centre dépend beaucoup de la Communauté (financement du FED), mais celle-ci et la Commission s'en dessaisissent rapidement.

Si la Convention de Lomé annonce en 1975 une relation entre partenaires égaux, les négociations pour Lomé II de 1978 à 1980 démontrent que les ACP ne sont pas soutenus par leur partenaire européen sur de nombreuses propositions. La coopération industrielle en particulier, et ses limites, sont un sujet de désaccord. Les propositions ACP pour donner à la coopération industrielle des moyens de réussite supplémentaires, sont retoquées. Pour ne citer que ces deux propositions : la participation aux décisions de financement de la Banque européenne ou la création d'un fonds d'investissement industriel paritaire, qui trouvera un certain aboutissement en 2003 avec la mise en place de la Facilité d'investissement de la Banque européenne. Il apparaît que la Communauté européenne ne partage plus la priorité accordée plus tôt, dans le discours, à une action de coopération pour le développement industriel des ACP. En parallèle, la Commission élabore, à travers le vecteur de la coopération industrielle CEE-ACP, des éléments d'une politique visant à renforcer le secteur privé dans les pays ACP. En 1973, dix avant les programmes d'ajustement structurel et

d'appui à l'initiative privée, un discours néolibéral avant l'heure en faveur de « l'esprit d'entreprise » et du secteur privé en Afrique est déjà formulé par un fonctionnaire des études de développement à la DG VIII. Le rôle personnel d'un administrateur de la Commission, André Huybrechts, un des architectes de la coopération industrielle CEE-ACP, occupe une place importante dans le déploiement de cette dynamique d'appui au secteur privé, dans la mesure où il la développe parallèlement à la politique d'industrialisation – publique – des ACP. Il apparaît que le discours se transforme progressivement en politiques et en programmes sous la Convention de Lomé II, et la coopération industrielle se réoriente alors d'une industrialisation « à la carte » pour les ACP (et erronée selon la CEE), vers un appui croissant à des politiques de soutien à l'initiative privée.

PARTIE II : DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE (1985-1995)

Chapitre 3 : Consensus de Washington et émergence des politiques de développement du secteur privé

Introduction du chapitre

Au cours des années 1980, de nombreux pays africains souscrivent aux programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) en échange de prêts⁴⁹⁵. Les fortes fluctuations des prix pétroliers, l'effondrement des prix de produits de base dans des pays fortement dépendants de leur exportation, et des taux d'intérêt croissants ont pour résultat une rapide accumulation de la dette et le besoin de recourir à des prêts financiers en échange de réformes. Les programmes des bailleurs, qui s'alignent sur la Banque mondiale, s'apparentent à ce qui sera connu sous le nom de « Consensus de Washington ⁴⁹⁶ ». La libéralisation des échanges et les privatisations sont favorisées, ainsi qu'un désengagement de l'Etat, une ouverture commerciale mondiale, la lutte contre l'inflation et les déficits publics. Depuis la première Convention de Lomé (1975), la situation économique des pays ACP se détériore et à la fin des années 1970, les besoins de transferts Nord-Sud sont calculés à hauteur de 1 % du produit national brut mondial. La communauté internationale appelle chaque pays industrialisé à engager 0,7 % de son revenu national brut à

⁴⁹⁵ En 1987, 56 programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale ont cours dans vingt-trois pays d'Afrique subsaharienne (Z. Laïdi, *Enquête sur la Banque mondiale, op. cit.*, p. 156. Sur ces programmes de la Banque mondiale, voir aussi Obadiah Mailafia, *Europe and economic reform in Africa*, London, Routledge, 1997 ; Gilles Duruflé, *L'ajustement structurel en Afrique: Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar*, Paris, Karthala, 1988 ; Paul Cook, « Recent Trends in Multilateral Development Bank Lending to the Private Sector in Developing Countries », *Development Policy Review*, 1 juin 1988, vol. 6, n° 2, p. 165 ; Jean-François Bayart, *L'Afrique à l'abandon ?*, Paris, CERI, 1989 ; Gilbert Armand Noula, « Ajustement structurel et développement en Afrique: l'expérience des années 80 », *Africa Development*, 1995, Journal Article, p. 5-36 ; Bruno Sarrasin, *Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique: la Banque mondiale face à la critique*, Paris, Harmattan, 1999 ; Philippe Hugon, « Le « consensus de Washington » en questions », *Tiers-Monde*, 1999, vol. 40, n° 157, p. 11-36 ; Ben Fine, Costas Lapavitsas et Jonathan Pincus, *Development policy in the twenty-first century*, London, Routledge, 2001, p. 37-38, 152.

⁴⁹⁶ Le terme est introduit par l'économiste britannique John Williamson en 1990 dans « What Washington Means by Policy Reform », le deuxième chapitre de son livre John Williamson, *Latin American adjustment: how much has happened ?*, Washington, D.C, Institute for International Economics, 1990.

l'aide publique au développement (APD), le reste devant être complété par les investissements privés⁴⁹⁷. Or, au début des années 1980, les transferts de capitaux privés déclinent fortement (voir annexe C)⁴⁹⁸. C'est pourquoi les investissements privés, notamment européens, acquièrent une importance capitale dans le développement de pays ACP dépendants des ressources financières du Nord.

Dans ce contexte, nous étudierons comment la coopération CEE-ACP intègre progressivement les problématiques propres aux investissements privés dans la politique de développement. Nous verrons d'abord comment le discours de la Commission évolue en laissant de côté la « coopération industrielle », une priorité de 1975, au profit d'un « développement du secteur privé » des pays ACP présenté comme nouveau paradigme des politiques de coopération. Les politiques de coopération font l'objet d'une « privatisation » dans le sens où les investissements privés sont introduits comme élément important dans l'aide publique au développement. Nous verrons aussi comment cette nouvelle orientation permet à la CEE d'intégrer dans la politique de coopération des dispositions pour améliorer l'accueil des investissements européens, un domaine relevant des politiques nationales souveraines des ACP. De nouvelles modalités de dialogue permettent de diffuser activement des idées dans un sens Nord-Sud, en particulier les conférences internationales et l'ouverture aux milieux économiques et sociaux ACP (I). La seconde partie retracera l'émergence et la circulation de la notion de « développement du secteur privé » dans le cadre de la coopération CEE-ACP en s'arrêtant sur les lieux d'influence et de production de savoir pour la DG VIII. Nous verrons comment cette politique est modélisée et décidée, au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE d'abord, ainsi qu'au contact d'économistes de la Banque mondiale et de milieux patronaux européens à travers plusieurs réseaux aux ramifications institutionnelles et patronales fortes. Nous étudierons les mécanismes d'influence de ces réseaux internationaux et transnationaux pour faciliter, à travers la politique européenne de coopération, le développement des affaires pour leurs ressortissants dans des pays ACP (II).

⁴⁹⁷ Yves Berthelot, « L'apport extérieur au financement du développement », *Techniques financières & développement*, 1 janvier 2006, n°82, p. 2-14.

⁴⁹⁸ A titre d'illustration, les flux financiers privés vers l'Afrique subsaharienne passent de 8 milliards de dollars nets en 1980 à 3,9 en 1987 (Z. Laïdi, *Enquête sur la Banque mondiale, op. cit.*, p. 209.), et l'Afrique subsaharienne ne représente que 0,8 % des investissements directs de la Communauté en 1988 et 4,2 % des investissements vers les pays en développement (Archives de la Commission (fonds personnel) : Document de travail des services de la Commission, « Protection et promotion des investissements privés européens », SEC(92)889, 30 avril 1992).

I. Faire rimer développement avec secteur privé

A. Investissements privés et développement dans la relation CEE-ACP

1) Privatisation du discours

La Convention de Lomé III est signée le 8 décembre 1984 entre les dix pays de la Communauté européenne et soixante-cinq pays du groupe Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) pour une durée de cinq ans. Cet accord régit les relations CEE-ACP dans le domaine commercial et de l'aide au développement. Pendant les négociations, les ACP et la Communauté discutent de l'importance des investissements privés pour le développement des pays ACP. La question des investissements avait déjà été relevée lors des négociations pour les deux conventions de Lomé précédentes (1975 et 1980). Toutefois, à cause des désaccords européens, le seul compromis trouvé pour une politique communautaire des investissements privés est resté limité à l'espoir que les investissements privés se dirigent massivement vers les pays ACP à travers des opérations de joint-ventures entre industriels européens et projets de PME-PMI dans les pays ACP, un vœu pieux dont le Centre pour le développement industriel (CDI) doit être l'instrument facilitateur. Or, les investissements privés n'augmentent pas suffisamment, et les pays ACP se retrouvent face à une situation insatisfaisante par rapport aux objectifs économiques fixés conjointement dix ans auparavant (atteindre le quart de la production industrielle mondiale, entre autres objectifs⁴⁹⁹), et dans des situations de dépendance aux flux de capitaux étrangers pour résorber les déficits publics et des taux d'endettement croissants. C'est dans ce contexte que la question des investissements refait surface pendant les négociations pour la Convention de Lomé III, sous l'impulsion insistante de la Communauté.

Si la nomenclature du groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) est conservée, en réalité l'on parle dans les années 1980 surtout de l'Afrique, c'est-à-dire l'Afrique subsaharienne – l'Afrique du Nord n'ayant pas rejoint le groupe ACP. A la périphérie, sur les soixante-cinq pays ACP, les treize pays Caraïbes et les huit pays du Pacifique sont des États insulaires comptant pour certains moins d'un million d'habitants. Dans les années 1980, la mondialisation des échanges s'accélère et les investissements

⁴⁹⁹ ONUDI, *Lima Declaration and Plan of Action on Industrial Development and Cooperation*, Lima, 1975.

étrangers mondiaux se détournent des pays africains au profit de l'Asie du Sud-Est ou d'autres régions. De 1984 à 1990, les investissements directs vers les pays en voie de développement passent de 28 % à 16 % et parmi ces flux de capitaux, seuls 4,2 % vont aux pays d'Afrique, contre 7,3 % en 1984. En 1988, les pays ACP ne reçoivent que 0,8 % des investissements de la Communauté européenne. En plus des investissements privés, l'aide publique au développement de la CEE vers les pays africains décline également, au profit des quelques pays des Caraïbes et du Pacifique⁵⁰⁰. L'Afrique subsaharienne est marginalisée des flux économiques, et en Afrique tous les pays ne bénéficient pas de l'aide européenne de la même manière : en plus des préférences historiques préexistantes, certains pays sont privilégiés, notamment parce que la Banque européenne d'investissement (BEI) n'est pas habilitée à prêter à des pays qui n'auraient plus l'autorisation de crédit⁵⁰¹.

Les politiques de coopération CEE-ACP représentent l'instance où il est possible de réfléchir à la manière, par voie supranationale, de stimuler les investissements privés européens vers tous les pays d'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique. Lors des négociations CEE-ACP et dans ses différentes communications dès le début des années 1980, la Commission insère dans les politiques de développement la question des investissements européens dans les pays ACP. Elle prend soin de ne pas présenter l'enjeu de l'investissement privé, qu'elle appelle ailleurs le « sang vital de la croissance économique ⁵⁰² » comme une émanation de la volonté des pays dits du Nord, mais une nécessité – venue de l'extérieur tout de même – entraînée par les lois économiques mondiales. La Communauté adopte les principes de l'OCDE sur la nécessité d'attirer les investissements étrangers⁵⁰³. Lorsque les ACP s'y engagent à leur tour en 1985, ils se voient formellement félicités par l'Europe⁵⁰⁴. La Convention de Lomé III stipule qu'il faut que les capitaux à disposition des pays ACP augmentent, à la fois par l'aide publique au développement, qui décline, et par les

⁵⁰⁰ Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-CEE, 1989.

⁵⁰¹ L'aide publique au développement européenne vers l'Asie est plus importante que vers l'Afrique subsaharienne, où quelques pays sont des bénéficiaires préférés de l'aide : l'Éthiopie, le Cameroun, le Soudan, la Zambie, la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Sénégal (ordre décroissant) obtiennent un tiers du 5^e FED et des prêts de la BEI. Si on leur rajoute le Zaïre, la Tanzanie, le Ghana, la Papouasie-Nouvelle Guinée, le Niger, le Mali, on obtient les treize pays qui bénéficient de la moitié de l'aide. Bien qu'en théorie l'aide aille principalement vers les États les moins développés, insulaires, et enclavés, l'aide européenne bénéficie à quelques pays prioritaires. Voir l'article de Paule Bouvier (ULB) dans le *Courrier* n°113 (1989), p.10-13.

⁵⁰² Dossier « investissement » dans *le Courrier* n°102 (1987), p.70. L'expression est du rédacteur Tom Glaser (notre traduction).

⁵⁰³ Voir la Déclaration de l'OCDE et les Décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales, OCDE, 1976.

⁵⁰⁴ *Le Courrier* n°92 (1985).

investissements privés dont les montants se détériorent également. « Compte-tenu de la situation économique difficile, pour ne pas dire désespérée, d'un grand nombre d'Etats ACP ⁵⁰⁵», lit-on dans une note de service, la Communauté propose de remettre sur la table des négociations la discussion sur les investissements européens dans les pays africains. La Convention de Lomé III intègre des compromis (du côté ACP) qui n'avaient pas été atteints précédemment, au titre IV sur les « investissements, mouvements de capitaux, établissements et services ». Les pays ACP s'engagent à tout faire pour encourager les opérateurs privés à participer à leurs efforts de développement, à accorder un traitement juste et équitable aux investisseurs et à préparer des conditions claires et stables favorisant leur participation, et donc à jouer sur le climat d'investissement, à le maintenir prévisible et sûr. Les pays ACP affirment également « être disposés à négocier des accords qui améliorent ce climat ⁵⁰⁶». Le ton change par rapport à la première Convention de Lomé.

Le système de joint-ventures CEE-ACP, qui devait accélérer le développement industriel, n'a pas eu les résultats espérés⁵⁰⁷. Les ACP manquent d'investissements privés pour financer leur développement. La Communauté met alors délibérément de côté l'idée de coopération industrielle, prééminente pour la relation CEE-ACP à ses débuts, pour se concentrer sur un processus qui apparaît comme étant plus unilatéral. La Commission se dirige vers une politique qui vise à stimuler les flux privés vers les ACP et qui consiste, d'abord, à favoriser les conditions d'accueil pour les investissements privés européens et faciliter les procédures pour le développement des affaires. Le discours même de la coopération CEE-ACP se « privatise » également. S'il est toujours question du développement des entreprises ACP, comme il l'était depuis Lomé I (au titre III des différentes conventions), une différence émerge : la coopération vise dorénavant une promotion des investissements privés européens et un développement des entreprises privées, en particulier, afin d'éviter le symptôme d'une aide à de larges projets industriels promus par l'Etat et qui accroissent leur endettement⁵⁰⁸. Développer le secteur privé devient, pour la CEE,

⁵⁰⁵ Archives de la Commission (fonds personnel), Note d'accompagnement pour l'envoi du document de travail aux Etats-membres, non daté.

⁵⁰⁶ Troisième Convention ACP-CEE, signée à Lomé le 8 décembre 1984 et documents connexes, dite Convention Lomé III (1985-1990).

⁵⁰⁷ Le député européen Jackson de l'Assemblée paritaire ACP-CEE dit en 1986 lors d'une réunion parlementaire, que la coopération industrielle est une « goutte dans l'océan », dans le *Courrier* n°96 (1986) p.2.

⁵⁰⁸ Un document de Europe Information Développement parle de l'échec de l'industrialisation des ACP en récusant les « projets d'entreprises surdimensionnées, sans attention à la petite et moyenne entreprise » (août 1984, p.24), cité par A. Diarra, *La gauche française et l'Afrique subsaharienne. Colonisation, décolonisation, coopération, XIXe-XXe siècles, op. cit.*, p. 209. Voir aussi Gérard Fuchs,

une manière de demander aux ACP de faciliter le développement des affaires dans leurs pays. En passant par le développement des entreprises ACP, politique ébauchée sous Lomé I dans le cadre de la coopération industrielle, la CEE commence dans les années 1980 à exprimer nettement des préférences dans le choix des politiques nationales ACP, voire même à intervenir plus ou moins directement. Une préférence est exprimée pour le développement des secteurs de production à caractère privé, et les préférences de la Communauté iront jusqu'à conditionner l'aide sur ce domaine⁵⁰⁹.

2) Relance du système communautaire de garantie des investissements vers les ACP

A la Commission, les équipes de la DG VIII ressortent en 1984 le projet d'une politique communautaire de conduite des investissements privés dans les pays ACP. Ce dossier avait été mis de côté depuis 1979 après l'échec lors des négociations de Lomé II. Conformément à l'article 247 de la Convention de Lomé III, des études sont commanditées auprès d'experts indépendants. Un consultant européen, Philippe Queyrane, expert auprès de l'ONUDI dans les années 1970 et déjà familier des projets CEE-ACP auprès de la DG VIII, en est chargé⁵¹⁰. Des entreprises, européennes là encore, sont sondées pour envisager les contours d'une action qui réussirait à stimuler les investissements européens vers l'Afrique. Il ressort de ces études que les entreprises européennes se plaignent exactement des mêmes contraintes que dix ans auparavant. Selon les opérateurs européens interrogés, il existe dans les pays africains une multitude d'éléments dissuasifs pour les affaires : une législation et des politiques mal adaptées aux investissements, des projets souvent trop coûteux, des désaccords

« « La convention de Lomé et la coopération industrielle » », *Revue d'économie industrielle*, 1984, vol. 27, n° 1, p. 140-156.

⁵⁰⁹ Pour éviter des phénomènes du passé, quand les ACP souscrivaient à une priorité sans s'attacher à la mettre en œuvre (rappelons que peu de pays ont vraiment fait de la coopération industrielle, en dépit des déclarations de principe), la Commission européenne s'assurera d'une programmation effective selon les priorités convenues : seuls les pays ACP qui font des efforts pour le développement du secteur privé, et qui l'inscrivent en tant que secteur prioritaire dans les programmes indicatifs nationaux (PIN), pourront bénéficier d'un tel appui de la Communauté.

⁵¹⁰ Philippe Queyrane, « Les contraintes à la coopération industrielle inter-entreprises ACP-CEE », 110 p. et annexes, février 1985 ; J.A. Tilot, « Les obstacles à la coopération industrielle entre entreprises européennes et partenaires dans les pays en développement – difficultés du côté européen », 98 p., octobre 1986. Les études sont basées sur les réponses de 1000 entreprises belges, danoises, françaises, britanniques, allemandes, grecques, italiennes, luxembourgeoises et néerlandaises. Cité par le *Courrier* n°102 (1987), p.83-84. Philippe Queyrane officie à plusieurs reprises pour la DG VIII et pour l'ONUDI et son bureau d'études publie un rapport « Evaluation de la Zone Franche industrielle de Dakar », étude préparée pour le Gouvernement du Sénégal et la Commission des Communautés Européennes par le Bureau d'études Philippe Queyrane, avril 1980. Voir aussi l'article qu'il écrit dans le *Courrier* n°88 (1984) p.53-54.

sur les régimes de salaires, les politiques de prix, des régulations trop fortes sur le rapatriement des profits, des contraintes culturelles pour ce qui est du transfert des technologies et la maintenance des équipements, des marchés nationaux trop limités, un manque d'entrepreneurs locaux et un cadre industriel non approprié, que ce soit l'infrastructure, les systèmes de communication, d'information, d'entretien...

De son côté, le groupe ACP reste dans un premier temps mutique sur la question des investissements privés. La Commission propose, sur son initiative et sans mandat du Conseil, de repenser le projet d'un système communautaire de garantie et de protection des investissements européens. La proposition européenne est synchrone avec un autre système international. En 1985, le Conseil des Gouverneurs du groupe de la Banque mondiale met en place l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI, ou MIGA en anglais), un système de garantie des investissements contre les risques non commerciaux que représentent les transferts de sites, l'expropriation, les guerres et problèmes civils... S'en inspirant pour proposer son modèle, la Commission propose de relancer ce sujet, déjà soulevé plusieurs fois depuis les années 1960, au moyen d'une étude préliminaire qui est présentée en 1988, dans l'idée de l'intégrer dans Lomé IV. La Commission suggère d'utiliser les ressources du Fonds européen de développement (FED) pour financer le système de protection des investissements privés. Les ACP marquent leur désaccord : ils ne souhaitent pas voir les enveloppes du FED – fonds sur lequel est prélevée l'aide au développement dont ils bénéficient et sur lequel ils demandent un contrôle décisionnaire – être vues à la baisse au profit d'opérateurs privés européens⁵¹¹. Finalement, l'étude déconseille la création d'une agence commune paritaire (CEE-ACP) de protection des investissements, souhait des pays ACP, au motif qu'une telle agence concentrerait des risques trop importants qui pèseraient sur sa viabilité économique. Et si une telle agence devait exister, lit-on, elle serait forcément centralisée, comme le Centre de développement industriel (CDI), et ne pourrait sans doute pas s'occuper des investissements de montants réduits⁵¹². Les ACP continuent néanmoins par la suite de faire pression pour obtenir un système paritaire afin de conserver un droit de regard et de décision, qu'ils n'obtiennent pas⁵¹³.

Le groupe ACP insiste pour poursuivre la réflexion sur un tel mécanisme ; le besoin en flux d'investissements privés est grand. La DG VIII doit proposer une position

⁵¹¹ Voir les numéros du *Courrier* n°92 (1985) et n°102 (1987).

⁵¹² Archives de la Commission (fonds personnel) : Document de travail des services de la Commission, « Protection et promotion des investissements privés européens », SEC(92)889, 30 avril 1992.

⁵¹³ Voir l'article 42 du document de travail *supra*.

communautaire pour fédérer les Etats-membres sur la question de la protection et de la promotion des investissements. Au sein de l'unité D5 « Sysmin, coopération industrielle et minière », le fonctionnaire Paolo Logli, qui a rejoint la direction des études de la Commission en 1970, est chargé de penser la mise en place de ce système communautaire, fonction qui l'occupe de 1988 à 1992. Logli ne dispose pas d'une réelle expertise sur le sujet, alors il fait appel à un consultant de la filiale de la Banque mondiale AMGI et à un expert du Fonds monétaire international (FMI). Le recours aux spécialistes des institutions de Bretton Woods est évident pour l'administrateur : ils en ont l'habitude et l'expertise, au contraire de l'administrateur plus généraliste qu'il est⁵¹⁴. Inspiré du mécanisme de la Banque mondiale, un code communautaire de protection et de promotion des investissements est présenté aux Etats-membres d'abord. Fait nouveau par rapport aux échecs antérieurs, le COREPER (Comité des représentants permanents des Etats-membres auprès de la Communauté) valide cette fois la position à l'unanimité le 12 octobre 1989. L'idée est de le faire valider par le groupe ACP avant la fin des négociations pour Lomé IV afin de l'intégrer en annexe à la convention. Le texte propose un cadre juridique, des conditions de traitement « justes et équitables » pour les investisseurs, promeut les accords bilatéraux déjà existants et leur non-discrimination. Ainsi le mécanisme communautaire laisserait aux Etats-membres leurs prérogatives, mais accorderait aux investisseurs le traitement le plus favorable consenti. Le code présenté stipule aussi que la seule protection des investissements n'est pas suffisante et qu'il faut nécessairement la combiner avec des éléments économiques, politiques et sociaux « favorables ⁵¹⁵ » aux investisseurs européens dans les Etats destinataires, c'est-à-dire améliorer les politiques d'accueil des investissements. Surtout, la Commission propose de tenir compte des « exigences des investisseurs européens » davantage que de la politique des Etats concernés (article 33). Le texte sous-entend donc que les investisseurs européens sont en droit de faire valoir des conditions différentes à celles que leur réserve la législation du pays, ce qui revient à exiger des Etats ACP de s'adapter aux conditions demandées par les investisseurs européens.

Le texte est approuvé par le COREPER européen, mais, par ce dernier caractère, ne passe pas la validation du groupe ACP. La plupart des pays ACP reprochent à la proposition communautaire d'abriter un cheval de Troie économique qui aurait l'avantage sur les Etats ACP. Le système permettrait la mise en place de tribunaux de règlements de litiges favorisant

⁵¹⁴ Entretien avec Paolo Logli, 14 avril 2017.

⁵¹⁵ Idem.

les intérêts des entreprises européennes au détriment des législations nationales ACP⁵¹⁶. Le représentant des ACP craint la résurgence des conflits entre des multinationales puissantes et les Etats qui accueillent leurs activités. Ces questions rappellent celles qui étaient déjà au premier plan des conférences internationales pour le Nouvel ordre économique international (NOEI) pendant les années 1960 et 1970. Des raisons personnelles de carrière politique entrent également en jeu. Certains pays ACP plus ouverts aux investissements étrangers, comme l'île Maurice et le Kenya, veulent signer l'accord proposé, « mais le responsable ACP, qui était du Nigeria, voulait être confirmé [dans son poste] et peut-être par après devenir directeur du CDI, alors il ne prenait pas de risques ⁵¹⁷». Malgré l'accord intra-européen sur le code proposé, le groupe ACP s'oppose à la perspective de voir des droits trop importants accordés aux investisseurs étrangers sur leur territoire :

« Nous avons créé nos propres difficultés en prétendant la nécessité d'avoir l'accord des ACP. Nous avons eu des discussions avec les ACP [qui nous disaient], "c'est de l'impérialisme". Les Etats membres de la CEE étaient d'accord [avec la proposition]. Mais il était difficile de trouver un accord des ACP. [...] Et nous avons buté contre une, c'était le terme officiel, "opposition très forte des ACP". C'était le responsable du Secrétariat ACP que j'ai contacté, on a discuté, il a posé quelques questions mais il n'a pas voulu signer, car il y avait une pression très forte. L'île Maurice, le Kenya voulaient signer. Mais il y avait les autres pays qui avaient toujours peur ⁵¹⁸».

A la fin des années 1980, sur le modèle du système de garantie des investissements de la Banque mondiale, la Commission propose un système communautaire de garantie des investissements privés européens dans les ACP. Cette tentative nous fait entrevoir une « privatisation » de la politique de coopération pilotée par la Commission, dans le sens où les investissements privés sont introduits comme élément nouveau dans l'aide publique au développement. La coopération industrielle CEE-ACP, domaine paritaire de 1975 censé mener à une industrialisation rapide des pays africains, fait progressivement place à une autre priorité politique à la fin des années 1980. L'échec du système communautaire d'investissements illustre tout de même le fait que les résistances du groupe ACP à cette « privatisation » du développement ne sont pas inexistantes. En fin de compte, aucun système de protection générale des investissements dans les ACP ne sera mis en place, en dépit de nombreuses tentatives, de la Communauté, de l'OCDE ou de la Commission des sociétés transnationales des Nations unies⁵¹⁹.

⁵¹⁶ Entretien avec Paolo Logli, 14 avril 2017.

⁵¹⁷ Entretiens avec Paolo Logli, le 21 septembre et le 6 décembre 2016.

⁵¹⁸ Entretien avec Paolo Logli, 21 avril 2016.

⁵¹⁹ Citons les travaux du Comité pour les investissements internationaux et entreprises multinationales (CIME) mis en place en 1976 à l'OCDE, les travaux en cours depuis les années 1970 aux Nations

3) Le développement du secteur privé en remplacement

Au cours des années 1980, la Commission abandonne la coopération industrielle comme politique prioritaire de développement CEE-ACP, et lui substitue une nouvelle priorité, le développement du secteur privé. La substitution n'est toutefois pas immédiate. La coopération industrielle conserve sa place au titre III de la Convention de Lomé III et dans les conventions suivantes. Dans les Conventions de Lomé, les textes gagnent généralement en longueur ou épaisseur. Des paragraphes sont ajoutés au gré des priorités, mais le texte et ses acquis sont rarement raccourcis, ce qui résulte en ce que certains responsables à Bruxelles appellent un texte « monstre ⁵²⁰ ». Au début des années 1980, le commissaire au développement Edgard Pisani (1981-1985) veut faire oublier la coopération industrielle et tout terme qui rappellerait les objectifs d'industrialisation des pays africains, au profit d'une politique de développement autonome, endogène, privilégiant le développement agricole et les zones rurales. Ce mode de développement, objet d'un revirement politique à Bruxelles, est adoubi par différents documents paritaires⁵²¹. La Communauté décide de clore le chapitre de la coopération industrielle CEE-ACP comme objectif de développement, dans un premier temps en le mettant en retrait. A partir de Lomé IV (1990-1995), la coopération industrielle ne fait plus l'objet d'un titre à part, et le développement industriel devient seulement un des douze domaines de coopération, parmi d'autres qu'elle englobait au départ – notamment le développement des entreprises ou le développement minier. En 1987, André Huybrechts, fonctionnaire européen et un des penseurs de la coopération industrielle à la Commission, qui a mis en place le Centre de développement industriel CEE-ACP, signe dans un texte la défaite de la coopération industrielle, échec officiellement annoncé aussi, deux ans plus tard, dans une résolution du groupe ACP⁵²². Dans son article, André Huybrechts est lapidaire : en dix ans, les pays africains présentent pour seul bilan une « mauvaise industrialisation ⁵²³ ». A force de faire les « mauvais choix », à force d'une intervention du gouvernement trop prégnante

unies sur un Code de conduite pour les sociétés transnationales ou le Centre des Nations unies sur les entreprises transnationales (1973-1993) qui finit par s'intégrer dans la CNUCED.

⁵²⁰ Entretien avec André Auclert, Directeur général adjoint de la DG VIII, dans le *Courrier* n°116 (1989), p.7.

⁵²¹ Dont le « rapport Fuchs » en 1984, du nom du député européen français, rapporteur de l'Assemblée paritaire parlementaire ACP-CEE. Voir le *Courrier* n°79 (1983), p.47.

⁵²² Résolution sur « La transformation locale des produits de base comme instrument de développement économique et social des pays ACP » (Résolution adoptée à l'unanimité par l'assemblée paritaire ACP-CEE à Versailles, le 28 septembre 1989. Les fonds du FED pour l'industrialisation passent, en pourcentage, de 28,14 % à 9,18 % de 1975 à 1985 : Paul Goodison, « EU Assistance to ACP Countries Since 1975 » dans *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, London, Commonwealth Secretariat, 2007, p. 193.

⁵²³ Le *Courrier* n°102 (1987), p.74.

dans les processus de production, les pays ACP n'ont manifestement pas su suivre la voie proposée par la Commission, selon lui. En effet, plus qu'un développement industriel par saupoudrage de projets, selon Huybrechts, il eût fallu privilégier un développement endogène et intégré, qui passe par un développement agricole et la sécurité alimentaire, et par un développement « endogène » du secteur privé, c'est-à-dire les petites et moyennes entreprises africaines. Le texte est conforme aux orientations de Pisani, et rejoint la ligne de développement que Huybrechts a lui-même largement amorcée au début des années 1970 et qui sera consolidée sous la Convention de Lomé IV (1990).

Pour la Commission, clamer la fin d'une phase lui permet aussi d'entamer une nouvelle phase. Dans les enceintes de la coopération CEE-ACP, on parlera peu à peu de « développement du secteur privé », terme qui se substitue progressivement à la coopération industrielle. Dieter Frisch, qui devient directeur général de la DG VIII en 1982, parle de « développement des entreprises ⁵²⁴ » pour évoquer le développement industriel, confirmant une transformation sémantique à un moment de transition où les frontières entre politiques sectorielles sont mouvantes. En prenant distance avec les objectifs de coopération industrielle, disparaît aussi le soutien à des structures de production à caractère public dans les économies ACP, pour ne concerner que le développement des entreprises privées.

B. Libéralisation politique et économique

La Communauté européenne, à travers la Commission, donne à la relation avec les États ACP les contours nouveaux d'un libéralisme économique et politique qui caractérise les années 1980. Le discours de la Commission portant sur la libéralisation des économies ACP est considéré par les observateurs africains comme un discours normatif, unilatéralement imposé⁵²⁵. L'abandon de la coopération industrielle comme politique prioritaire de développement est un effet de la libéralisation de la relation CEE-ACP. En 1989, le nouveau commissaire européen au développement, l'Espagnol socialiste Manuel Marin (1989-1995), prend un ton ferme lorsqu'il s'adresse aux représentants ACP lors des négociations pour Lomé IV. Il leur dit en substance, qu'il y a « assez d'industrie », et qu'aujourd'hui « il faut développer le secteur privé, car tout le but de l'entreprise commune CEE-ACP est d'avoir un

⁵²⁴ Le *Courrier* n°113 (1989) p.105.

⁵²⁵ Pour illustration, l'entretien du *Courrier* avec l'économiste nigérian Adebayo Adedeji, secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), exprime clairement le ressentiment des autorités ACP devant le caractère unilatéral des décisions portant sur les politiques de coopération CEE-ACP. Voir le *Courrier* n°95 (1986), p.2-4.

maximum de libéralisation et des forces du marché »⁵²⁶. En 1984 déjà, dans un article du *Courrier*, des consultants français posent la question : les pays en voie de développement ont-ils vraiment besoin d'une économie planifiée ⁵²⁷? En posant la question, de manière rhétorique, la Communauté requestionne les termes de la coopération CEE-ACP, qui repose depuis 1975 sur un partenariat égalitaire et l'autonomie politique et économique, en lui ajoutant une dimension d'intervention sur les questions de politique intérieure, notamment sur les décisions économiques. Certains États ACP opposeront d'abord quelque résistance aux orientations prises par les relations CEE-ACP, mais la Commission parvient à les faire passer. Notamment, la Commission utilise les instances de rencontre avec les milieux économiques comme vecteur privilégié de la libéralisation des économies ACP.

1) L'érosion du dialogue CEE-ACP

Dans les années 1980, le dialogue CEE-ACP semble loin, pour les observateurs contemporains, du partenariat égalitaire recherché par Lomé. Pour certains États africains, plutôt que d'axer les politiques de coopération CEE-ACP sur le développement d'un libre marché mondial, il faudrait poursuivre la voie du développement autonome, et donc continuer ce qui est fait sous le commissaire Pisani, c'est-à-dire viser la fin de la dépendance à une économie basée sur les importations et les exportations, et développer l'épargne domestique. Or, ce que la Communauté propose graduellement à partir de 1985, c'est au contraire de renforcer l'intégration mondiale selon les politiques préconisées par les institutions de Bretton Woods et formalisées sous l'appellation Consensus de Washington, dans un contexte de mondialisation des marchés : privatisations, libéralisation de secteurs précédemment régulés, promotion des exportations, contraction des dépenses publiques, ouverture du commerce international.

⁵²⁶ Paroles du commissaire Manuel Marin devant l'Assemblée parlementaire paritaire CEE-ACP, dans le *Courrier* n°114 (1989), p.6.

⁵²⁷ Voir le *Courrier* n°88 (1984), p.50-53. L'article est écrit par deux consultants français de la coopération, dont Jacques Giri, un polytechnicien et ingénieur des Mines, présent dans les politiques de développement et le consultant Jean-Pierre Barbier, plus tard directeur à la Caisse française de développement, spécialiste de la réhabilitation des industries publiques : Jacques Giri, *L'Afrique en panne, vingt-cinq ans de « développement »*, Paris, Karthala, 1986 ; Jacques Giri, *Le secteur privé : moteur du futur développement ? Réflexions après quatre enquêtes sur le secteur privé sahélien*, Paris, CILSS, Club du sahel, 1989, 15 p. p ; Jean-Pierre Barbier et Gilles Peltier, « La réhabilitation des entreprises publiques du secteur industriel en Afrique au sud du Sahara », *Revue Tiers Monde*, 1986, vol. 27, n° 107, p. 617-626. Après leur article, un autre consultant français, Philippe Queyrane, écrit sur les problèmes de la coopération industrielle p.53-54.

Comment amorcer le changement ? Du côté européen, les échecs du développement des ACP en coopération avec la CEE sont imputés au manque de compétitivité des économies ACP sur le marché mondial, dû à des barrières tarifaires encore trop élevées, ou encore à l'inefficacité de leurs politiques économiques⁵²⁸. En face, les ACP critiquent les subventions européennes aux exportations de produits européens, notamment à travers la Politique agricole commune (PAC) qui affaiblissent la compétitivité des productions agricoles ACP⁵²⁹. Au sein du groupe ACP, l'on considère aussi que la CEE ne consulte pas suffisamment les ACP sur les priorités qu'ils sont en droit d'émettre selon le principe d'autonomie inscrit dans Lomé. En 1975 en effet, l'importance de la coopération industrielle avait été définie conjointement, et dix ans plus tard les États ACP s'étonnent de ne pas pouvoir choisir les contours des liens avec la Communauté européenne. En 1985, l'Ambassadeur du Sénégal auprès des ACP à Bruxelles, Seydina Oumar Sy, exprime son désaccord, arguant que pour la CEE « les ACP sont intéressants uniquement dans la mesure où ils servent les intérêts de la CEE ⁵³⁰».

La mésentente est publique et les parties ACP et communautaire se renvoient la responsabilité. Les insatisfactions sont concrètes et résultent des refus européens à certaines propositions, nombreuses, des ACP. Lors des négociations pour Lomé III puis Lomé IV, les représentants ACP rappellent à nouveau les souhaits du groupe : la création d'un fonds de coopération industrielle qui soit paritaire ; la mise en place d'une « banque de Lomé » qui accorde des investissements non par logique de rentabilité seulement mais à des fins de développement ; le principe de codécision CEE-ACP pour les octrois de financement de projets de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans les pays concernés. Les ACP répètent leur volonté de pouvoir remodeler le Centre de développement industriel (CDI) ou insistent encore sur la nécessité de pouvoir parler d'une même voix avec la CEE, c'est-à-dire d'adopter des positions harmonisées sur la scène internationale, notamment devant les Nations unies ou les institutions de Bretton Woods⁵³¹. Le directeur du CDI, le Nigérian Isaac Akinrele, demande la création d'un fonds d'investissement CEE-ACP de 50 millions d'Ecus pour stimuler les joint-ventures euro-ACP et d'une « banque de Lomé » pour financer le

⁵²⁸ Le *Courrier* n°114 (1989), News Round-up, p.I-III.

⁵²⁹ Idem.

⁵³⁰ *Courrier* n°92 (1985) p.9-10. Seydina Oumar Sy était déjà Ambassadeur pour le Sénégal à Georgetown lors des négociations en 1975, au moment de la période « d'euphorie » de Lomé.

⁵³¹ *Courrier* n°85 (1984) News Round up, p.II ; Résolution sur la crise du dialogue Nord-Sud (adoptée par le Comité paritaire ACP-CEE le 31 janvier 1985), annexe I du *Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE*, 1985 ; *Courrier* n°113 (1989) p.105.

développement industriel⁵³². Aucune de ces demandes ne sera suivie d'effet. Le temps du Nouvel ordre économique international (NOEI), caractérisé par des discussions Nord-Sud pour rattrapage économique, touche à sa fin et un rapport du Conseil des ministres CEE-ACP dira du dialogue Nord-Sud – l'on pourrait dire CEE-ACP – qu'il « s'érode ⁵³³».

Au sein de la DG VIII, des plaintes sur le caractère nécessairement complexe et diffus de négociations avec un groupe hétérogène de pays ACP émergent de manière plus sonore qu'auparavant. Le directeur général adjoint de la DG VIII, André Auclert, « dernier des administrateurs coloniaux de la DG Développement ⁵³⁴» selon un rédacteur du *Courrier*, dit des pays ACP, qu'ils rendent la coopération ardue en demandant toujours plus, en se plaignant et en rajoutant des clauses *ad infinitum*. Pour des responsables de la DG VIII, les conventions de Lomé successives seraient, plus qu'un texte « monstre », une « encyclopédie » à cause de cela⁵³⁵.

2) Ouverture de la coopération aux milieux économiques et sociaux

La « privatisation » des politiques de coopération CEE-ACP passe en particulier par une ouverture, amorcée par la Commission dans les années 1980, à la société civile des Etats ACP, pour faire émerger une voix des acteurs non-étatiques dans le dialogue pour le développement. D'abord, la Commission change les termes du dialogue. Interrogé en 1983, le commissaire au développement Edgard Pisani récuse le temps, passé, où les ACP « disaient » et où la Communauté « finançait ⁵³⁶». Selon Pisani, il faut introduire un dialogue et un choix de priorités définies ensemble, car « la CEE ne se contentera plus seulement de dépenser ⁵³⁷». La Commission européenne développe progressivement un discours, répété à l'envi, de libéralisme économique et politique, selon lequel « la démocratie et le marché vont de

⁵³² Résolution sur la crise du dialogue Nord-Sud (adoptée par le Comité paritaire ACP-CEE le 31 janvier 1985), annexe I du *Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE*, 1985. Voir aussi G. Fuchs, « « La convention de Lomé et la coopération industrielle » », art cit.

⁵³³ Résolution sur la crise du dialogue Nord-Sud (adoptée par le Comité paritaire ACP-CEE le 31 janvier 1985), annexe I du *Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE*, 1985. Voir aussi, pour les dernières années du NOEI, le livre de Abdelkader Sid Ahmed, *Nord-Sud, les enjeux : théorie et pratique du nouvel ordre économique international : théorie et pratique du nouvel ordre économique international*, Paris, Éd. Publisud, 1981, vol. 322 p./.

⁵³⁴ *Le Courrier* n°116 (1989), p.7-11.

⁵³⁵ *A posteriori*, pour le Commissaire au développement Edgard Pisani, les pays ACP sont en effet si différents et nombreux que chaque point fait l'objet de compréhensions différentes selon chacun. Entretien avec Edgard Pisani dans le *Courrier* n°134 (1992), p.6.

⁵³⁶ Entretien avec Edgard Pisani dans le *Courrier* n°79 (1983), p.14. Pour Pisani, le temps est au dialogue.

⁵³⁷ Idem.

pair⁵³⁸». La Commission insiste depuis la première Convention de Lomé pour des rencontres plus fréquentes avec les « milieux économiques et sociaux ACP » (ancien nom pour la société civile), afin de laisser s'exprimer les secteurs économiques, c'est-à-dire principalement les opérateurs. Comme l'explique Jacques Ferrandi, directeur du FED jusqu'en 1976, les rencontres des milieux économiques et sociaux ACP existent déjà sur papier sous Lomé I, mais personne n'y prête attention et les réunions ne sont pas organisées⁵³⁹.

A partir de Lomé III, les réunions et conférences deviennent plus fréquentes et de nouveaux propos font irruption dans le dialogue CEE-ACP. Les listes de participants, de plus en plus nombreuses au fil des manifestations, indiquent que des hommes d'affaires ACP ou européens y assistent, autant que les représentants de la Banque mondiale ou de sa filiale, la Société financière internationale (SFI), du Fonds monétaire international (FMI) ou des agences bilatérales de développement et d'investissement. Sont alors mis en avant des mots-clés récurrents : la nécessité de développer les investissements, de développer « l'esprit d'entreprise » ou une culture entrepreneuriale, d'améliorer le climat des affaires en facilitant les procédures administratives... Les autorités ACP s'opposent à cette tendance mais ne peuvent en amenuiser la teneur, ni lui opposer leur veto, étant donné que milieux économiques et sociaux sont un acteur du dialogue politique prévu dans la Convention de Lomé. Les milieux sont plus « économiques » que « sociaux » d'ailleurs car, si les rencontres avec les opérateurs économiques croissent fortement en nombre dans les années 1980, l'on ne trouve pas trace dans les comptes-rendus de la présence des syndicats des pays ACP.

De même qu'il existe depuis 1958 pour la partie communautaire la Conférence permanente des chambres de commerce et d'industrie européennes (qui devient Eurochambres), l'Assemblée parlementaire paritaire CEE-ACP décide en juillet 1983 de créer une Conférence des Chambres de commerce et d'industrie nationales et d'autres opérateurs ACP afin de fédérer les opérateurs économiques des États ACP. La décision est prise sur proposition de divers organismes économiques européens⁵⁴⁰. Cette assemblée ACP

⁵³⁸ Comme le dira plus tard aussi le membre de la Commission européenne Joao de Deus Pinheiro, interviewé en 1995 encore en tant qu'universitaire expert auprès de l'OCDE et l'Unesco, universitaire au Mozambique. C'est lui qui préparera, en tant que Commissaire au développement, à partir de 1995, l'intégration de la relation UE-ACP dans l'ordre économique mondial (le *Courrier* n°149 (1995), p.5).

⁵³⁹ J. Ferrandi, « Interview with Ferrandi, Jacques, par J.-M. Palayret and A. Legendre (28.05.2004-29.05.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection », art cit.

⁵⁴⁰ Sa mise en place a été décidée lors de la deuxième conférence des opérateurs ACP en juillet 1983, en présence du Comité économique et social européen, du groupe ACP, de la Confédération européenne des syndicats, du Centre européen pour les entreprises publiques (CEEP), de l'UNICE, de la Conférence permanente des Chambres de commerce et d'industrie européennes (la future

organisation n'a pas d'incidence particulièrement notable dans les assises de la coopération CEE-ACP dans les années 1980, elle est surtout une instance « horizontale » de rencontre pour des structures déjà existantes mais coopérant peu par le passé. Elle regroupe principalement des chambres de commerce et d'industrie nationales, c'est-à-dire des institutions paraétatiques ou parapubliques, plutôt que des fédérations patronales privées. Les premières discussions portent autour de thèmes alors très contemporains : l'importance des investissements et le développement rural. La Commission propose d'accorder une place plus importante à ces réunions qui attirent toujours davantage de participants, en précipitant la tenue des réunions formelles des milieux économiques et sociaux CEE-ACP. Cette proposition, « profondément humaniste ⁵⁴¹ » ou démocratique pour la CEE, provient de l'initiative personnelle du directeur général adjoint à la DG VIII Maurice Foley, et va à l'encontre de la volonté des ambassadeurs ACP, qui s'opposent à des réunions qui impliqueraient la voix des représentants du secteur privé ACP, c'est-à-dire des voix différentes des leurs, en tant que représentants de l'Etat.

La première réunion des représentants des milieux économiques ACP-CEE a lieu les 20 et 21 octobre 1988, c'est-à-dire seulement treize ans après la Convention de Lomé qui annonce pourtant leur tenue annuelle dans le cadre de la coopération industrielle. La présence des opérateurs économiques encourage la discussion autour de termes plus difficiles à aborder auparavant : la réunion porte, précisément, sur le développement du rôle des petites et moyennes entreprises ACP et européennes privées. Le rapport est rédigé par un consultant français, Jacques Lassort, qui travaille pour un bureau d'étude, l'Association de promotion du développement industriel (APRODI), très connecté aux milieux patronaux et ministériels français et souvent actif pour les politiques de coopération à Bruxelles⁵⁴². Jacques Lassort rédige à diverses occurrences d'autres rapports sur le développement des entreprises pour le compte de la Commission⁵⁴³. Le recours à un rédacteur européen permet de diffuser, dans les

Eurochambres), de l'Organisation internationale des Employeurs (OIE), de l'Association caribéenne de l'industrie et du commerce. Voir le *Courrier* n°88 (1983), p.5-6.

⁵⁴¹ Voir le *Courrier* n°101 (1987), p.III-IV. Giovanni Bersani, l'un des deux Présidents de l'Assemblée paritaire CEE-ACP, parle de Lomé III et de son approche « profondément humaniste » (pour dire démocratique ?) car demandant l'avis des milieux économiques et sociaux, *ibidem*, p.III.

⁵⁴² L'APRODI collabore avec et pour le Ministère des affaires étrangères, le Ministère de l'industrie, l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie (APCCI, qui devient CCI France), et des organismes patronaux comme le CNPF et la CGPME.

⁵⁴³ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP et CEE, 1988. La rencontre est présidée non par les Ministres de la coopération, comme à l'accoutumée, mais par une Ministre européenne du commerce, Mme Papandreou, Ministre suppléant du Commerce de la Grèce, et l'Ambassadeur Gambouélé, Président du Comité des Ambassadeurs ACP.

sphères de décision, des conclusions politiques promouvant la libre entreprise et la culture de l'entrepreneur dans les pays ACP. En 1989, d'autres réunions des milieux industriels ont lieu à Lagos pour l'Afrique de l'ouest et à Kinshasa pour l'Afrique centrale. La « vocation exportatrice » des pays ACP notamment est stimulée, ainsi que l'amélioration de la capacité à attirer des investissements étrangers pour combler les déficits financiers, deux composantes essentielles du Consensus de Washington⁵⁴⁴.

Ces rencontres sont des lieux de confrontation entre les pratiques politiques du Nord et du Sud. On y évoque la mondialisation du commerce et ses enjeux pour les pays ACP qui refuseraient de s'y soumettre (l'Uruguay Round est en cours au GATT), et les contradictions internes du partenariat ACP-CEE éclatent, notamment au sujet de la libéralisation de la relation. A la suite d'une rencontre des milieux économiques et sociaux CEE-ACP en 1991, les ACP déclarent s'opposer à davantage de libéralisation et exigent de la CEE qu'elle compense la perte des avantages commerciaux, une perte provoquée par l'érosion, effective, des préférences commerciales sous la Convention de Lomé. La Communauté répond, par le biais de cette réunion, en substance là encore : que les ACP s'y sont engagés eux-mêmes, qu'ils ont signé pour tout cela en venant aux négociations, et que ce sont les termes des négociations CEE-ACP ainsi que de la réalité multilatérale, qu'ils le veulent ou non⁵⁴⁵.

Les rencontres CEE-ACP des milieux économiques et sociaux et la structuration d'un dialogue régulier à partir de 1988, représentent un vecteur d'idées politiques que la Commission fait légitimer auprès des Etats ACP. Par ces moyens, l'Europe avance des composantes du Consensus de Washington, notamment l'ouverture des ACP aux investissements européens et la promotion de secteurs d'exportation plus compétitifs.

3) Importance des conférences pour diffuser « l'esprit d'entreprise »

De manière générale, il faut relever l'importance pour la relation CEE-ACP des conférences et séminaires qui se multiplient à partir de Lomé III. Ces rassemblements permettent de diffuser de nouvelles idées pour le développement. Les conférences reviennent sur l'échec du dialogue Nord-Sud, promeuvent une amélioration du commerce mondialisé et libéralisé, et une culture de « l'esprit d'entreprise » est promue et circule pour appeler au développement des compétences entrepreneuriales dans les pays ACP. Toutes ces conférences sont organisées par ou sous le patronage de la Communauté, ou au moins y prend-elle une

⁵⁴⁴ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1989, p.66.

⁵⁴⁵ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1991, p.21.

part active. Des séminaires sont par exemple organisés par la Commission européenne à Athènes en 1985⁵⁴⁶, ou par les organisations régionales à Libreville (pour l’Afrique centrale) et à Nairobi en 1986 sur la thématique du « secteur privé, moteur de la croissance »⁵⁴⁷. A chaque fois, les agences de développement européennes et des représentants des milieux d’affaires ou opérateurs sont présents en nombre, pour peser sur et faire circuler les conclusions.

La conférence de Nairobi en 1986 n’est pas directement organisée par la CEE mais elle marque durablement la relation CEE-ACP. Du 21 au 24 octobre 1986, cent quatre-vingts opérateurs africains, représentants des autorités, d’agences de développement ou d’institutions de financement participent à une conférence internationale sur la promotion d’un environnement macroéconomique favorable aux affaires, et une « déclaration de Nairobi » est publiée⁵⁴⁸. Le texte de la déclaration encourage les autorités, les organisations de développement et les acteurs privés à coopérer pour promouvoir l’entrepreneuriat, en visant concrètement à ouvrir toujours plus avant les marchés économiques (régionalement et à la concurrence étrangère), à simplifier les procédures administratives (souvent désincitatives) et réduire les contrôles administratifs pour améliorer l’environnement des affaires.

L’organisation de la conférence et la diffusion des conclusions nous intéressent ici pour comprendre le transfert de pratiques néolibérales. La conférence est organisée par la fondation internationale Aga Khan. Le Prince Aga Khan⁵⁴⁹, fondateur du « réseau de développement Aga Khan » et du « Fonds Aga Khan pour le développement économique », propose d’enrayer le « cercle vicieux du déclin africain ⁵⁵⁰ » en insistant sur la mise en avant, nécessaire, d’un environnement économique qui stimule les affaires et pour que les gens « puissent se réaliser pleinement », selon des principes d’un libéralisme économique et politique. Il se trouve que la fondation Aga Khan fait du lobbying depuis 1982 auprès des institutions multilatérales en leur demandant de « libérer les énergies du secteur privé pour le

⁵⁴⁶ La Grèce étant le pays le plus méridional d’Europe, et donc le plus africain (c’est l’explication qu’en donne le *Courrier*), elle peut mieux comprendre la question du développement ACP : *Courrier* n°92 (1985), p.6.

⁵⁴⁷ Voir le *Courrier* n°95 (1986), n°102 (1987) et n°115 (1989), p.57.

⁵⁴⁸ Fondation Aga Khan, “*The Nairobi Statement*”. *Report from the Enabling Environment Conference: Effective Private Sector Contribution to Development in Sub-Saharan Africa.*, Paris, 1987.

⁵⁴⁹ Le prince Karim Al-Hussaini, dit Karim Aga Khan IV, citoyen britannique né à Genève en 1936, passe son enfance au Kenya, est écolier en Suisse puis étudie à Harvard avant de prendre la tête de la communauté ismaélienne en 1957.

⁵⁵⁰ Nicolas Van Praag, « The enabling environment. A leg-up for the invisible hand », dans le *Courrier* n°102 (1987), p.100.

développement en Afrique subsaharienne ⁵⁵¹». La conférence de Nairobi en octobre 1986 doit être le lancement politique de ce nouveau paradigme libéral pour le développement de l'Afrique.

Les messages sont diffusés à l'ensemble des bailleurs bilatéraux. La Banque mondiale ainsi qu'*Interact*, une coalition états-unienne d'institutions de financement de développement, sont présentes. La conférence de Nairobi est largement organisée avec, mais aussi par, des acteurs du Nord⁵⁵². La conférence est l'occasion pour les acteurs présents de prendre les représentants de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) par surprise et à les inciter à « marteler le message », selon les conclusions de la rencontre, dès la prochaine réunion au sommet de la CEA. En avril 1987, la réunion d'Addis Abeba rassemble des ministres africains de la planification et du développement, et doit permettre, selon les représentants de la fondation Aga Khan, de faire retentir ce « nouvel esprit ⁵⁵³» du libéralisme dans les relations Nord-Sud. La Commission européenne n'est pas représentée mais le *Courrier* consacre plusieurs articles à la conférence de Nairobi pour en rendre compte, un élément qui indique un intérêt. Des représentants européens du Centre de développement industriel y assistent, et sont eux aussi chargés, lit-on dans les conclusions de la conférence, de reprendre et diffuser ces messages au sein des instances de coopération CEE-ACP⁵⁵⁴.

L'exemple de la Conférence de Nairobi illustre le phénomène de libéralisation de l'enceinte de coopération CEE-ACP, une libéralisation davantage pilotée depuis les institutions économiques et politiques du Nord pour une application aux pays dits du Sud, plus qu'elle n'est le fruit d'une décision paritaire.

⁵⁵¹ Idem.

⁵⁵² Nicolas Van Praag, qui rédige l'article qui paraîtra dans le *Courrier*, organise la conférence. Il a rejoint la Fondation Aga Khan après avoir travaillé à la Commission européenne, puis le Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR), avant de rejoindre la Banque mondiale en 1990.

⁵⁵³ Nicolas Van Praag, *ibidem*. Le terme employé pour « marteler le message » est « drum the message in », ce qui renvoie à une persuasion exogène non dénuée de quelque violence.

⁵⁵⁴ *Courrier* n°104 (1987), p.15.

II. Construction et émergence d'une priorité

Le « développement du secteur privé » s'impose comme politique transversale à la fin des années 1980 sur la scène internationale de la coopération et en particulier dans les pays africains, sur un continent où le secteur privé ne serait pas, aux yeux des bailleurs, suffisamment « développé », c'est-à-dire trop peu présent dans l'économie nationale et insuffisamment pris en compte par les gouvernements. Cette deuxième partie étudie les constellations d'acteurs et d'idées qui reviennent, qui circulent, pour rendre compte de la complémentarité des réseaux institutionnels expliquant pourquoi et comment le « développement du secteur privé » vient à l'agenda mondial du développement, et touche aussi à la perméabilité de la politique européenne de développement. Un sens plus « horizontal » est pris pour étendre la recherche à des acteurs institutionnels évoluant, au même moment mais dans d'autres enceintes, près de la Commission. Les liens plus ou moins forts en fonction des cas, des périodes étudiées et des contacts humains qui existent entre les services de la DG VIII et l'OCDE, la Banque mondiale, et les milieux patronaux européens sont étudiés ici. Les différents réseaux internationaux et transnationaux déploient des stratégies d'influence pour impulser dans la politique européenne un vocabulaire et des orientations politiques mettant l'accent sur des réformes politiques pour attirer les investissements étrangers, développer les compétences entrepreneuriales au sein des pays ACP et faciliter le cadre des affaires. On remarque à travers ces réseaux une imbrication des niveaux national, transnational et européen⁵⁵⁵. Le spectre des stratégies va des contacts personnels à la présence physique à Bruxelles, de l'échange de bonnes pratiques à l'organisation de réunions qui importent plus par l'assemblée qu'elles réunissent que par les sujets traités. Des liens existent dans des cas particuliers avec le secteur privé africain et les autorités africaines, mais assez peu dans un monde du développement fortement structuré par une vision occidentale. Les réseaux sont décrits à la suite mais, loin d'être en vases clos, les recoupements que nous nous efforcerons de faire émerger sont nombreux.

⁵⁵⁵ L'analyse emprunte à l'article de Yohann Morival, « Passage à Bruxelles et structuration nationale de l'intérêt européen au sein du CNPF », *Relations internationales*, 2014, vol. 157, n° 2, p. 97.

A. L'OCDE, la Communauté européenne et le secteur privé

1) Les réunions du CAD donnent le ton

La notion de « développement du secteur privé » prend ancrage, comme expression consacrée, selon des dispositions particulières que nous étudierons ici, au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE à Paris en 1988. Elle se diffusera à l'ensemble des pays donateurs membres de l'OCDE, notamment au sein de la Communauté, car les Etats-membres européens et la Commission sont représentés aux réunions du CAD dans ce forum international, ainsi que la Banque mondiale et le FMI⁵⁵⁶. En empruntant une terminologie néolibérale, l'aide au développement et la relation CEE-ACP prennent un tournant assurément anglo-saxon, les Etats-Unis et le Royaume-Uni étant très influents auprès des instances décisionnaires de la Banque mondiale (son conseil d'administration) ou de l'OCDE, à travers le Comité d'aide au développement (CAD). Plus tôt déjà, depuis le début des années 1980, la Banque mondiale et les Etats-Unis, à travers les programmes de l'agence bilatérale étatsunienne USAID, mènent des programmes de « développement du secteur privé » au titre des programmes d'ajustement structurel, principalement en Asie et en Amérique Latine. Des programmes sont également développés dans des pays africains. En favorisant des mesures réglementaires et fiscales pour développer l'initiative privée et attirer les investissements, en faisant en sorte de privatiser des entreprises publiques détentrices de monopoles sectoriels, entre autres, les programmes d'ajustement structurel dans les pays africains intègrent des éléments qui recourent les politiques de développement du secteur privé – et qui viennent après. La Banque mondiale et les Etats-Unis, qui ont une influence très forte sur l'institution multilatérale, en sont à l'origine⁵⁵⁷.

A la fin des années 1980, les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD), c'est-à-dire les plus grands contributeurs internationaux de l'aide publique au développement l'OCDE, se rassemblent pour déterminer l'agenda politique du développement à l'horizon 2000, après ce qui sera considéré comme une « décennie perdue pour le développement ⁵⁵⁸» particulièrement pour l'Afrique subsaharienne. Au sein du CAD,

⁵⁵⁶ La Commission est représentée par la DG I (relations extérieures) et plus rarement la DG VIII (développement), en fonction des sujets.

⁵⁵⁷ Sur le tournant néolibéral de la Banque mondiale à partir de 1981 et l'influence du néolibéralisme anglosaxon, non exclusivement américain, voir Z. Laïdi, *Enquête sur la Banque mondiale, op. cit.*, p. 135-146, 301-312.

⁵⁵⁸ L'expression est commune aujourd'hui et, sauf erreur, est issue d'un communiqué de presse de l'organisation onusienne pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 1989 et réutilisée dans un rapport : « La situation mondiale de l'alimentation et l'agriculture », 1991, p.160.

la Direction de coopération au développement (DCD) prépare les réunions politiques internationales à Paris et, dans cette optique, fait le tour des « bonnes pratiques » des pays qui y siègent. Les expériences bilatérales des Etats-Unis principalement, de l'Allemagne et du Japon et sont partagées, pour l'expérience qu'ils ont déjà des programmes en matière de développement du secteur privé dans les pays en développement. Le développement du secteur privé émerge alors à la fin des années 1980 comme un assemblage d'approches existant ici et là, à consolider et harmoniser, à définir plus précisément en fonction des contributions des représentants des pays présents.

La Banque mondiale a fondé un Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise (DCED) en 1979, mais ce comité reste à un stade de rencontres assez informelles pendant plusieurs années. Les discussions ne gagnent le niveau, plus haut, des réunions du Comité d'aide au développement de l'OCDE qu'à la fin des années 1980. En mai 1985, l'idée d'un appui à l'entrepreneuriat est présentée pour la première fois au CAD lors d'une réunion sur le développement agricole dans les pays les plus pauvres⁵⁵⁹. En se prononçant pour un soutien aux petites entreprises privées de l'agriculture, cette réunion est l'occasion pour les pays donateurs d'évoquer pour la première fois l'importance qu'ils accordent au secteur privé comme moyen de développement⁵⁶⁰.

C'est le 1^{er} juin 1988 que les membres du CAD utilisent pour la première fois, ensemble et de manière officielle, la terminologie « développement du secteur privé », pendant une réunion annuelle de la Direction coopération au développement (DCD) à Paris. Pour structurer une approche commune visant à promouvoir un développement en Afrique subsaharienne par les entreprises privées, les pays du Nord échangent leurs bonnes pratiques⁵⁶¹. Des documents de travail sont distribués en amont, rédigés pour certains par des experts de la Société financière internationale (SFI). La SFI est une filiale du groupe Banque mondiale créée en 1956 pour prêter à des investisseurs privés directement, la BIRD ne pouvant, comme la Banque européenne d'investissement, prêter qu'aux Etats. Les documents

⁵⁵⁹ Réunion du CAD sur les instruments de la coopération au développement avec les pays à faible revenu, 30 et 31 mai 1985. Document de travail « The Optimum Role of the Private Sector in the Agricultural Development of LDCs » (archives DCD-CAD).

⁵⁶⁰ Quelques mois plus tôt avait été évoqué le rôle de partenariats publics-privés sur l'initiative de la délégation du Royaume-Uni, qui mène une politique économique intérieure et extérieure libérale. Voir le séminaire international à Istanbul du 25 au 28 juin 1984. « The Public and Private Sector in Partnership. A Case Study of Swansea, UK. Software and Hardware of Urban Development », par Maurice Howell. Mais ce séminaire n'a pas pu influencer directement sur les membres du CAD dans la mesure où il n'évoque que marginalement les pays en voie de développement (archives DCD-CAD).

⁵⁶¹ Réunion du CAD pour « renforcer la coopération au développement pour le développement du secteur privé », 1^{er} et 2 juin 1988 (Archives DCD-CAD).

fournis par la Société financière internationale (SFI) à la Direction coopération au développement (DCD) rappellent l'importance des investissements directs étrangers et du soutien à l'initiative privée pour le développement. En ouverture de la réunion en juin 1988, le représentant de la République fédérale allemande rappelle l'opportunité que représente la coopération bilatérale pour développer dans les pays en développement des conditions qui stimulent l'initiative privée et les activités du secteur privé. Et de citer les « bonnes pratiques » bilatérales allemandes en matière de climat d'investissement. Les propos du représentant allemand illustrent la « privatisation » du développement qui a lieu au cours des années 1980. Ses propos placent la focale du développement au niveau des entreprises européennes : le succès du développement, qui repose sur les investissements directs étrangers (IDE), dépend en grande partie des entreprises européennes qui décideront d'investir. « Il n'est d'ailleurs pas nouveau, dit-il, que les priorités du développement et les intérêts stratégiques des entreprises privées coïncident ⁵⁶² ». Autrement dit, l'aide publique au développement est appréhendée, par des Etats donateurs dits du Nord, comme une stratégie au service des intérêts économiques des entreprises privées nationales, et le développement du secteur privé doit renforcer cette stratégie.

Pendant cette réunion de juin 1988 au Comité d'aide au développement de l'OCDE, le Japon fait part de bonnes pratiques sur les manières d'accompagner l'intégration mondiale des pays en développement, et introduit par cet angle un plaidoyer pour un développement du secteur privé où l'Etat joue un rôle pilote majeur. Le représentant du Japon cite l'exemple des actions de coopération économique au sein de la zone de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est). L'ASEAN se dirige alors vers une zone de libre-échange et la croissance dans la région repose sur les flux d'investissements privés dans les années 1980. Seul pays asiatique membre du CAD⁵⁶³, le Japon occupe une place isolée. Cependant les taux de croissance et les flux d'IDE des pays asiatiques dans les années 1980 lui confèrent, en tant que principal pays partenaire, une légitimité et une expérience en matière de modèle à suivre. Devant le désintérêt grandissant des pays du Nord pour des investissements directs dans les pays africains, il est essentiel, selon le représentant du Japon, que les pays du Nord mettent en place des programmes de coopération qui, d'une part, encouragent les investissements privés vers ces pays dont les investisseurs se détournent et qui, d'autre part, impliquent que les pays du Nord participent ainsi à la définition des politiques économiques des pays en

⁵⁶² Archives DCD-CAD. Discours de Horalt Posselt, 1^{er} juin 1988, (notre traduction).

⁵⁶³ La Corée du Sud rejoint le Comité d'aide au développement de l'OCDE en 2010.

développement. De tels programmes doivent encourager les exportations, améliorer l'environnement des affaires et libéraliser des secteurs économiques, tout en suivant des étapes progressives. Les politiques de coopération devraient tendre, selon le Japon, vers de tels objectifs, et les programmes de développement du secteur privé en seront le meilleur vecteur⁵⁶⁴.

Le président du Comité d'aide au développement, l'Américain Joseph Wheeler, conclut alors sur un accord, exprimé et unanime, entre tous les pays membres du CAD sur le rôle central du secteur privé international pour le développement, à travers notamment l'importance des investissements directs étrangers (IDE). Pour résumer la séance, le président de séance rappelle que les bonnes pratiques énoncées entre pays membres prouvent bien que les mesures bilatérales fonctionnent, ponctuellement, mais que les problèmes surgissent toujours au niveau politique, économique et administratif des pays en développement eux-mêmes. Et que par ailleurs les activités du secteur privé sont souvent détenues par les élites et parfois quelques minorités ethniques. Le CAD, par la voix de son président, propose par conséquent d'œuvrer à un développement exogène par l'introduction d'une concurrence internationale dans des sociétés avec un secteur privé trop fragile, selon ses conclusions. D'abord, il faut hiérarchiser : le secteur public et le secteur privé sont « complémentaires, mais également compétitifs car ils se battent pour des ressources [financières], limitées ⁵⁶⁵ ». La puissance publique doit, selon la réunion, jouer un rôle de facilitateur seulement, et se limiter à rassembler les conditions d'un cadre politique stable pour le développement d'un secteur privé productif ; l'action publique ne saurait intervenir dans le libre fonctionnement du marché. Les méthodes d'appui à un développement endogène sont énoncées mais mises de côté : les petites et moyennes entreprises sont identifiées comme le « chaînon manquant » de l'économie réelle mais le CAD en reste à une déclaration de principe⁵⁶⁶. La réunion met davantage l'accent sur le lien entre le développement du continent d'une part, et l'ouverture mondiale des marchés nationaux africains aux investissements et au commerce. Les opérations de privatisation des entreprises publiques ou parapubliques sont également évoquées – dans une assemblée chargée de coopération au développement – comme moyen

⁵⁶⁴ Document de séance de la délégation japonaise, Réunion du CAD pour renforcer la coopération au développement pour le développement du secteur privé, 1^{er} et 2 juin 1988 (Archives DCD-CAD).

⁵⁶⁵ Conclusions du président de séance, 2 juin 1988 (Archives DCD-CAD).

⁵⁶⁶ Idem. Les difficultés de l'intermédiation financière sont rappelées (prêter via des structures locales sans possibilité de contrôle) et la prudence est conseillée au sujet d'une aide directe aux entreprises des pays pauvres. Prudence, car l'idée semble téméraire dans des instances internationales, dans la mesure où une telle aide, qui provient de subventions publiques à des entreprises privées ressortissant d'un Etat autre, reste difficile à garantir.

utile pour alléger les « fardeaux des gouvernements »⁵⁶⁷. Le « développement du secteur privé » apparaît alors pour l’Afrique subsaharienne comme terminologie associée à une libéralisation et une intégration mondiale, et non dans une optique de développement endogène.

Les principes adoptés lors de la réunion du Comité d’aide au développement en juin 1988 sont progressivement renforcés. La politique de développement du secteur privé est précisée au fur et à mesure des réunions du CAD, en présence de bailleurs multilatéraux plus nombreux. La Banque mondiale est de nouveau représentée en 1989⁵⁶⁸, accompagnée de représentants du Fonds monétaire international (FMI), ainsi que du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Afin de justifier les orientations pressenties pour un développement reposant sur le secteur privé, le CAD propose de faire réaliser des missions d’experts dans les trois continents de l’aide au développement. Le but est d’établir un « diagnostic » d’expertise des « possibilités de développer le secteur privé » dans les pays en développement et, par conséquent, de générer une croissance économique plus importante en désengageant l’Etat. Les trois missions ont lieu au Costa Rica, en Indonésie et au Ghana, seul pays africain « témoin » de l’expérience.

Au retour des missions, le CAD se réunit les 17 et 18 avril 1989 et valide l’orientation prioritaire à un développement des pays du Sud reposant sur le secteur privé et invalidant le rôle précédemment joué par les Etats⁵⁶⁹. Pendant le discours d’ouverture de la réunion, le président du CAD rappelle que « le temps de développer le secteur privé est arrivé », que ce temps est à la fois « vital » et arrive « juste à temps », au vu du bilan de la « décennie perdue » pour le développement en Afrique⁵⁷⁰. L’appui au secteur privé a certes une longue histoire, rappelle Wheeler, mais, s’il n’a jamais pu percer dans les pays en voie de développement, c’est à cause de gouvernements « le plus souvent inadaptés et intrusifs⁵⁷¹ » qui se contentent de soutenir des organismes paraétatiques, freinant le développement d’un

⁵⁶⁷ Conclusions du président de séance, 2 juin 1988 (Archives DCD-CAD).

⁵⁶⁸ Le seul document de travail de la réunion est justement une étude de la Banque mondiale intitulée « Private Sector Development Action Program by the World Bank : Promoting Enterprise & Job Creation at Local Level », 1989 (Archives DCD-CAD).

⁵⁶⁹ Documents de séance, Réunion du CAD sur le développement du secteur privé, 17-18 avril 1989 (Archives DCD-CAD). Une autre réunion a lieu le 20-21 septembre 1990.

⁵⁷⁰ Discours du président du CAD, qui dit du développement du secteur privé qu’il est « both timely and vital ». Plus haut il dit « now is the time for serious, coordinated action to develop private enterprise in a growing number of developing countries ». Documents de séance, Réunion du CAD sur le développement du secteur privé, 17-18 avril 1989 (Archives DCD-CAD).

⁵⁷¹ Documents de séance, Réunion du CAD sur le développement du secteur privé, 17-18 avril 1989 (Archives DCD-CAD).

vrai secteur privé originel. Provoqué par les (mauvais) choix des autorités dans les pays en voie de développement, selon Wheeler, « le malaise économique des années 1980 a imposé le besoin de maximiser les contributions des entreprises privées à la croissance économique ⁵⁷² ». Pour le président du CAD, il est heureux que ces circonstances économiques et l'essor d'un climat politique plus « pragmatique » dans les pays en développement, généré depuis les nombreux programmes d'ajustement structurel, créent des opportunités pour une coopération internationale favorable au développement du secteur privé⁵⁷³.

Notons que le terme « développement du secteur privé » est utilisé, mais jamais défini. Le mot permet ainsi d'utiliser différents sens, alternativement, sous une même appellation. Sont compris, aussi bien le développement des entreprises locales privées, que l'ouverture des marchés aux entreprises étrangères, ou encore l'action plus macroéconomique pour un climat législatif et réglementaire favorable aux investissements étrangers, ainsi que des politiques de développement de libéralisation du commerce, et donc de promotion des exportations du Nord vers les pays en voie de développement. La précaution doit être prise néanmoins, dit Wheeler dans son discours, de ne pas donner l'impression de donner d'orientation idéologique ; ainsi vaut-il mieux s'exprimer en public, devant les pays en développement, en termes de « démocratisation économique » plutôt que d'utiliser le terme – utilisé de fait – de « libéralisation ⁵⁷⁴ ».

En décembre 1989, les pays membres du CAD présentent un document d'orientation stratégique pour former une vision commune des pays dits du Nord et faire face aux grands enjeux mondiaux à l'horizon 2000, en l'articulant autour d'un discours sur la démographie, l'emploi, la pauvreté et l'environnement⁵⁷⁵. Dans les différents projets de rapport, un article évoque la nécessité de développer l'initiative privée, élément complexe dont les rédacteurs

⁵⁷² « the economic malaise in the 1980s has imposed the need to maximise the contributions of private enterprises to economic growth ». Documents de séance, Réunion du CAD sur le développement du secteur privé, 17-18 avril 1989 (Archives DCD-CAD).

⁵⁷³ « ... circumstances combined with the new political climate of pragmatism in developing countries have created opportunities for an effective international cooperation in private sector development ». Documents de séance, Réunion du CAD sur le développement du secteur privé, 17-18 avril 1989 (Archives DCD-CAD).

⁵⁷⁴ Documents de séance, Réunion du CAD sur le développement du secteur privé, 17-18 avril 1989 (Archives DCD-CAD).

⁵⁷⁵ DCD-CAD OCDE(89)18. Rapport « Coopération au développement à l'horizon des années 1990 » (Archives DCD-CAD). Les défis à relever sont ceux de la démographie, de l'environnement et de la pauvreté. Pour leur faire face, il faut, selon les pays du CAD, de la croissance solide, une participation plus large de tous aux processus de production et à leurs avantages (libéralisation économique et politique), associée à une viabilité du point de vue de l'environnement. Cela fait de ce texte un texte antérieur au traité de Maastricht qui articule aussi une politique de développement à la recherche d'une croissance nécessairement inclusive et durable, au sens du développement durable.

espèrent qu'il sera plus simple à mettre en place dans les années 1990 que dans les années 1980, grâce à l'ouverture politique et économique dans les pays africains notamment. Le texte de l'OCDE formule le défi pour les pays donateurs dans les pays en développement : développer l'économie de marché, là est tout l'enjeu de ces politiques⁵⁷⁶. En 1989, le Nord défend donc une libéralisation des économies et des sociétés qu'il prône pour les pays du Sud :

« Les membres du CAD reconnaissent que c'est une entreprise complexe que de passer d'une économie paralysée par un excès de réglementations et par des monopoles publics et privés puissants, à une économie où les énergies productives de la grande majorité de la population sont dynamisées et peuvent légitimement s'exprimer ⁵⁷⁷».

Les pays du CAD disent être disposés à aider les pays en développement à « améliorer leurs politiques et institutions ⁵⁷⁸» et, à ce titre, ils s'engagent à

« trouver des occasions de coopérer avec les pays en développement pour faciliter l'établissement des conditions nécessaires à un secteur des entreprises productif et dynamique, accroître le rôle de l'initiative individuelle et des mécanismes du marché et, plus généralement, faire participer la grande majorité de la population à la vie active du pays ⁵⁷⁹».

Dans ces conditions, le « développement du secteur privé », une politique sectorielle de développement conçue sur le tas des bonnes pratiques de la Banque mondiale et des membres du CAD, devient un outil légitime à influencer les politiques macroéconomiques des pays en voie de développement, à les infléchir vers des économies libéralisées :

« Nous reconnaissons que [ces] orientations supposent des investissements importants dans l'infrastructure physique ainsi qu'un soutien en faveur de la mise en œuvre de réformes des politiques. Nous reconnaissons que le renforcement de la gestion publique et la promotion d'un secteur dynamique des entreprises impliquent d'importantes réformes au niveau institutionnel ⁵⁸⁰».

A partir de 1988 et pendant les années 1990, régulièrement, les membres du CAD continuent de discuter et de débattre entre eux pour définir les positions générales, entre décideurs de l'aide au développement, sur les politiques de développement du secteur privé. Les rencontres du CAD autour du développement du secteur privé et une liste des publications sur cette thématique figurent en tableaux 10 et 11. Les tableaux montrent la méthode utilisée par le CAD, forum international, pour constituer une priorité politique mondiale pour le développement : des réunions répétées presque annuellement dès la fin des années 1980 permettent de donner corps et substance à un discours politique en les

⁵⁷⁶ Article 16 du projet de rapport du 9 novembre 1989, OCDE(89)18.2 (Archives DCD-CAD).

⁵⁷⁷ Rapport « Coopération au développement à l'horizon des années 1990 » (Archives DCD-CAD).

⁵⁷⁸ Idem.

⁵⁷⁹ Idem.

⁵⁸⁰ Idem.

accompagnant de nombreuses publications. Le terme « développement du secteur privé » est formalisé en 1988, et les réunions à Paris et les publications se multiplient, surtout au début des années 1990. Le CAD est en effet le centre de réflexion des politiques de développement, d'où l'importance pour les pays membres, pour la Commission et pour les autres institutions multilatérales, d'en être pour pouvoir marquer ces politiques de leur empreinte.

Tableau 11 : Réunions du CAD sur le « développement du secteur privé » de 1988 à 2000

| | |
|----------------------|---|
| 1-2 juin 1988 | Réunion du CAD pour renforcer la coopération au développement pour le développement du secteur privé, y compris les investissements directs étrangers |
| 17-18 avril 1989 | Réunion du CAD sur le développement du secteur privé |
| 20-21 septembre 1990 | Réunion sur le rôle de l'aide pour renforcer les ressources financières pour le développement du secteur privé |
| 18-19 mars 1991 | Réunion du CAD "microentreprises et le secteur informel : nouvelles orientations pour le développement du secteur privé" |
| 12-13 février 1992 | Réunion du CAD: « rééquilibrer les secteurs public et privé : le rôle de la coopération au développement en appui à la privatisation dans les pays en développement » |
| 22-23 novembre 1993 | Réunion du CAD sur le développement du secteur privé |
| 18 avril 1994 | Discussion informelle sur le développement du secteur privé |
| 20-21 juin 1994 | Réunion du CAD à haut niveau sur le développement du secteur privé : CAD/PNUD/Banque mondiale |
| 19-20 janvier 2000 | Atelier « développement de l'entreprise pour une croissance basée sur le secteur privé » |

Source : Archives DCD-CAD, OCDE

Tableau 12 : Publications de l'OCDE sur le « développement du secteur privé » (1990-1994)

| | |
|------|--|
| 1990 | « Promouvoir l'entreprise privée dans les pays en développement » |
| 1991 | Chapitre 4 "Microentreprise development: supporting private enterprise at the grassroots level" dans <i>Development cooperation: efforts and policies of the members of the development assistance committee</i> |
| 1992 | Le <i>Manuel de l'aide au développement</i> regroupe les principes et orientations générales adoptés dans le domaine du développement du secteur privé |
| 1993 | "New directions in donor assistance to microenterprises" |
| 1994 | « Orientations du CAD concernant le rôle de la coopération pour le développement à l'appui de l'expansion du secteur privé », OECD Working Papers. Vol. II N°72, 1994 (OECD GD(94)86-ENG) |
| 1994 | « Travaux futurs du CAD sur le développement du secteur privé » |
| 1994 | « Politiques et programmes des pays membres du CAD promouvant le développement du secteur privé. Propositions pour une publication du CAD » (DCD/DAC(94)20) |
| 1994 | « Conclusions des réunions récentes du CAD sur le développement du secteur privé » (DCD/DAC(94)22) |
| 1994 | « Aperçu de l'assistance technique de la Banque mondiale pour le développement du secteur privé » |

Sources: Archives DCD-CAD, OCDE

Les positions des différents pays membres du CAD, lorsqu'ils se prononcent, éclairent la façon dont se forment les priorités du développement. A la fin des années 1980, la politique

internationale de développement est fortement influencée par une vision de libéralisation ou « démocratisation économique ⁵⁸¹», où les États-Unis en particulier mais non exclusivement, donnent le ton, que ce soit à travers les délégations nationales au CAD ou par la fonction stratégique de président du CAD. La domination politique se fait au détriment de voix dissidentes, au premier rang desquelles le Japon.

2) Harmonisation des politiques de développement à l'OCDE

Dans plusieurs documents du CAD, la délégation américaine propose d'utiliser des programmes de développement du secteur privé, pour étendre les politiques de libre-échange aux pays en développement, en préconisant un lien plus explicite entre les politiques d'aide au développement du secteur privé et la question d'un meilleur accès au marché. Selon la délégation américaine en 1994, il serait judicieux d'explicitier auprès des pays en voie de développement les effets positifs de la croissance du secteur privé et la libéralisation du commerce à travers des accords de libre-échange bilatéraux et multilatéraux⁵⁸². Les commentaires de la délégation, formée d'administrateurs de l'agence bilatérale USAID, reprennent l'idéologie libérale qui sous-tend les politiques de celle-ci depuis le début des années 1980. L'idéologie repose en la foi dans le libre marché, la force de l'initiative privée et du mérite individuel pour une croissance mondiale. Et cette « croyance » peut être appliquée aux pays en développement à travers les programmes de développement du secteur privé pour qu'ils prennent le train de la croissance en marche, selon un document plus tardif :

« Ce programme repose sur la croyance qu'une croissance économique inclusive est encouragée par des sociétés dans lesquelles les individus ont la liberté du choix économique, l'opportunité de posséder les moyens de production, la capacité à être compétitifs sur les marchés économiques [...] et la liberté de recevoir et conserver les mérites des décisions économiques. De plus, des objectifs d'équité considérables peuvent être atteints lorsque les forces du marché opèrent pour stimuler une économie vers le plein emploi [...]. Notre grand objectif est d'aider les pays engagés pour leur propre développement à créer les possibilités et opportunités à se sortir de la pauvreté et s'engager dans le courant d'une économie mondiale croissante ⁵⁸³».

⁵⁸¹ Documents de séance, Réunion du CAD sur le développement du secteur privé, 17-18 avril 1989 (Archives DCD-CAD).

⁵⁸² Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 4 Private sector development, United States Comments, p.2-3 (Archives DCD-CAD).

⁵⁸³ DCD-CAD, extrait du document de travail n°11 pour la réunion du CAD – Meeting on Private Sector Development 19 avril 1994, United States Comments p.1. « This program has been based on the belief that broad based economic growth is encouraged by societies in which individuals have freedom of economic choice, the opportunity to own the means of production, the ability to compete in the market place and to take economic risk for profit, and the freedom to receive and retain the

Pour l'Afrique en particulier, dans cet objectif de croissance et à travers le développement du secteur privé, USAID préconise des réformes bancaires, légales et réglementaires, des actions pour développer les marchés financiers et le crédit, le développement de la petite entreprise, les privatisations, le développement des associations professionnelles, la promotion du commerce et de l'investissement⁵⁸⁴. La position anglosaxonne⁵⁸⁵ domine les discussions à l'OCDE, des discussions fondées sur des visions politiques défendues à l'aide de notes d'experts et d'administrateurs des agences bilatérales ou multilatérales. La plupart des pays membres du CAD, pour la plupart aussi membres de la Communauté européenne, s'alignent sur cette approche pendant les discussions. C'est le cas de l'Allemagne, du Danemark, de l'Autriche, de la Belgique, du Royaume-Uni... La France est présente aux réunions et, si elle élabore elle aussi une vision du développement liée au développement de l'entreprise privée, elle ne s'aligne pas sur les politiques de Bretton Woods⁵⁸⁶. Selon l'idéologie dominante à la Banque mondiale et, par ricochet, au Comité d'aide au développement de l'OCDE, seul un secteur privé qui se détache entièrement de tout soutien et protection officiels des gouvernements pourra être compétitif et contribuer à la croissance économique des pays en développement ; il faut en effet éviter tout dirigisme⁵⁸⁷.

A la fin des années 1980, le Japon, seul pays asiatique membre du CAD, a une approche particulière pour le développement du secteur privé dans les pays du Sud, qui détone avec l'approche anglosaxonne majoritaire. A l'OCDE, lors des réunions sur le secteur privé, la délégation japonaise rappelle à plusieurs reprises l'importance qu'elle accorde au secteur public pour guider le développement de l'initiative privée et contrôler les investissements, prenant l'exemple des expériences menées lors des dernières décennies en Asie du Sud-Est dans le cadre de l'ASEAN. Les réussites sont rappelées, eu égard à leurs taux

rewards of economic decisions. Moreover, significant equity objectives can be achieved when market forces operate to stimulate an economy toward full employment, and when competitive forces act to restrain prices and improve the quality of desired goods and services. Our broad objective is to help countries committed to their own development create the capacities and opportunities to lift themselves out of poverty and into the mainstream of an expanding world economy » (Archives DCD-CAD, notre traduction).

⁵⁸⁴ Idem, p.7.

⁵⁸⁵ Par « anglosaxonne » nous entendons les politiques néolibérales au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Voir Ravi K. Roy et Manfred B. Steger, *Neoliberalism: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

⁵⁸⁶ Z. Laïdi, *Enquête sur la Banque mondiale, op. cit.*, p. 301-312 ; A. Diarra, *La gauche française et l'Afrique subsaharienne. Colonisation, décolonisation, coopération, XIXe-XXe siècles, op. cit.*

⁵⁸⁷ Document de travail « Development Assistance Committee – réunion sur le développement du secteur privé » du 19 avril 1994 – Document n°5, 18 mars 1994, p.1-2., écrit par J. T. Roberts, de la direction Aid Economics and Small Enterprise Department de la Overseas Development Administration, ce qui correspond au Ministère de la coopération (Archives DCD-CAD).

de croissance, de Taiwan et de la Corée du Sud. Une approche avec un Etat central s'oppose à la manière de faire que recommande la Banque mondiale pour l'Afrique subsaharienne, sous l'influence de la politique américaine contemporaine, qui serait une approche uniforme, consistant à laisser le marché s'émanciper de toute attache publique⁵⁸⁸. La délégation japonaise propose de laisser suffisamment de flexibilité aux membres du CAD pour formuler des politiques de coopération qui puissent différer un peu en fonction « de l'histoire, de la philosophie et des systèmes ⁵⁸⁹» de chaque pays, rejetant ainsi une approche identique pour tous les bailleurs. Le Japon s'inquiète du fait qu'une approche homogénéisée, en cours de formulation au sein du CAD, accorde plus d'importance aux questions de taux d'intérêt et rejette en bloc l'idée de toute intervention publique⁵⁹⁰, alors même que le modèle qu'il propose est celui mené avec succès dans les pays d'Asie du Sud-Est. Selon un représentant de la DG VIII à une réunion du CAD au début des années 1990, la position du Japon est le plus souvent poliment écoutée, voire dénigrée :

« après une intervention du Japon qui parlait d'aider le secteur privé par le secteur public, [et disait] que le secteur public était important, et que ça marchait, il y avait un grand silence et [le président de séance à] l'OCDE a dit : "on n'invite plus le Japon, ce n'est pas possible". L'OCDE était quasiment gérée par la Banque mondiale donc ça marchait comme ça. La Banque mondiale disait que ça n'allait pas : si le secteur public, c'est-à-dire nous, s'occupe trop du secteur privé, on ne fera pas vivre le marché. Il faut que ça se fasse sans subventions ⁵⁹¹».

Cela ne relève pas d'un monopole américain ou de la Banque mondiale exclusivement. La délégation allemande au CAD dit aussi avoir contribué à donner le « policy tune ⁵⁹²» (le ton politique) et rappelle que dans un discours de 1982, le chancelier Kohl affirmait déjà que « l'initiative privée [devait] devenir le moteur du développement pour les

⁵⁸⁸ Archives DCD-CAD: la position de la Banque mondiale défendue au CAD est contenue dans le document « Private Sector Development Action Program by the World Bank : Promoting Enterprise & Job Creation at Local Level », 1989. Voir aussi l'entretien avec Rutherford M. Poats, The Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Program Foreign Assistance Series, 13 janvier 1999, p.29.

⁵⁸⁹ « Orientations du CAD concernant le rôle de la coopération pour le développement à l'appui de l'expansion du secteur privé », OECD Working Papers. Vol. II N°72, 1994 (document: Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 3 PSD Japan Comments, Archives DCD-CAD).

⁵⁹⁰ Idem. Les commentaires du Japon disent du texte proposé que « throughout the paper, however, consideration is given only to the issue of interest rate... » et que les interventions « must not introduce distortions » (notre traduction).

⁵⁹¹ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

⁵⁹² Development Assistance Committee - Informal Meeting on Private Sector Development 18 April 1994 - Room Doc N° 2 Germany - Guide for the Promotion of Private Sector Development in the Partner Countries of the Federal Ministry for Economic Co-operation and Development, p.2 (Archives DCD-CAD).

pays en voie de développement pour une croissance économique saine⁵⁹³». En 1991, Carl Dieter Spranger, ministre allemand pour la coopération et le développement, appelle les années 1990 la « décennie du secteur privé⁵⁹⁴». La République fédérale allemande présente le développement du secteur privé comme une distanciation de l'aide classique : transverse, elle s'applique à toutes les politiques de développement et sert le but, commun, de l'intégration des pays en développement à une économie de marché mondiale⁵⁹⁵. En France, le développement du secteur privé gagne également les services du Ministère de la coopération, qui crée le département « Développement des entreprises » en 1986, et dont le discours est très fortement axé sur le secteur privé. Mais les ministres français de la coopération prennent régulièrement position contre « l'avarice du FMI et de la Banque mondiale⁵⁹⁶» qui ignorent trop souvent le facteur humain dans les programmes d'ajustement structurel.

Les réunions du Comité d'aide au développement de l'OCDE deviennent des réunions à une voix, car elles font converger des visions bilatérales en une vision homogène. L'assemblage des trois mots « développement du secteur privé » et le choix d'en faire une politique publique privilégiée sont décidés lors des réunions annuelles du Comité d'aide au développement à l'OCDE. Dans le forum international du CAD, il convient aussi de rappeler le rôle que jouent les présidents du CAD, tous américains et issus de l'administration USAID.

3) Le président du CAD, relais de la politique américaine

Chef d'orchestre des discussions, le président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, est désigné par ses pairs de la Direction de coopération au développement (DCD). Le président du CAD est traditionnellement un haut fonctionnaire familier des questions de la coopération au développement. Au titre de son expérience et de son administration d'origine, nous formulons l'hypothèse que le président du CAD est un acteur-

⁵⁹³ Idem. Notre traduction.

⁵⁹⁴ Development Assistance Committee - Informal Meeting on Private Sector Development 18 April 1994 - Room Doc N° 2 Germany - Guide for the Promotion of Private Sector Development in the Partner Countries of the Federal Ministry for Economic Co-operation and Development, p.2 (Archives DCD-CAD).

⁵⁹⁵ Ce sont des thèmes qui seront récurrents dans les années 1990 dans le Traité de Maastricht, et resteront annoncés comme objectifs nouveaux dans les années 2000 (Accord de Cotonou) jusqu'à aujourd'hui.

⁵⁹⁶ Citation extraite d'un entretien avec le ministre de la coopération Michel Roussin (1993-1994) sous le gouvernement Balladur qui considère qu'il faut avant tout des réformes politiques, plutôt que des ajustements économiques qui mettraient en péril la situation sociale du pays (*Courrier* n°141 (1993), p.62).

relais qui apporte à son mandat des conceptions tributaires de l'administration dont il provient, par volontarisme ou par bagage culturel. Si l'on suit cette interprétation, l'agence de coopération bilatérale américaine USAID exerce longtemps un quasi-monopole sur le CAD, ses présidents élus étant traditionnellement issus de l'agence de coopération bilatérale américaine USAID : James Riddleberger (1961-62), Williard Thorp (1963-66), Edward Martin (1967-73), Maurice Williams (1974-78), John Lewis (1979-81), Rutherford Poats (1982-85), Joseph Wheeler (1986-1990) et Alexander Love (1991-1995), tous administrateurs principaux ou administrateurs adjoints, de l'agence USAID avant de prendre la présidence du Comité d'aide au développement de l'OCDE, à Paris.

L'hypothèse de ces acteurs-relais est particulièrement formulée pour les présidents du CAD dans les années 1980. Pendant leur mandat, Rutherford Poats puis Joseph Wheeler sont à l'origine de l'impulsion à la tendance de renforcement du secteur privé et des dynamiques de marché au sein des politiques de coopération des différents bailleurs, et de leur alignement en ce sens, en apportant à l'OCDE un paradigme néolibéral élaboré à Washington⁵⁹⁷. Rutherford Poats a rejoint le CAD en 1982 après avoir été administrateur adjoint de USAID et, précédemment, Vice-président de la *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), une organisation d'investisseurs privés à l'étranger. Il est aussi celui qui mènera les missions du CAD pour « diagnostiquer » les possibilités du secteur privé, de manière expérimentale en 1988 au Ghana, au Costa Rica et en Indonésie⁵⁹⁸. Ce qui le place plus ou moins dans une situation à la fois de juge et partie. Sans surprise eu égard à son expérience à l'OPIC et à son réseau institutionnel, Poats est aussi à l'origine de la mise en place l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI/MIGA), pour le groupe Banque mondiale, une agence qu'il veut dans un premier temps associer à la SFI⁵⁹⁹. Les liens entre les différentes institutions du développement apparaissent par conséquent très resserrés.

Le successeur de Poats, Joseph Wheeler, ancien administrateur délégué de USAID sous le gouvernement de Ronald Reagan, passé par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), est nommé pour la période de 1986 à 1990. Le mandat suivant (1991-1995) est occupé par Alexander Love, ancien conseiller à USAID⁶⁰⁰, plus haut échelon

⁵⁹⁷ Mémoires de Helmut Führer, directeur du CAD de 1975 à 1993 : *The story of official development assistance. A history of the development assistance committee and the development cooperation directorate in dates, names and figures*, OCDE, Paris, 1996, p.41.

⁵⁹⁸ Helmut Führer, *Ibidem*, p.55.

⁵⁹⁹ Entretien avec Rutherford Poats, 13 janvier 1999, The Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Program Foreign Assistance Series, p.25.

⁶⁰⁰ Helmut Führer, *Ibidem*, p.57.

du service des affaires extérieures de l'administration. Alexander Love était précédemment directeur régional de USAID à Nairobi et Directeur adjoint pour l'Afrique. Leurs propos ne sont pas dénués d'idéologie politique et les présidents du CAD n'hésitent pas à se prononcer pour un désengagement complet de l'Etat dans le processus de développement économique en Afrique. Joseph Wheeler explique en 1986 au sujet de la coopération avec l'Afrique subsaharienne qu'il « faut sortir le gouvernement de toute étape du développement ⁶⁰¹ ». En s'exprimant dans un entretien accordé au *Courrier CEE-ACP*, son successeur Alexander Love résume en 1993 qu'il faut, selon la politique qu'il encourage, transformer par le haut les pays d'Afrique subsaharienne en y installant, de manière exogène, une économie de marché libérale et en créant les institutions pour la renforcer. Les propos de Love illustrent une vision très essentialiste qui a cours dans le forum international de l'OCDE, d'une Afrique peu entrepreneuriale par rapport à un modèle asiatique. Selon lui, et donc au nom des pays membres du CAD qu'il représente, le temps est à un développement de l'Afrique par l'entreprise :

« [Il faut] passer d'une approche de secteur public à un focus secteur privé. Il y a beaucoup à faire et cela prendra du temps. Bien sûr il existe des compétences entrepreneuriales chez les Africains, mais elles ne sont pas aussi développées qu'elles l'étaient en Asie il y a 30 ou 40 ans. Peu de gens là-bas peuvent prendre les responsabilités et nous devons aider [les Africains] à construire les institutions pour soutenir ce processus ⁶⁰² ».

4) Lomé IV : de la coopération industrielle au développement du secteur privé

Après l'adoption formelle de la terminologie « développement du secteur privé » en juin 1988 au Comité d'aide au développement, les trois mots sont progressivement récupérés dans le domaine de la coopération CEE-ACP. De 1988 à 1990, lors des négociations pour la Convention de Lomé IV, on observe que la notion d'entreprise apparaît bien plus souvent. Selon les notes de services des négociations du groupe, le Secrétariat ACP considère le développement des entreprises comme une partie de la coopération industrielle, au sens où l'entendait la Convention de Lomé I : développer les projets d'entreprises industrielles des pays ACP. Les ACP continuent en effet de jouer la carte industrielle, en considérant le développement des entreprises comme partie intégrante de la coopération industrielle.

⁶⁰¹ Entretien avec Joseph Wheeler, dans le *Courrier* n°101 (1986), p.2-6. Notre traduction.

⁶⁰² Entretien avec Alexander Love, dans le *Courrier* n°137 (1993), p.64-67. Notre traduction.

En 1989, la Communauté considère au contraire le développement des entreprises comme un principe transversal et supérieur, dans sa portée, à l'objectif d'industrialisation⁶⁰³. L'utilisation du vocabulaire illustre l'évolution du discours de la coopération européenne avec les ACP : de l'industrialisation portée par l'Etat ACP en 1975 au développement de l'entreprise privée dans un libre marché mondialisé au tournant des années 1990. Le glissement sémantique intervient en 1989, dans la bouche du Directeur général de la DG VIII, Dieter Frisch, qui parle de « développement industriel, ou plutôt de développement des entreprises ⁶⁰⁴», traduisant ainsi l'évolution des visions dans des contextes politiques différents ; pour la Commission, le développement des entreprises est le nouvel objectif. La rencontre de la Conférence pour la coordination des Etats d'Afrique australe (SADCC en anglais) en 1989 porte encore le nom, désuet, de « conférence pour la coopération industrielle », mais les recommandations publiées à la suite de la rencontre indiquent qu'il faut que les Etats africains développent l'entrepreneuriat, limitent l'action du service public et les lourdeurs de l'administration, améliorent le climat d'affaires, développent le commerce, élargissent la libéralisation des secteurs...⁶⁰⁵. Les objectifs partenariaux d'un « codéveloppement » CEE-ACP par la coopération industrielle sont loin derrière.

La Convention de Lomé IV (1990-1995) intègre pleinement le développement du secteur privé dans la coopération CEE-ACP. Lors des négociations, la terminologie internationale « développement du secteur privé » est reprise textuellement et devient une priorité dans l'accord signé en décembre 1989, parmi d'autres « innovations » économiques et politiques, telles que la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance, le renforcement de la place des femmes dans la société, la protection de l'environnement⁶⁰⁶... Des articles nouveaux font leur entrée dans Lomé IV et le « développement du secteur privé » est évoqué seize fois dans le texte. Selon l'article 110, le « secteur des entreprises » ou le « secteur privé », en particulier les petites et moyennes entreprises, doivent être « encouragés » et « stimulés », autant que les investissements privés étrangers pour participer au développement des ACP. Enfin, Lomé IV évoque l'argument culturel de « l'esprit d'entreprise », manifestement nécessaire pour les sociétés des

⁶⁰³ Archives de la Commission, Dossier des négociations pour Lomé IV : « mots-clés du développement des entreprises », non daté.

⁶⁰⁴ « Industrial development (or entreprise development as Dieter Frisch puts it) », extrait du *Courrier* n°113 (1989), p.105.

⁶⁰⁵ Bulletin « Industrial opportunities », dans le *Courrier* n°114 (1989), p.3.

⁶⁰⁶ Site internet de la Commission : « De Lomé I à Lomé IV bis » http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/lome_history_fr.htm, consulté le 3 avril 2018.

pays ACP, arguant que « la stimulation de l'esprit d'entreprise ACP est indispensable à la mise en valeur du potentiel énorme des États ACP. Des efforts doivent être faits pour [...] l'encouragement de l'esprit d'entreprise et des investissements et à la mise en œuvre d'activités directement productives ⁶⁰⁷». Un libéralisme économique est introduit dans la coopération CEE-ACP avec Lomé IV.

En vue d'appuyer le secteur privé dans les pays ACP, une gamme d'instruments, déjà existants mais peu pris en compte pour la plupart lors des Conventions de Lomé précédentes, est prévue aux articles 111 et 112 : appui à l'amélioration du cadre juridique et fiscal pour les entreprises, aide directe à la création des entreprises (notamment pour le redéploiement des anciens employés de la fonction publique à la suite des privatisations), actions de formation pour les chefs d'entreprise, assistance technique pour la restructuration et la réforme des institutions financières... Avec le développement du secteur privé comme nouvelle priorité, Lomé IV introduit un appui plus manifeste à l'entrepreneuriat et à des réformes macroéconomiques au niveau du cadre juridique, fiscal et bancaire, notamment⁶⁰⁸. Ainsi, le respect des droits de l'homme n'est pas la seule conditionnalité introduite par Lomé IV, l'appui au secteur privé en est une également.

Les politiques de développement du secteur privé justifient, dans Lomé IV, un changement des politiques publiques des ACP. Ceux-ci sont engagés, à travers la convention, à soutenir désormais le financement des petites et moyennes entreprises, appuyer la promotion des exportations et la multiplication des institutions financières pour satisfaire les besoins du secteur privé⁶⁰⁹. Par ailleurs la CEE et les États ACP s'entendent sur la nécessité de créer les conditions favorables à l'épanouissement d'un esprit d'entreprise. Il est convenu qu'il faut poursuivre les programmes d'ajustement structurel afin, notamment, « [d']améliorer l'administration du secteur public et apporter les incitations appropriées au secteur privé ⁶¹⁰». L'objectif, développer le secteur privé, justifie de recourir à des moyens d'intervention directe et indirecte pour éliminer les obstacles aux investissements européens vers les États ACP, pour développer un environnement favorable à « l'expansion de l'esprit d'entreprise », et pour

⁶⁰⁷ Citations extraites de l'article 110 de la Convention CEE-ACP dite Lomé IV (1990-1995) signée le 15 décembre 1989.

⁶⁰⁸ Articles 111-112 de la Convention de Lomé IV.

⁶⁰⁹ Article 264 de la Convention de Lomé IV.

⁶¹⁰ Article 243 de la Convention de Lomé IV.

« mettre en place un cadre juridique administratif et financier propre à favoriser l'émergence et le développement d'un secteur privé dynamique ⁶¹¹».

La politique européenne de coopération CEE-ACP est influencée par ce qui se passe à l'OCDE à Paris, mais également par les liens renforcés dans les années 1980, avec la Banque mondiale qui écrit en 1989 que « l'Afrique a besoin d'entrepreneurs ⁶¹²».

B. Rapprochements de la Commission européenne et de la Banque mondiale

1) Le Rapport Berg et la priorité à l'Afrique

« Au moment d'une étude sur le développement de l'Afrique, [la Banque mondiale] a commencé à demander à la Commission européenne de mieux s'organiser ⁶¹³».

L'étude à laquelle fait référence ce fonctionnaire de la DG VIII est le « rapport Berg », du nom de l'économiste en chef de la Banque mondiale Elliot Berg, en 1981⁶¹⁴. Ce document marque un tournant pour le monde du développement en général, et pour la Commission en particulier qui cherche à se positionner sur la scène internationale au fil des années et à se rapprocher de la Banque mondiale, considérée par les fonctionnaires de la DG VIII comme « king of the development castle ⁶¹⁵», roi en son château et détenteur d'un quasi-monopole de la pensée et de l'action en développement. En 1981, l'objectif d'Elliot Berg est d'établir un programme d'action pour coordonner les politiques de développement afin de trouver des solutions aux problèmes économiques de l'Afrique subsaharienne. Le rapport plaide pour un doublement de l'aide internationale vers les pays d'Afrique subsaharienne d'ici la fin des années 1980 et des réformes domestiques radicales concernant le commerce extérieur, la gestion du secteur public et la promotion de l'agriculture. A travers ce document, la Banque mondiale plaide pour un changement des mentalités des autorités et des populations d'Afrique subsaharienne pour relever les défis de la réalité économique, et des moyens politiques considérables pour piloter des réformes fortes. Le « rapport Berg » est communément

⁶¹¹ Article 258 de la Convention de Lomé IV.

⁶¹² Banque mondiale, *L'Afrique subsaharienne – de la crise à une croissance durable*, étude prospective à long terme, Washington, 1989, p.161, cité par Jean Copans, *La longue marche de la modernité africaine: savoirs, intellectuels, démocratie*, Paris, Karthala, 1990, p. 158. La citation n'est pas explicitée ici, pour servir un effet de transition.

⁶¹³ Entretien avec Paolo Logli, 6 décembre 2016.

⁶¹⁴ Elliot Berg, *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara* (titre original: *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: A Plan for Action*), Banque mondiale, 1981. La DG VIII l'évoque au début des années 1980 dans des articles du *Courrier* n°72 (1982), p.55 et pp.78-79.

⁶¹⁵ *Le Courrier* n°141 (1993), p.71.

considéré comme une réponse au « Plan de Lagos » de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) présenté en 1980, qui revendique quant à lui des politiques autonomes de développement endogène, de réduction de la dépendance aux exportations, et appelant un protectionnisme pour l'Afrique subsaharienne⁶¹⁶. A travers les rapports, les organisations se renvoient la balle : selon le « Plan d'action de Lagos », la responsabilité des problèmes économiques de l'Afrique au sud du Sahara est imputable aux politiques internationales, alors que pour le « rapport Berg » la faute revient aux pouvoirs domestiques en place. En proposant des politiques ouvertes sur l'extérieur et reposant sur l'ouverture au commerce international, ce rapport est généralement considéré comme le premier document annonçant la libéralisation des politiques de développement pour l'Afrique subsaharienne⁶¹⁷. Rapidement, l'Afrique subsaharienne devient une des priorités des principaux bailleurs, qui suivent la voie tracée par la Banque mondiale, dont la Commission européenne⁶¹⁸.

2) Ajustement structurel : les bases d'un dialogue

Dans les années 1980, la Banque mondiale est détentrice d'un « monopole intellectuel » dans les instances internationales du développement⁶¹⁹. Sa présence systématique aux sommets internationaux du développement en est à la fois une cause et une conséquence. Le groupe est représenté aux réunions des Conseils des ministres des pays africains, au Comité d'aide au développement de l'OCDE, est soutenu par le Trésor américain, souvent présent à Bruxelles auprès de la Commission ou dans les capitales africaines, où il est représenté par des bureaux permanents... De nombreux membres de la CEE sont des contributeurs importants de la Banque mondiale, parmi lesquels aux premières

⁶¹⁶ Pierre Jacquemot, « La désétatisation en Afrique subsaharienne. Enjeux et perspectives », *Tiers-Monde*, 1988, vol. 29, n° 114, p. 271-293 ; Michael Cowen et Robert W. Shenton, *Doctrines of development*, London, Routledge, 1996 ; Graham Harrison, « Administering market friendly growth? Liberal populism and the World Bank's involvement in administrative reform in sub-Saharan Africa », *Review of International Political Economy*, 1 janvier 2001, vol. 8, n° 3, p. 528-547.

⁶¹⁷ Graham Harrison, « Administering market friendly growth? Liberal populism and the World Bank's involvement in administrative reform in sub-Saharan Africa », *Review of International Political Economy*, 1 janvier 2001, vol. 8, n° 3, p. 528-547 ; Graham Harrison, « The World Bank, Governance and Theories of Political Action in Africa », *British Journal of Politics and International Relations*, mai 2005, vol. 7, n° 2 ; Z. Laïdi, *Enquête sur la Banque mondiale, op. cit.*, p. 135-146.

⁶¹⁸ Le président de la Banque mondiale W.A. Clausen indiquera que « l'Afrique subsaharienne » est une des trois priorités de la Banque, les autres étant « l'énergie et le développement rural » (*Le Courrier* n°72 (1982), p.79). Dans le monde du développement, des zones géographiques sont mises au même niveau d'objectification que des secteurs économiques.

⁶¹⁹ Z. Laïdi, *Enquête sur la Banque mondiale, op. cit.*, p. 8 ; G. Harrison, « Administering market friendly growth? », art cit.

places l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, loin derrière l'influence politique et financière des Etats-Unis néanmoins⁶²⁰. L'importance de la Banque mondiale est telle que dans les années 1980, la DG VIII se tourne vers les activités, les équipes et les manières de faire de la Banque mondiale, omniprésente sur le chantier africain du développement, et cherche à s'en inspirer.

Une première dynamique de prise de position par rapport à la Banque mondiale se développe alors à la Commission. La DG VIII prend position sur des sujets particuliers en fonction de la Banque mondiale, tantôt s'alignant sur elle, tantôt s'en éloignant. Coordinatrice des politiques communautaires de développement, la Commission développe des activités de prêt en Afrique subsaharienne. Pour imposer davantage la voix communautaire, la Commission cherche parfois à faire concurrence à la Banque mondiale : en réponse à l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI/MIGA) fondée par la Banque mondiale en 1988, la DG VIII envisage un système communautaire de garantie des investissements, afin de proposer un modèle qui ne soit pas uniquement basé sur les contributions volontaires des pays mais qui soit délimité par le cadre des relations CEE-ACP. La proposition reste sans suite par manque d'alternatives. La Communauté rejoint la Banque mondiale, notamment sur les différents fonds et facilités des « programmes spéciaux pour l'Afrique subsaharienne » qu'elle lance en 1986 avec l'Association internationale de développement (AID/IDA) et le Fonds international de développement agricole (FIDA/IFAD) qui mettent à disposition des contributions pour le développement agricole et la lutte contre la désertification.

A la fin des années 1980, la question des programmes d'ajustement structurel devient stratégique pour la Commission, qui prend position pour ne pas être associée aux institutions de Bretton Woods. Les conséquences sociales des programmes d'ajustement structurel en Amérique latine et en Afrique subsaharienne entraînent des tensions sociales visibles après des baisses des salaires, des privatisations de services publics, des dévaluations successives, un chômage de masse... les institutions de Bretton Woods, FMI et Banque mondiale, sont prises sous le feu des critiques des observateurs (société civile et Etats africains) jusqu'à ce qu'elles les intègrent plus tard en différenciant les approches en fonction des situations de chaque pays⁶²¹. Les responsables de la DG VIII se prononcent en faveur des programmes

⁶²⁰ En 1988, les Etats-Unis possèdent le maximum des parts (18,9 %) dans le capital de la Banque (BIRD), loin devant le deuxième contributeur – le Japon avec 6,7 % – et les autres : la RFA à 5,2 %, le Royaume-Uni et la France à 4,98 % (Z. Laïdi, *Enquête sur la Banque mondiale*, op. cit., p. 304.).

⁶²¹ G. Harrison, « Administering market friendly growth? », art cit.

d'ajustement structurel qui ont été menés dans les pays ACP, et les intègrent dans les plans du Fonds européen de développement (FED) – mais s'opposent à la recette unique des programmes de la Banque mondiale. La DG VIII, sur sa propre initiative, déclarera ne pas vouloir jouer le rôle de « social firebrigade ⁶²²», les « pompiers sociaux » de l'Afrique. Pour la direction de la DG VIII, la Commission peut jouer une carte pour se différencier, en appliquant un ajustement structurel (c'est-à-dire en s'alignant sur les politiques de la Banque mondiale), mais un ajustement structurel qui ne soit « seulement économiquement et financièrement efficace, mais aussi politiquement et socialement supportable ⁶²³ ». Le Conseil des ministres publie une résolution pour une approche qui se différencie de celle de Washington et qui prenne en compte la dimension sociale du développement⁶²⁴. L'expression originelle est glissée dans le texte de Lomé IV à la fin 1989, évoquant un ajustement qui soit « économiquement viable et socialement et politiquement supportable ⁶²⁵ » pour les pays ACP. Le sens est là : les institutions communautaires ne peuvent se limiter à être les « pompiers sociaux » de l'Afrique, c'est-à-dire financer les projets dans l'éducation et la santé après le passage des institutions de Bretton Woods – mais la Commission s'aligne sur la Banque mondiale et ses programmes d'ajustement structurel. La Commission pose là les premières pierres d'un dialogue avec la Banque mondiale, et se fait reconnaître comme interlocuteur nouveau dans un domaine où elle détenait le monopole politique. Le directeur général Frisch se rappelle l'évolution progressive :

« La Commission a dit, nous estimons que nous devons nuancer, sans le dire brutalement, mais le fait que nos ministres aient souscrit à cette phrase [« politiquement et socialement supportable »] montre que les ministres nous ont suivis dans notre raisonnement, et ça n'a pas conduit à un conflit ouvert, simplement la Banque mondiale tout d'un coup découvrait qu'il y avait des gens qui n'étaient pas sous sa coupe et pas dans son conseil d'administration, qui apparemment pouvaient se défendre... ⁶²⁶ ».

La Commission revendique une place plus importante et autonome dans l'arène du développement : « la Commission européenne ne se fera pas traîner derrière le FMI et la Banque mondiale », dira Frisch pour la DG VIII dans le *Courrier* en 1989⁶²⁷. La Commission devient un interlocuteur de la Banque mondiale, un partenaire institutionnel avec qui il convient de dialoguer. La DG VIII se « professionnalise » davantage, se montre plus crédible,

⁶²² Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016.

⁶²³ Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016.

⁶²⁴ Session du Conseil des ministres ACP-CEE, 31 mai 1988.

⁶²⁵ Lomé IV, article 243.

⁶²⁶ Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016.

⁶²⁷ « The European Commission will not be dragged behind by the IMF and the World Bank », *Le Courrier* n°113 (1989), p.VII.

en tout cas aux yeux du « roi en son château », la Banque mondiale, qui reconnaît un interlocuteur :

« C'est le politique et le social [dit Frisch], que nous avons introduit dans une discussion qui était purement économique de la part de la Banque mondiale [...] On a pu montrer à ce moment-là qu'on était des professionnels. Nous avons des arguments que l'on peut défendre. Je me suis toujours refusé à une seule vérité, un monopole du savoir en matière de développement ⁶²⁸».

3) Rapprochements et lieux de circulations

Une deuxième dynamique existante au sein de la DG VIII consiste à participer à différents groupes de réflexion internationaux et interinstitutionnels, organisés par la Banque mondiale ou auxquels assistent aussi des économistes du groupe, à Bruxelles mais aussi aux sièges de la Banque mondiale à Washington et à Paris, afin d'affirmer l'identité de la Commission comme acteur communautaire sur la scène internationale⁶²⁹. Souvent peu visible derrière les politiques de coopération bilatérales des Etats-membres européens, la Commission publie également peu de prises de position politiques, au contraire de la Banque mondiale par exemple⁶³⁰. La circulation des acteurs permet alors une circulation des idées entre les deux organisations. Les réseaux d'acteurs institutionnels sont formés de telle sorte que certains économistes de la Banque mondiale exercent une influence certaine sur les équipes de la DG VIII.

Après des décennies caractérisées par peu de contacts entre institutions, que ce soit aux sièges ou « sur le terrain », les représentants de la Banque mondiale et de la Commission se rencontrent plus fréquemment à la fin des années 1980. A Bruxelles, le président de la Banque mondiale, l'Américain Barber Conable (1986-1991), est reçu comme le serait un chef d'Etat. Certes, il rencontre Lorenzo Natali, membre de la Commission en charge du développement (1985-1989), mais aussi les membres du cabinet de Delors, et Claude Cheysson qui, après un poste de ministre des affaires étrangères sous la présidence Mitterrand, est revenu à Bruxelles en tant que Commissaire aux relations extérieures (1985-

⁶²⁸ Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016.

⁶²⁹ Sur l'importance d'avoir une politique de développement pour justifier l'existence d'une organisation internationale sur la scène mondiale, voir notamment Marc Frey, Sönke Kunkel et Corinna R. Unger (eds.), *International organizations and development, 1945-1990*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, introduction.

⁶³⁰ G. Harrison, « Administering market friendly growth? », art cit.

1989)⁶³¹. Les discussions portent sur la simultanéité et la similarité des interventions de la Communauté et de la Banque mondiale pour l'Afrique. Il est décidé d'harmoniser les approches pour plus de synergie. Le directeur général Dieter Frisch a à cœur d'évoquer son interlocuteur Edward « King » Jaycox, Vice-président de la Banque mondiale en charge de l'Afrique, comme un « sympathique collègue, il nous consultait, parlait avec nous, on a vraiment fait là un rapprochement. [...] Nous étions suffisamment axés sur l'Afrique pour faire en sorte de travailler avec la vice-présidence de la zone Afrique ⁶³²».

Fait exceptionnel à la Commission, un fonctionnaire est nommé pour faire le lien avec la Banque mondiale à la délégation de l'Union européenne à Washington. Les réunions de concertation sont fréquentes à Washington et à Paris : les fonctionnaires des différentes unités de la DG VIII se rendent, en moyenne, tous les deux à trois mois à Washington ou Paris, qu'ils soient fonctionnaires, directeurs ou chefs de délégation⁶³³. Les passages de fonctionnaires de la Banque mondiale à Bruxelles sont réguliers. A Bruxelles, au sein de la DG VIII, le chef de division français Bernard Petit⁶³⁴, est l'homme des relations avec la Banque mondiale, un « interlocuteur valable reconnu par les collègues de la Banque mondiale ⁶³⁵». En tant que responsable des programmes d'ajustement structurel et des questions macroéconomiques au début des années 1990, Bernard Petit s'attache à créer une relation plus systématique, une « coordination fonctionnelle et régulière ⁶³⁶». La réflexion de Petit à l'origine de ce rapprochement est simple : plutôt que de critiquer la Banque mondiale de l'extérieur, et de « crier au scandale, autant essayer de l'influencer de l'intérieur ⁶³⁷». Lorsqu'il est question à l'ONU de la mise en place du Programme spécial d'assistance pour l'Afrique, un fonds important doté de contributions des Etats-membres d'un milliard d'Ecus, Bernard Petit met en place une équipe de macroéconomistes, une dizaine, pour intervenir

⁶³¹ Le poste de membre aux relations extérieures sera créé pour lui, Natali occupant déjà le poste de Commissaire au développement (Véronique Dimier, « De Dakar à Bruxelles : la transmission des méthodes coloniales au cœur des politiques de développement européennes » dans *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 31-48.). Pour les rencontres de la Banque mondiale et la Commission à Bruxelles, voir le *Courrier* n°106 (1987), p.122 et les *Courriers* du n°111 à 118, n°126 et n°163.

⁶³² Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016.

⁶³³ Entretien avec Paolo Logli, 6 décembre 2016.

⁶³⁴ Bernard Petit devient Directeur général adjoint en fin de carrière après avoir mené la *taskforce* des négociations pour l'Accord de Cotonou de 1998 à 2000.

⁶³⁵ Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016.

⁶³⁶ Entretien avec Bernard Petit, 13 octobre 2016.

⁶³⁷ Entretien avec Bernard Petit, 13 octobre 2016.

auprès de la Banque mondiale et l'influencer : « on y allait pour dire ce qu'on pensait ⁶³⁸», dira-t-il. Banque mondiale et Commission s'accordent mais le fonds ne réunit pas les contributions des pays pressentis, et ne voit pas le jour.

La DG VIII fait en sorte de gagner en visibilité, et Bernard Petit s'exprime publiquement pour expliquer la politique d'ajustement structurel de la Commission à partir de 1988. Pour sortir du lectorat du *Courrier*, audience souvent déjà acquise aux politiques européennes de coopération, Petit s'adresse à un public francophone en obtenant une publication dans la revue *Tiers Monde*⁶³⁹. Dans l'article, Petit affiche une distance par rapport aux institutions de Bretton Woods, trop « néolibérales » à son goût, dont l'ajustement structurel a engouffré les pays africains dans des politiques de libéralisation « trop totales ». A faire uniquement de l'économie, la Banque mondiale et le FMI feraient du « stop and go », c'est-à-dire des mesures sans cohérence et sans approfondissement. Au contraire, dit l'article, la Commission suggère elle des politiques de développement qu'elle lie aux processus démocratiques dans les pays bénéficiaires, et regarde au-delà du tout économique. Pourtant la Commission continue bien de s'aligner sur la conditionnalité politique des institutions de Bretton Woods. La Commission ne parvient pas à convaincre les populations ACP que l'ajustement structurel européen serait différent de celui qu'imposent la Banque mondiale et le FMI. Des lignes pour l'ajustement structurel sont en effet créées dans le FED, et la Commission appuie les aller-retours des gouvernants ACP auprès des institutions de Bretton Woods⁶⁴⁰. Au Sénégal par exemple, le ministre des finances et de l'économie, Mamoudou Touré, avait dirigé la mission du FMI au Zaïre dans les années 1970, et sollicite les services du FMI et de la Banque mondiale dans les années 1980⁶⁴¹. Le Congolais Raoul Donge est conseiller économique au GATT dans les années 1970 et travaille en échange au FMI avant de devenir ministre de l'économie, des finances, du budget, du commerce et de l'industrie au Zaïre, où il négocie des programmes avec le FMI⁶⁴². Il est d'ailleurs d'usage qu'à sa

⁶³⁸ Entretien avec Bernard Petit, 13 octobre 2016.

⁶³⁹ Bernard Petit, « L'ajustement structurel et la position de la Communauté européenne », *Tiers-Monde*, 1993, vol. 34, n° 136, p. 827-850. Voir aussi le dossier sur l'ajustement structurel dans le *Courrier* n°111 (1988), p.50-95.

⁶⁴⁰ Sur les politiques d'ajustement structurel et les effets sur les gouvernements et les populations des pays africains, voir les travaux de O. Mailafia, *Europe and economic reform in Africa, op. cit.* ; Francis Owusu, « Pragmatism and the gradual shift from dependency to neoliberalism », *World Development*, 1 janvier 2003, vol. 31, n°10, p. 1655-1672.

⁶⁴¹ Le *Courrier* n°91 (1985), p.10.

⁶⁴² Entretien avec RD, 28 septembre 2016.

nomination, un ministre africain des finances, du plan, du budget ou de l'économie se voit inviter à Washington pour une « formation intensive expresse à l'économie ⁶⁴³».

L'article de Bernard Petit dans *Tiers Monde* a vocation à rasséréner des pays ACP inquiets de la distanciation européenne des objectifs de Lomé, c'est-à-dire un partenariat égalitaire ACP-CEE. Par ses modalités de distribution du FED, dont 10 % sont réservés à l'ajustement structurel, la Commission encourage pourtant bien les pays ACP à suivre les politiques macroéconomiques calquées sur celles de la Banque mondiale et du FMI⁶⁴⁴. Pendant les négociations pour Lomé III en 1984 encore, lors d'une réunion du Conseil des ministres CEE-ACP, le représentant des ACP, l'ambassadeur sénégalais Oumar Sy, demande à ce que la CEE et les ACP parlent d'une seule voix au niveau international, plutôt que de parler la langue des autres organisations multilatérales. Il en appelle au partenariat de Lomé, « modèle sur le papier – parce qu'il est un modèle sur le papier, devienne un modèle en réalité ⁶⁴⁵». En réponse, le Président de séance européen ne se prononce pas sur la question.

En 1991, lors d'une réunion des milieux économiques et sociaux CEE-ACP – la Banque mondiale et le FMI y assistent et interviennent désormais – les représentants des ACP s'opposent aux négociations commerciales en cours dans le cadre du GATT et à la tendance à une libéralisation et mondialisation croissantes des échanges. Le « cycle de l'Uruguay », le cycle de négociations multilatérales dans le cadre du GATT, qui a cours de 1986 à 1994 et aboutit à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995, met en difficulté le régime de préférences commerciales accordées par la Communauté européenne aux pays ACP. Les ACP estiment que si leurs avantages commerciaux devaient être supprimés, il reviendrait à la CEE de compenser la perte de ces avantages. En effet, dans le cadre des réflexions internationales sur l'intégration mondiale, la question de l'ouverture commerciale occupe la décennie des années 1990 principalement, mais ici c'est le ton lapidaire de la réponse du représentant de la Communauté qui mérite l'attention : « vous avez signé pour cela quand vous êtes venus aux négociations ; ce sont les négociations

⁶⁴³ Entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016.

⁶⁴⁴ William Brown, « The EU & Structural Adjustment: The Case of Lomé IV & Zimbabwe », *Review of African Political Economy*, 1 mars 1999, vol. 26, n° 79, p. 75-91.

⁶⁴⁵ Oumar Sy dans le *Courrier* n°85 (1984), News Round up, p.II. Voir aussi les archives de la Commission, dossier des négociations pour Lomé IV, Notes personnelles de Carlos Liebana, juin 1989 : Sy demande à ce que la Commission mette fin à son double langage, différent à Bruxelles du langage qu'elle utilise à Genève ou Washington en fonction des interlocuteurs.

multilatérales actuelles ⁶⁴⁶». Pour les ACP, il n'y a pas d'alternative possible sinon une adaptation aux règles commerciales mondiales.

Après l'ajustement structurel, le dialogue entre la Banque mondiale et la Commission s'étend à toutes les autres questions de développement⁶⁴⁷. Pour faciliter le dialogue, l'entente et le partage, des groupes de discussion à plusieurs niveaux sont organisés. Au milieu des années 1990, le « groupe de Limelette », du nom du Château de Limelette, près de Bruxelles, se réunit une à deux fois par an. On y voit le commissaire européen en charge du développement João de Deus Pinheiro (1995-1999), le Vice-président de la Banque mondiale en charge de l'Afrique, Jean Louis Sarbib, et souvent le Vice-président en charge des opérations, Callisto Madavo. Accompagnés de leurs équipes respectives de Washington, Bruxelles et des pays concernés, ils se concertent et prennent position sur les questions de politique générale, des directions à prendre pour mener une approche harmonisée⁶⁴⁸.

D'autres réseaux informels voient le jour et réunissent, outre la DG VIII et la Banque mondiale, des bailleurs bilatéraux et les institutions financières internationales. Le « groupe secteur privé » en est un, il se réunit informellement à partir de la fin des années 1980, chaque année, alternativement dans les capitales européennes, sur l'invitation de la Banque mondiale, et fait le point sur les manières de promouvoir le rôle du secteur privé dans les politiques de développement des pays africains. L'objectif de ce « groupe secteur privé » consiste à se concerter pour diffuser l'esprit des programmes de la Banque mondiale – amener les sociétés à des réformes de libéralisation – à l'ensemble des bailleurs, et à la présenter comme une approche harmonisée et monopolistique aux pays bénéficiaires des politiques de développement, selon une approche verticale. Paolo Logli, chef d'unité adjoint de l'unité « coopération industrielle » puis « secteur privé » à la DG VIII, participe à ces réunions pour la Commission. Les participants se connaissent et se voient fréquemment ; il se souvient notamment d'un directeur à la Banque mondiale :

⁶⁴⁶ Quinzième rencontre des milieux économiques et sociaux le 3 et 4 décembre 1991 (notre traduction). Voir aussi le Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1991, p.21. Le représentant de la Communauté est sans doute (il n'est pas nommé), Jan Bisschop, membre de la représentation permanente des Pays-Bas auprès de la Communauté.

⁶⁴⁷ Des relations existaient déjà entre les deux institutions avant 1981, mais un rapprochement plus poussé est évident au début des années 1980 (C. Cheysson, « Interview with Cheysson, Jean, par G. Bossuat (10.10.1997 - 30.10.1997). The European Commission. Voices of Europe », art cit, p.24 ; J. Ferrandi, « Interview with Ferrandi, Jacques, par J.-M. Palayret and A. Legendre (28.05.2004-29.05.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection », art cit, p.37.).

⁶⁴⁸ Entretien avec Bernard Petit, 13 octobre 2016.

« Il y avait eu une réunion en Norvège et il y avait quelqu'un de la Banque mondiale, William Steel, qui était du secteur industriel, c'était facile à retenir [sic]. Il y avait aussi des représentants des États-membres et de la Commission. [...] La Banque mondiale demandait à ce que la Commission suive une approche du marché, avec des conditions du marché. ⁶⁴⁹»

Dès lors que la DG VIII est reconnue comme interlocuteur par la Banque mondiale, des rencontres ont lieu pour débattre de questions sectorielles ou géographiques⁶⁵⁰. Les échanges entre la DG VIII et la Banque mondiale passent souvent par des rencontres dans les pays du Nord, mais ont aussi lieu dans les pays bénéficiaires des politiques de coopération. A partir de la fin des années 1980, les missions de la DG VIII sont davantage organisées avec la Banque mondiale, afin de conclure les programmes d'ajustement structurel principalement. L'approche n'est pas identique et les moyens accordés diffèrent : si la DG VIII envoie souvent une ou deux personnes en mission pour cinq jours, la Banque mondiale envoie habituellement une dizaine de fonctionnaires pour des durées plus longues, dépassant fréquemment un mois⁶⁵¹. L'objectif poursuivi est de mettre en œuvre des politiques de manière plus pérenne que n'y parviennent des missions courtes.

Le détachement d'experts est également un moyen utilisé à la Commission pendant les années 1990 pour la circulation des idées et des acteurs entre institutions. Directeur des politiques d'ajustement structurel à la DG VIII, Bernard Petit met en place un système d'échange d'économistes avec la Banque mondiale pour des transferts continus des pratiques. Tous les deux ans, une dizaine d'économistes de la Banque mondiale sont détachés à Bruxelles et, inversement, une dizaine d'économistes de la Commission auprès de la Banque mondiale. Pour Petit, ces mesures sont utiles en ce qu'elles permettent « d'échanger et d'insuffler la vision européenne ⁶⁵²» à Washington sur les questions du développement ; l'inverse est tout aussi vrai. Un alignement des positions est alors logique et des articles sont parfois écrits à plusieurs mains, comme l'article dans la revue d'économie influente dans le monde du développement, *World development*⁶⁵³, écrit par des économistes de la Commission (Gaspar Frontini) et de la Banque mondiale (Hartwig Schafer). L'article est largement commenté dans la presse spécialisée et propose des mesures long-terme de la conditionnalité en favorisant l'appropriation des politiques par les pays bénéficiaires. Le système de

⁶⁴⁹ Entretien avec Paolo Logli, 6 décembre 2016.

⁶⁵⁰ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

⁶⁵¹ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016. Voir aussi Z. Laïdi, *Enquête sur la Banque mondiale*, op. cit.

⁶⁵² Entretien avec Bernard Petit, 13 octobre 2016.

⁶⁵³ Jose E. Leandro, Hartwig Schafer et Gaspar Frontini, « Towards a more effective conditionality: An operational framework », *World Development*, 1 février 1999, vol. 27, n° 2, p. 285. Le qualificatif « influente » provient de l'entretien avec GF, 25 octobre 2016.

détachement de personnels est commun à d'autres administrations et la Commission n'en a évidemment pas l'exclusivité : le même roulement a lieu avec les Etats-membres européens et des fonctionnaires des administrations nationales occupent des postes temporaires à la DG VIII. La réalité de ce mécanisme rend néanmoins compte d'un système de transfert d'idées et d'institutionnalisation des influences par l'intérieur.

Tribune et arène de discussion entre partenaires européens et ACP, lieu de dialogue possible entre société civile et autorités politiques, le *Courrier CEE-ACP* est également un vecteur potentiellement fort de communication et circulation d'idées politiques, si l'on en croit les chiffres de son lectorat⁶⁵⁴. Un économiste de la Banque mondiale, sur invitation de ses homologues de la DG VIII, investit le journal dans les années 1980, et fait ainsi valoir la présence de la Banque mondiale et son rapprochement effectif avec la Commission européenne. William Steel, celui qui pilote aussi les réunions du « groupe secteur privé » auxquelles prend part la DG VIII, est directeur de la division développement industriel à la Banque mondiale. Il écrit dans le *Courrier* en 1984 tout le mal qu'il pense, en tant que représentant de la Banque mondiale, de la coopération industrielle telle que la régit encore à l'époque la Convention de Lomé II⁶⁵⁵. Selon lui, il faut restructurer les politiques des pays d'Afrique subsaharienne en changeant l'environnement politique, en réformant le climat d'affaires dans les pays ACP, dont le cadre juridique et réglementaire serait trop contraignant pour espérer attirer les investisseurs étrangers. Précisons qu'au moment où s'exprime Steel, la dimension macroéconomique du climat d'affaires est nouvelle pour la coopération CEE-ACP, étant donné que la Convention de Lomé prévoit encore jusque Lomé III une large autonomie des ACP dans la définition des politiques de développement et préserve leur souveraineté dans les politiques économiques domestiques. Dans un article de 1989⁶⁵⁶, William Steel écrit avec une autre économiste de la Banque mondiale, Leila Webster, pour souligner l'importance de l'accès au crédit bancaire pour les entrepreneurs africains. L'accent est mis

⁶⁵⁴ En 1981, 78 500 copies de chaque numéro bimensuel sont distribuées en Europe et dans les ACP prioritairement ; 41 000 exemplaires sont publiés en français, 37 500 en anglais (*Rapports coopération technique et financière CEE-ACP* 1978 et 1981). En 1994, le *Courrier* compte 300 000 lecteurs (*Courrier* n°143 (1994), éditorial).

⁶⁵⁵ William F. Steel, « Experience and issues of industrialization in sub-Saharan Africa », *The Courier*, n°88 (1984), p.47-49.

⁶⁵⁶ Article de William F. Steel, Leila M. Webster, « Building the role of SMEs: lessons learned from credit programmes », *The Courier*, n°115 (1989), p.64-65. William Steel a aussi co-dirigé d'autres publications pour la Banque mondiale, notamment Gerald M. Meier and William F. Steel (dir.), *Industrial Adjustment in Sub-Saharan Africa*, Oxford University Press for the World Bank, Oxford, 1989; ou l'article avec Leila M. Webster, « How Small Enterprises in Ghana Have Responded to Adjustment », *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, No. 3, septembre 1992, pp. 423-438.

sur des politiques de développement tournées vers le secteur privé, et pas seulement au niveau micro des opérateurs : selon les auteurs, à travers des mesures macroéconomiques, les politiques nationales doivent créer un cadre favorable à l'investissement et la croissance des PME. En publiant dans le *Courrier*, les priorités politiques de la Banque mondiale atteignent la Commission et l'enceinte des négociations CEE-ACP, et les fonctionnaires de la DG VIII se souviennent de ces articles⁶⁵⁷.

En définitive, en se rapprochant de la Banque mondiale, la Commission pèse de fait plus sur la scène internationale des décideurs du développement. Rutherford Poats, le président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, reconnaît que la Commission et son Fonds européen de développement (FED) gagnent en visibilité au tournant des années 1990, jusqu'à atteindre selon lui le niveau de crédibilité de la Banque mondiale :

« Il me semblait que, non seulement USAID, mais la plupart des agences bilatérales n'étaient même pas deuxième violon ; elles étaient troisième ou quatrième violon par rapport à la Banque mondiale et à la Banque européenne de développement ⁶⁵⁸».

Poats est un professionnel du développement. En se méprenant sur le nom de la Commission (« Banque européenne de développement », contraction du FED et de la Commission), son témoignage fait également comprendre que la Commission part de loin sur le plan de la visibilité institutionnelle.

Le rapprochement implique aussi que les politiques de la Commission s'alignent sur l'orientation néolibérale des politiques économiques de la Banque mondiale. Dans ce cadre, en exigeant un cadre macroéconomique favorable aux investisseurs privés européens, en plaidant pour une libéralisation du commerce et en promouvant l'esprit d'entreprise et l'initiative privée, les politiques de développement du secteur privé deviennent un moyen privilégié d'étendre aux services de la Commission le Consensus de Washington. Deux fonctionnaires de l'unité « secteur privé » de la DG VIII le rapportent :

« Ce qui était derrière les politiques du secteur privé était l'idée que, on va aider les gouvernements à avoir un cadre économique stable et un cadre politique favorable aux

⁶⁵⁷ Les deux articles cités ne sont pas les seules participations des économistes de la Banque mondiale à la coopération CEE-ACP. D'autres contributeurs des filiales du groupe, comme la Société financière internationale (SFI), l'AMGI ou l'Institut de développement économique (IDE), occupent les tribunes du *Courrier*. Voir par exemple l'article de Guy de Lusignan, de l'Institut de développement économique dans le *Courrier* n°111 (1988), p.89-91.

⁶⁵⁸ « It seemed to me that not just USAID, but most of the bilateral agencies, were not second fiddle; they were third or fourth fiddle to the World Bank and to the European Development Bank ». Entretien avec Rutherford M. Poats, The Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Program Foreign Assistance Series, 13 janvier 1999, p.30. Notre traduction.

investissements privés, en ayant des règles claires... c'était la position du Consensus de Washington en fait ⁶⁵⁹».

« Les programmes d'ajustement structurel, nous avons essayé de garder une approche empirique sur cette question [et non idéologique]. La Commission européenne à un moment a décidé de suivre la Banque mondiale. La Banque nous a fait [comprendre] l'ajustement structurel. Nous avons suivi ⁶⁶⁰».

Au cours des années 1980, la Banque mondiale et la Commission rentrent en contact plus étroit en partant de la question des politiques économiques pour l'Afrique subsaharienne et des questions de l'ajustement structurel. Par un système de réseaux personnels et institutionnels, les idées et les opinions sont échangées entre les deux institutions pour professionnaliser et « normaliser » une approche européenne qui gagne à travers ce rapprochement, paradoxalement, une identité politique qui semblait lui faire défaut derrière les politiques bilatérales des Etats-membres de la CEE. Pour la Banque mondiale, la Commission devient un interlocuteur d'autant plus important que le Traité de Maastricht (1992) consacre bientôt la création d'une « politique européenne de développement » où les Etats-membres et la Commission se coordonnent, y compris dans l'enceinte des organisations multilatérales et lors des conférences internationales⁶⁶¹.

C. Proximité avec les milieux d'affaires européens

Divers milieux d'affaires européens évoluent autour et près de la DG VIII et tentent d'influencer les dispositions des Conventions de Lomé pour l'intérêt de leurs membres, c'est-à-dire le secteur privé européen. Différentes techniques sont utilisées : installation d'un organe central à Bruxelles pour y représenter efficacement les réseaux d'affaires européens, multiplication des rencontres à plusieurs niveaux, influence par effet d'émulation. Dans ce dernier cas, la Commission intègre des bonnes pratiques qu'elle voit réalisées par d'autres.

1) Réseaux européens d'investisseurs autour de la Commission

A partir de la Convention de Lomé III (1985-1990), la stimulation des investissements européens pour le développement des pays ACP devient un pilier de la coopération CEE-ACP⁶⁶². Si la majorité des Ambassadeurs ACP restent longtemps réticents à une consultation des milieux économiques et sociaux, les milieux industriels européens continuent d'affirmer

⁶⁵⁹ Entretien avec GF, 25 octobre 2016.

⁶⁶⁰ Entretien avec Paolo Logli, 6 décembre 2016.

⁶⁶¹ Voir l'article 3(q) et le titre XVII (art. 130U-130Y) du Traité européen signé à Maastricht.

⁶⁶² Au titre IV de la Convention CEE-ACP de Lomé III (1985-1990).

leur présence et leur intérêt pour les politiques de coopération CEE-ACP auprès de la Commission et du Centre de développement industriel (CDI). Avec la Convention de Lomé III, les contacts du patronat européen avec les décideurs de la Commission sont plus fréquents que sous les précédentes conventions de Lomé. Les nombreuses rencontres au niveau de la direction (commissaire, directeur général ou unités sectorielles) permettent à certains représentants du patronat de faire passer des conceptions prioritaires selon eux : la coopération au développement doit intégrer des dispositions pour améliorer l'accueil des investissements privés européens et promouvoir un esprit d'entreprise (après des décennies de promotion de l'administration) afin de faciliter les affaires, surtout en Afrique.

Le « Groupe des Sept » est le nom donné à un grand groupe de pression européen, constitué de mille deux cents sociétés d'investisseurs européens ayant des activités en Afrique. Ces sociétés sont rassemblées depuis 1973 sous la tutelle de grands groupements patronaux et d'investisseurs, sous la tutelle du « Groupe des Sept », un nom relativement secret et largement absent de la littérature⁶⁶³. Le nom rappelle d'ailleurs l'autre Groupe des Sept, le G7 économique des grandes nations mondiales et traduit la volonté des milieux d'investisseurs de participer de près aux politiques communautaires de coopération. Dans ce groupe sont rassemblés les principaux investisseurs des Etats-membres, notamment : la France et son Comité international des investisseurs en Afrique noire (CIAN)⁶⁶⁴, l'Allemagne (*Afrika Verein*), l'Italie (*Assafrika*), le Royaume-Uni (*British African Business Associations*), les Pays-Bas (*Afrika instituut*), la Belgique (Chambre belgo-luxembourgeoise ACP), puis le Portugal (ELO). Le Groupe installe un Secrétariat général à Bruxelles et les groupes patronaux membres assument une présidence tournante. Les membres du Groupe des Sept rencontrent la DG VIII, au nom du réseau ou au nom de leur organisation nationale, pour les questions liées à l'Afrique, et d'autres directions générales pour d'autres questions (le marché intérieur par exemple). Dans un entretien, Gerhard Wissels, secrétaire général du Groupe des Sept, industriel néerlandais avec une expérience du privé et du public, rappelle que l'objectif du Groupe des Sept, en tant que groupe de pression, n'est pas tant le

⁶⁶³ Le Groupe des Sept existe aujourd'hui sous le nom *European Business Council for Africa* (EBCAM – la partie *Mediterranean* du nom disparaît), et compte 4 000 investisseurs européens (source : site internet d'EBCAM, accès le 2 février 2017).

⁶⁶⁴ Le CIAN change de dénomination et devient le Conseil des investisseurs français en Afrique en 1985 puis le Conseil français des investisseurs en Afrique en 1999, mais garde son acronyme. Aujourd'hui le CIAN, association loi 1901, rassemble les entreprises industrielles et de services, grands groupes ou PME-PMI, investies en Afrique. Il compte plus de 160 entreprises membres qui réalisent un chiffre d'affaires de 60 milliards d'Euros, soit 80 % de l'activité économique française en Afrique (source : site internet du CIAN accès le 12 octobre 2017).

développement des pays africains, que la recherche de croissance, le profit et les parts de marché pour les entreprises européennes⁶⁶⁵. Le groupe milite pour une croissance autonome des pays africains qui repose sur l'entreprise privée, et un passage de l'aide au commerce (« no aid, more trade ⁶⁶⁶»). Pour se faire entendre, le Groupe des Sept fait du lobby actif auprès des décideurs européens, réceptifs, et publie des mémorandums qui insistent sur les priorités politiques du groupe, notamment la dérégulation des industries en Afrique. Lors des négociations pour Lomé III, le lobby porte ses fruits car le Groupe des Sept obtient l'insertion de paragraphes insistant sur des dispositions nécessairement favorables à l'accueil des investissements⁶⁶⁷ et met l'accent sur le développement du libre-échange. Les deux éléments apparaissent dans le texte de la Convention⁶⁶⁸. Les représentants et membres du Groupe des Sept sont souvent présents à la DG VIII mais aussi auprès des ambassadeurs ACP. Ils possèdent un bureau à Bruxelles, ce qui facilite les rencontres avec les commissaires européens, dont Edgard Pisani qui rend compte, au Groupe des Sept, de la manière dont la Commission prévoit de travailler avec le secteur privé ACP. Pisani demande à ses interlocuteurs de garder un contact permanent et s'engage même à transmettre aux membres du groupe la position de la Commission pour les prochaines négociations CEE-ACP afin de recueillir leur avis avant les négociations de Lomé III⁶⁶⁹.

Le Groupe des Sept est un groupe de pression puissant, représenté par des élus aux réseaux politiques importants. Quelques noms connus – ou moins connus – en attestent. Jacques Ferrandi est au Groupe des Sept pour représenter le CIAN français en tant que président d'honneur. En tant qu'ancien directeur puis directeur général du FED (de 1963 à 1976), il est parfaitement informé des manières de fonctionner des réseaux CEE-ACP⁶⁷⁰. Le CIAN assiste aux forums industriels organisés par la Commission et le CDI à Dakar (1-4 décembre 1986) et Libreville (24-27 novembre 1987)⁶⁷¹, représenté par son président Jean-

⁶⁶⁵ Le *Courrier*, n°102 (1987), p.84. Sur l'importance du Groupe des Sept, voir aussi le *Courrier* n°68 (1981), p.11-12.

⁶⁶⁶ Le *Courrier*, n°102 (1987), p.84.

⁶⁶⁷ Le titre IV de la partie III « investissements, mouvements de capitaux, établissements et services » de Lomé III contient quinze articles, contre cinq pour Lomé II. Depuis Lomé III, la partie ACP s'engage à attirer les investisseurs européens, à améliorer le climat d'investissement national, lever les freins juridiques et institutionnels aux investissements, promouvoir les exportations, et à entreprendre des études pour un système de garantie conjoint CEE-ACP. Les ACP reconnaissent aussi que les questions d'investissements européens dans les pays ACP regardent la Communauté et qu'il est permis à celle-ci d'intervenir et de se prononcer.

⁶⁶⁸ Le *Courrier*, n°102 (1987), p.84.

⁶⁶⁹ Le *Courrier*, n°74 (1982), *News round-up*, p.XII.

⁶⁷⁰ *Idem*.

⁶⁷¹ Le *Courrier* n°104 (1987), p.16-17.

Pierre Prouteau, ancien secrétaire d'Etat français à l'industrie sous Raymond Barre, puis président du Comité ACP du CNPF, le patronat français. Mario Pedini, président du Groupe des Sept et président d'*Assafrica*, la confédération industrielle italienne pour les activités en Afrique, est un ancien ministre, tout comme M. Van Oudgaarden qui représente l'*Afrika instituut* néerlandais, est un ancien du Ministère de l'intérieur des Pays-Bas. Le Belge Jacques Feyerick, fils d'un haut fonctionnaire de la « Belgolaise », la société bancaire belgo congolaise, vice-président de la Fédération des entreprises du Congo (FEC), est lui-même vice-président de la Chambre de commerce belgo-congolaise, consul honoraire du Zaïre, entre autres⁶⁷². C'est dire la force des réseaux institutionnels et personnels derrière le Groupe des Sept, et dont le groupe use : les contacts avec la Commission sont fréquents à travers son secrétariat général.

D'autres groupements de financement et d'investissement publics gravitent autour de la Commission ou du CDI. *Interact*, fédération des grandes institutions de développement et d'investissement des Etats-membres, est responsable annuellement de 2,4 milliards d'Ecus d'investissements étrangers en Afrique dans les années 1980⁶⁷³. Le groupe est souvent présent à Bruxelles pour des réunions avec la DG VIII. *Interact* rassemble les principales caisses d'investissements européennes pour le développement – la Caisse centrale de coopération économique française (CCCE)⁶⁷⁴ et ses équivalents européens : le FMO néerlandais⁶⁷⁵, les institutions KfW et DEG allemandes⁶⁷⁶, la CDC britannique⁶⁷⁷, la Société belge d'investissement international (SBI) et le IFU danois⁶⁷⁸. *Interact* existe en tant que groupe institutionnel depuis l'élargissement de la CEE de 1973, tout comme le Groupe des Sept. Ses membres ont tout intérêt à rencontrer souvent les équipes de la DG VIII, à offrir leurs services, au demeurant souvent sollicités par la DG VIII, pour la relecture de communications de la Commission⁶⁷⁹, et à se faire représenter aux différentes réunions du Comité consultatif du CDI, en plus d'être directement présents aux réunions du Conseil des ministres CEE-ACP.

⁶⁷² Il est aussi officier de l'ordre du Léopard du Zaïre, administrateur de l'Agence maritime zaïroise (AMIZA) et président du Centre pour l'étude et le développement des investissements outre-mer (CEDIOM).

⁶⁷³ Le *Courrier* n°82 (1983), p.31-35.

⁶⁷⁴ La CCCE deviendra la Caisse française de développement puis l'Agence française de développement.

⁶⁷⁵ Aux Pays-Bas il s'agit de la *Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden NV* (FMO).

⁶⁷⁶ En RFA : la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) et la *deutsche Finanzierungsgesellschaft für Beteiligungen in Entwicklungsländern GmbH* (DEG).

⁶⁷⁷ Au Royaume-Uni : *Commonwealth Development Corporation* (CDC).

⁶⁷⁸ Au Danemark : *Industrialiseringsfonden for udviklingslandene* (IFU).

⁶⁷⁹ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

Les institutions bilatérales membres d'*Interact* sont en effet rattachées au ministère des affaires extérieures ou au ministère de la coopération des Etats-membres. De ce fait et indirectement, elles influencent doublement les politiques de coopération de la Commission, qui définit ses orientations suite aux décisions du Conseil.

Les milieux d'affaires européens dialoguent davantage avec Bruxelles à la fin des années 1980 et se positionnent comme interlocuteur indispensable dans la définition des politiques de développement de la Commission, dans la mesure où ils sont directement intéressés et concernés. La question des investissements européens est approfondie avec la Convention de Lomé III, et Lomé IV donne une importance inédite au développement du secteur privé et à la libéralisation des échanges, ce qui augure de temps nouveaux pour les marchés des opérateurs européens présents dans les pays ACP. Les rencontres à Bruxelles avec les milieux d'affaires se poursuivent dans les années 1990⁶⁸⁰, comme avec ce symposium de 1993 à Bruxelles où les représentants du Groupe des Sept et le CNPF demandent à la Commission de mettre davantage encore le rôle du secteur privé au premier plan. Un entretien avec un des membres, à la fois du Groupe des Sept et du Conseil consultatif du CDI, chef d'entreprise belge installé au Zaïre, bien présent dans les enceintes de coopération entre l'Europe et les ACP, se termine par un ton très injonctif en direction des Etats africains : « il faut donner la priorité à la libre entreprise. [...] Privatisez ce qui est privatisable ⁶⁸¹ ». Ce patron ne voit d'ailleurs pas « l'intérêt de nationaliser, tout court ». Les propos des patrons-conseillers de la DG VIII ne sont pas exempts d'un caractère essentialiste, même dans les colonnes du *Courrier* : « un autre problème est que les Africains veulent toujours du neuf. Ils ne veulent jamais réparer quelque chose de cassé mais veulent construire du neuf et ensuite ils le laissent s'abîmer »⁶⁸².

Le Groupe des Sept est donc un exemple de réseau transnational institutionnalisé, et pourtant presque informel, d'organisations patronales européennes faisant de la diplomatie d'entreprise à Bruxelles, c'est-à-dire exerçant une pression sur la DG VIII, parallèle aux voies

⁶⁸⁰ Les rencontres avec le Groupe des Sept ou le CNPF continuent d'avoir lieu fréquemment : voir les numéros du *Courrier* n°143 (1994), p.3 ; n°159 (1996) *Partnership* n°26, p.7 ; n°168 (1998), p.101.

⁶⁸¹ Idem.

⁶⁸² Entretien avec Michel Relecom, dirigeant belge des brasseries UNIBRA (groupe Bracongo en RD Congo), membre de la Chambre belgo-luxembourgeoise CBL-ACP, membre du Groupe des Sept et membre du Conseil consultatif de coopération industrielle CEE-ACP, dans le *Courrier* n°137 (1993), p.81-84.

diplomatiques traditionnelles⁶⁸³. Le but des membres du groupe est de faciliter le cadre d'affaires dans les pays couverts par la DG VIII.

2) Des réseaux franco-africains pour le secteur privé

Autre réseau, national cette fois : les milieux d'affaires français et la politique de conquête des marchés vont influencer directement la Commission à la fin des années 1980⁶⁸⁴. Comme la plupart des Etats-membres, mais de manière particulière par rapport aux liens économiques entre la France et les pays africains, c'est-à-dire ses anciennes colonies, les investissements privés de la France vers l'Afrique déclinent fortement. De 1984 à 1986, les activités privées françaises en Afrique baissent de 20 %, poursuivant une baisse initiée une dizaine d'années plus tôt⁶⁸⁵. Les investisseurs se détournent un temps de l'Afrique subsaharienne, au profit des perspectives qu'offrent le marché unique européen, en cours de discussion, l'ouverture aux pays asiatiques puis d'Europe de l'est... La crise de la dette en Afrique subsaharienne transforme les politiques de développement européennes (en France comme pour la Communauté), qui œuvrent majoritairement sous forme de prêts, en politiques de subventions d'appui au secteur privé. Pour la France, les politiques de développement sont un moyen d'appuyer le secteur privé français actif en Afrique.

Dans ce contexte, le gouvernement français structure à la fin des années 1980, des réseaux institutionnels représentatifs du secteur privé français ayant des activités en Afrique.

⁶⁸³ Gareth Austin, « Développement économique et legs coloniaux en Afrique », *Revue Internationale de Politique de Développement*, 2010, n° 1, p. 11-36 ; Laurence Badel, « Milieux économiques et relations internationales : bilan et perspectives de la recherche au début du XXI^e siècle », *Relations internationales*, 27 mars 2014, n° 157, n° 1, p. 3-23.

⁶⁸⁴ L'exemple français doit certes être étudié ici pour sa valeur d'illustration des politiques d'autres Etats-membres tels que l'Allemagne, la Belgique ou le Royaume-Uni, mais le choix d'une étude individuelle sur le cas de la France importe aussi pour le rôle qu'elle joue dans la définition des politiques européennes tout court au tournant des années 1990, et de développement du secteur privé en Afrique tout particulièrement. Sur les milieux d'affaires français et l'aide au développement, voir Laurence Badel, *Diplomatie et grands contrats: l'État français et les marchés extérieurs au XXI^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2010. Voir aussi l'article de Victoria Lickert présenté pendant le colloque sur l'histoire de l'AFD en 2016 : Victoria Lickert, « Les milieux d'affaires français, l'AFD et l'Afrique dans les années 1990 » dans *75 ans au service du développement: l'agence française de développement des origines à nos jours (Actes du colloque de décembre 2016)*, Paris, France, AFD, 2017, p. 173-182. L'article est issu de sa thèse en science politique, que nous n'avons pas pu consulter : Victoria Lickert, *Un monde en tension. Légitimité et légitimation des pratiques et discours du monde des affaires français en Afrique depuis les années 1990*, <http://www.theses.fr/s91418>, 2 décembre 2015, (consulté le 4 mars 2017).

⁶⁸⁵ Tribune de Jean-Pierre Prouteau, « Patrons français face à la crise africaine », *Marchés tropicaux*, 18 novembre 1988.

Le développement des entreprises (françaises) devient un thème prioritaire de la politique de coopération et, sous le gouvernement Chirac, le ministre de la coopération Michel Aurillac (1986-1988) crée un département « développement des entreprises » en 1986, pour une action de développement à l'international⁶⁸⁶. Dans ce cadre, le ministère de la coopération et la Caisse française (CCCE) se rapprochent des politiques de coopération de la Commission par une série d'événements pour les influencer, faire converger les approches et proposer un modèle alternatif, car francophone, à une domination anglo-saxonne qui se fait croissante dans le monde du développement⁶⁸⁷.

Faire converger les approches

La France cherche à fédérer les initiatives de ses organismes publics et privés chargés des exportations et des investissements en Afrique. Des « rencontres de Libreville » sont organisées dans la capitale gabonaise du 11 au 13 janvier 1987. Ces rencontres, un forum d'entreprises françaises et africaines, deviennent un événement à portée politique importante. Le ministère de la coopération organise depuis 1986 des réunions trimestrielles avec les grands organismes représentatifs du secteur privé français et obtient leur présence à Libreville : le Conseil des investisseurs (CIAN), les grandes organisations patronales (le CNPF et la CGPME) et d'autres fédérations professionnelles participent à l'événement, ainsi que des grands groupes implantés en Afrique (par exemple le groupe agroalimentaire Vilgrain). Les rencontres de Libreville symbolisent alors le quadruple objectif du gouvernement français dans le domaine du développement en Afrique : soutenir le secteur privé, soutenir les entreprises françaises dans l'expansion de leurs marchés, participer à la grande réforme, nécessaire selon la France, des pays africains vers l'économie de marché, et peser face à la voix du FMI et de la Banque mondiale⁶⁸⁸. Dans cette optique, la France se rapproche des institutions de la Communauté, reconnaissant au passage la nécessité de passer par le niveau supranational pour influencer un monde du développement dominé par le Consensus de Washington. Les représentants de la DG VIII sont invités à Libreville, et André

⁶⁸⁶ La création a été préparée sous son prédécesseur, Christian Nucci, Ministre délégué à la coopération sous le gouvernement Fabius, auprès du Ministre des relations extérieures Claude Cheysson. Nucci déclare en 1985 lors de la 12^e Assemblée générale de la CPCCAF que « les entreprises du secteur privé doivent jouer un rôle important [dans les politiques de développement] » (archives CPCCAF-CCI Paris Ile de France).

⁶⁸⁷ Sur le combat entre les approches anglosaxonne et le « clientélisme français », voir A. Diarra, *La gauche française et l'Afrique subsaharienne. Colonisation, décolonisation, coopération, XIXe-XXe siècles*, op. cit. ; Z. Laïdi, *Enquête sur la Banque mondiale*, op. cit., p. 312-337.

⁶⁸⁸ Voir la *Lettre de Libreville* n°1, extrait de *Marchés tropicaux* n°2188 du 16 octobre 1987.

Huybrechts, responsable de la coopération industrielle et des investissements⁶⁸⁹, communique les conclusions des rencontres sous forme d'une liste proche d'une description du Consensus de Washington :

- « institutionnaliser la coopération privée ;
- définir des objectifs chiffrés pour le développement du secteur privé dans chaque pays africain ;
- dire clairement l'impérieuse nécessité de l'économie de marché dans le développement économique ;
- clarifier les règles des marchés africains modernes et les marchés parallèles et informels du continent [...] ;
- l'Etat doit laisser agir le secteur privé, et non le forcer ;
- l'Afrique cherche une stratégie mutualiste bancaire, d'épargne et d'assurance ;
- mobiliser les organisations professionnelles ;
- insister sur la formation professionnelle et la formation en gestion des dirigeants d'entreprises⁶⁹⁰».

Si certains points datent des objectifs à la base de la Convention de Lomé en 1975, notamment la formation professionnelle, un accent nouveau est mis sur une économie de marché libérale, nécessaire et empreinte de laisser-faire économique. Cela révèle la prise de distance par rapport à l'autonomie politique convenue dans la première Convention de Lomé (1975), à un moment où de nombreux Etats africains signataires étaient dirigés par des régimes de « socialisme au contenu incertain », pour reprendre les mots de Jacques Foccart, l'homme politique et d'affaires français symbole de la Françafrique⁶⁹¹.

Les réseaux institutionnels d'entreprises françaises en Afrique continuent de se fédérer, et d'aborder leurs interlocuteurs à Bruxelles. Une manière d'influencer passe par l'association systématique des mêmes personnes aux réunions et autres groupes de travail. Des événements publics voient affluer les mêmes représentants des mêmes institutions, créant un réseau institutionnel informel pour le développement de l'entreprise en Afrique et permettant de renforcer à plusieurs reprises une priorité émergente. Un séminaire est organisé du 5 au 7 septembre 1988 par le ministère de la Coopération sur la promotion des petites et moyennes entreprises à Paris. Outre le ministère français et la Caisse, le séminaire rassemble des représentants de l'Association pour la promotion et le développement industriel

⁶⁸⁹ Pendant les derniers mois avant son départ en pension.

⁶⁹⁰ Encart d'André Huybrechts dans son article dans le *Courrier* n°104 (1987), p.17 (notre traduction). Voir aussi le numéro de *Marchés tropicaux* n°2150 du 23 janvier 1987.

⁶⁹¹ Foccart est cité par Guia Migani, « La Communauté économique européenne et la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU », *Journal of European Integration History*, 1 janvier 2007, vol. 13, n°1, p. 133-146. Sur l'existence d'un socialisme africain, voir le chapitre qu'y consacre A. Diarra, *La gauche française et l'Afrique subsaharienne. Colonisation, décolonisation, coopération, XIXe-XXe siècles*, op. cit.

(APRODI), un bureau d'études qui opère souvent pour la DG VIII⁶⁹². Paolo Logli, chef d'unité adjoint aux opérations de développement du secteur privé à la Commission, représente la DG VIII, ainsi qu'à un colloque sur la formation et la création de l'entreprise dans les pays ACP à Marseille du 15 au 17 mai 1990. Ce colloque regroupe des acteurs du ministère de la Coopération, les autorités régionales, les représentants du secteur privé dont la Chambre de commerce et d'industrie de Marseille⁶⁹³. L'ambassadeur mauricien Raymond Chasles, qui représente le groupe ACP sur place, rappelle l'importance du volet entreprises pour la coopération⁶⁹⁴. Une convention de partenariat est signée en 1988 entre le ministère de la Coopération et le CDI pour permettre le cofinancement de projets de développement d'entreprises. Ces quelques rencontres, inexistantes auparavant, témoignent d'un rapprochement entre l'administration française et la Commission autour du thème du développement des entreprises françaises en Afrique.

Le réseau CPCCAF : développement des entreprises et francophonie

A la fin des années 1980, les politiques de développement du secteur privé doivent aussi beaucoup à des aller-retours et des rapprochements institutionnels à l'intérieur des réseaux d'affaires français. Ceux-ci proposent une alternative régionaliste au modèle de développement néolibéral promu par la Banque mondiale pour l'Afrique, en recherchant à raffermir les relations historiques « d'amitié ⁶⁹⁵ » entre la France et l'Afrique. L'étude de cas spécifique d'un réseau franco-africain de chambres consulaires, représentatives du secteur privé, illustre les dynamiques à l'œuvre en France pour le développement de l'entreprise en Afrique. L'étude de cas met aussi à nu des liens qui existent entre ces milieux d'affaires et le ministère de la Coopération – qui occupe d'ailleurs la présidence du Conseil des ministres au moment des négociations pour Lomé IV.

La Conférence permanente des chambres consulaires africaines et francophones (CPCCAF) est un réseau créé en 1973 sous l'action des présidents Félix Houphouët-Boigny, Léopold Sédar Senghor et Georges Pompidou. L'objectif en 1973 est de raffermir les liens entre les milieux économiques en France et en Afrique subsaharienne au moment du premier élargissement européen. Le réseau CPCCAF rassemble une centaine de chambres de commerce, d'industrie, d'artisanat, d'agriculture, des territoires français et entre vingt et trente

⁶⁹² Archives CPCCAF, fonds « Assemblées générales ».

⁶⁹³ Archives CPCCAF, dossier du Comité technique de la délégation française, le 2 avril 1993.

⁶⁹⁴ Christiane Frelin, « Colloque formation pour la création et le développement de l'entreprise dans les pays ACP, Marseille, 15-17 mai 1990 », *Tiers-Monde*, 1991, vol. 32, n° 126, p. 467-469.

⁶⁹⁵ Fonds CPCCAF, Bulletin *Interconsulaire*, n°7, mai 1991.

pays africains francophones⁶⁹⁶. Le réseau de la CPCCAF nous intéresse car il rassemble les réseaux institutionnels français et africains et porte la voix des opérateurs économiques d'un grand nombre de pays africains, en plus des intérêts des opérateurs français. Ce réseau peut être considéré comme le pendant de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) au niveau méso-économique car il structure les liens économiques entre pays à travers les organisations intermédiaires.

A partir de 1983 puis jusqu'à la fin des années 1990, le réseau se rapproche du ministère français de la Coopération au moyen de conventions successives⁶⁹⁷. Le premier partenariat annonce le début d'une influence du réseau et, à travers lui, de ses membres porteurs de la voix des secteurs privés français et africains sur le ministère français⁶⁹⁸. Différents ministres français de la coopération assistent ou se font représenter lors des assemblées générales annuelles du réseau en Afrique : Christian Nucci (1982-1986) à l'assemblée générale à Cotonou en 1985, Jean-Michel Severino, présent à Yamoussoukro en 1989⁶⁹⁹ en tant que directeur de la coopération sous Jacques Pelletier (1988-1991)⁷⁰⁰, qui assiste lui-même à l'assemblée générale à N'Djamena en 1990⁷⁰¹. Dans son discours, le ministre Jacques Pelletier rejoint en 1990 les préoccupations des membres du réseau, chambres représentant les petites et moyennes entreprises, lorsqu'il souligne que le ministère cherche lui aussi à développer le secteur privé africain, à travers les PME et les

⁶⁹⁶ CPCCAF, *Les 40 ans de la CPCCAF*, Les cahiers de la coopération consulaire, Paris, 2013. Voir aussi le site internet de la CPCCAF (cpccaf.org, accès le 16 octobre 2017). Le nombre de membres varie en fonction de l'état de paiement des cotisations annuelles, aussi le nombre de pays représentés varie-t-il entre 20 et 30 pays africains. Historiquement construit entre les pays francophones d'Afrique subsaharienne et Madagascar, le réseau s'est ouvert en 2003 au Maroc et à la Tunisie en 2005, puis à la Belgique (2005) et au Québec (2010).

⁶⁹⁷ Fonds CPCCAF, *Compte-rendu de la réunion du Comité directeur de la CPCCAF*, le Havre, 1983. premier vice-président de la CPCCAF en qualité de président de la CCI Paris, Philippe Clément est également président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) de 1989 à 1992.

⁶⁹⁸ Le ministère était à moindre mesure associé au réseau car il « avait déjà eu l'occasion d'apporter son soutien à la CPCCAF via un prêt du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) accordé pour la création de la Maison de l'Afrique ». Extrait du livret de la CPCCAF, *Les 40 ans de la CPCCAF*, p.23. Le resserrement des liens profite beaucoup à la CPCCAF qui devient plus visible, notamment à Bruxelles où le président de la CPCCAF rencontre le CDI en 1986 (*Courrier* n°102 (1987)).

⁶⁹⁹ Fonds CPCCAF, 16^e Assemblée générale de la CPCCAF à Yamoussoukro, Côte d'Ivoire, 1989, Dossier « documents de séance ».

⁷⁰⁰ Inspecteur des finances, Jean-Michel Severino est un haut fonctionnaire français qui rejoint le Ministère de la coopération en 1988, avant de rejoindre la Banque mondiale en 1996 comme directeur pour la zone Europe centrale puis vice-président pour l'Asie, puis l'Agence française de développement (AFD) qu'il dirige de 2001 à 2010.

⁷⁰¹ On pourrait ajouter la présence du ministère représenté par le conseiller technique Serge Mery et la directrice du département « entreprises », Jeannine Richer, à Dakar en 1992. Fonds CPCCAF, 19^e Assemblée générale de la CPCCAF à Dakar, Sénégal, septembre 1992, Discours de Bamba Sourang.

microentreprises. Selon le ministre Pelletier, une politique de stimulation des investissements et de développement des entreprises doit permettre de contourner l'Etat pour développer les pays africains⁷⁰². Le même message est répété lors de l'assemblée générale à Dakar en 1992 :

« Jamais sans doute [...] l'entreprise n'aura été un enjeu aussi fort en Afrique, tant il est vrai que les solutions politiques ne seront pas suffisantes pour aider les pays africains à passer le cap du développement et à devenir de vrais partenaires de la société internationale ⁷⁰³».

Un bulletin de communication, *Interconsulaire*, est édité par la CPCCAF pour rendre compte des dynamiques internes au réseau. A droite de l'éditorial réservé au président de la CCI Paris, et parfois au président – africain – de la CPCCAF, est toujours réservé un encart pour la plume des ministres français de la Coopération successifs : Jacques Pelletier, Marcel Debarge (1992-1993), Michel Roussin (1993-1994)⁷⁰⁴. En investissant le réseau franco-africain des organisations intermédiaires, le gouvernement français réitère son soutien à des politiques africaines qui visent à renforcer le secteur privé africain, et qui favorise la promotion des entreprises françaises en Afrique. Ainsi du billet signé par le ministre délégué Debarge : « dans l'ensemble de l'Afrique, les mêmes objectifs sont recherchés, et tous nos moyens convergent pour développer l'entreprise ⁷⁰⁵». Selon Marcel Debarge, et conformément aux objectifs des organisations membres du réseau CPCCAF, associer les entreprises au dialogue politique avec les autorités est la seule manière pour l'Afrique de réussir « ces réformes » dont le continent aurait tant besoin. Le développement du secteur privé est utilisé, ici aussi, comme vecteur d'une politique de libéralisation des pays africains.

A travers la CPCCAF, la France soutient un modèle de développement plus francophone, par opposition classique à la domination d'un modèle porté par la Banque mondiale. En s'associant avec la CPCCAF, les ministres français de la coopération souscrivent à la volonté de maintenir des liens particuliers et privilégiés avec les pays africains, c'est-à-dire une position de différenciation en plus – ou en dépit – d'une position communautaire, et renouant par-là un peu avec la politique de pré carré précédemment dénoncée par le ministre socialiste Jean-Pierre Cot (1981-1982)⁷⁰⁶. Dans le bulletin

⁷⁰² Fonds CPCCAF, 17^e Assemblée générale de la CPCCAF à N'Djamena, Tchad, 1990, Discours de Jacques Pelletier.

⁷⁰³ Fonds CPCCAF, 19^e Assemblée générale de la CPCCAF à Dakar, Sénégal, 1992, Discours du ministère des Affaires étrangères (représenté par Serge Méry, conseiller technique au cabinet du Ministre de la coopération et du développement).

⁷⁰⁴ Edwige Avice, ministre pendant dix mois du 16 mai 1991 au 2 avril 1992, ne s'exprime pas dans le bulletin qui ne paraît du reste qu'assez peu fréquemment.

⁷⁰⁵ Fonds CPCCAF, Bulletin *Interconsulaire*, n°8, septembre 1992.

⁷⁰⁶ Jean-Pierre Cot démissionne du poste de Ministre de la coopération en 1982, marquant son désaccord avec la politique africaine du « pré carré ». Voir J.J. Gabas, *Nord-Sud: l'impossible*

Interconsulaire, la lettre de réseau de la CPCCAF, la voix est laissée aux acteurs d'une ancienne politique africaine de la France. Des dictateurs africains comme le président tchadien Hissène Habré, qui vit alors ses derniers mois politiques avant de s'exiler, s'expriment eux aussi sur le besoin de développer le secteur privé des économies africaines⁷⁰⁷. L'analyse du texte laisse supposer que le texte a été écrit, comme il est d'usage, par le délégué général de la CPCCAF, et soumis à l'approbation du chef de cabinet du président tchadien. Dans d'autres numéros, le ministre Pelletier élabore sur l'importance de la France comme décideur du développement des pays africains, au motif d'une certaine « amitié » historique avec les pays africains :

« L'Afrique a droit à un avenir. [...] C'est parce que la France, liée à l'Afrique par l'histoire et la culture, ne veut pas d'un monde dont ses amis seraient exclus ⁷⁰⁸».

Un an plus tard, Pelletier répète le message d'amitié franco-africaine à long terme :

« Forte de nos liens historiques, la France a toujours eu une politique de soutien sans faille à ces peuples-amis, l'existence de mon ministère en est une parfaite illustration ⁷⁰⁹».

Le développement du secteur privé africain est fondamentalement appréhendé à travers la question des intérêts économiques des entreprises françaises, car le ministre de la Coopération Jacques Pelletier évoque plus loin dans son éditorial

« Aujourd'hui le secteur privé français a tout intérêt à relayer et à compléter encore plus efficacement l'action de [son] département, par des actions de partenariat économique notamment ⁷¹⁰».

Il s'agit, selon le ministre français, de mettre de côté les aspirations anciennes à des « investissements industriels démesurés et impossibles à garder ⁷¹¹», du temps de la coopération industrielle, et de favoriser des investissements d'entreprises françaises sans contrainte de partenariat avec les Etats africains. Le « développement du secteur privé » africain est ainsi compris comme un « développement *avec* le secteur privé » français. Dans des termes d'une légèreté étonnante et aux accents postcoloniaux, Pelletier appelle l'Afrique la « dernière terre d'aventure pour l'entreprise », du moins si ce « continent-ami » résout le

coopération?, *op. cit.*, p. 55 ; Julien Meimon et Université du droit et de la santé (Lille), *En quête de légitimité, le ministère de la Coopération (1959-1999)*, ANRT, Lille, Lille, 2008 ; A. Diarra, *La gauche française et l'Afrique subsaharienne. Colonisation, décolonisation, coopération, XIXe-XXe siècles*, *op. cit.*

⁷⁰⁷ Fonds CPCCAF, Bulletin *Interconsulaire*, n°6, novembre 1990.

⁷⁰⁸ Fonds CPCCAF, Bulletin *Interconsulaire*, n°5, mai-juin 1990.

⁷⁰⁹ Fonds CPCCAF, Bulletin *Interconsulaire*, n°7, mai 1991.

⁷¹⁰ Fonds CPCCAF, Bulletin *Interconsulaire*, n°7, mai 1991. Voir aussi le compte-rendu du Comité technique de la délégation française de la CPCCAF, le 2 avril 1993.

⁷¹¹ Fonds CPCCAF, 17^e Assemblée générale de la CPCCAF à N'Djamena, Tchad, 1990, Discours de Jacques Pelletier.

problème, persistant, des « plaies africaines (paludisme, sécheresse, invasion de criquets et SIDA) [sic] » et des « révolutions de palais », mouvements sociaux, et autres désagréments politiques pour un entrepreneur français⁷¹².

A travers le réseau consulaire de la CPCCAF, les représentants des entreprises françaises se targuent aussi de proposer une vision différente du développement pour l'Afrique, un modèle de développement alternatif au modèle anglo-saxon, qui placerait l'accent sur l'investissement dans des petites unités de production, et conviendrait davantage à des opérateurs africains fatigués des politiques d'austérité des années 1980 et sans moyens d'investir. En 1992, le président de la Conférence permanente CPCCAF, Bernard-Christian Ayandho, président de la CCI de Centrafrique, fustige ce qu'il considère comme une « inquiétante poussée de l'influence anglo-saxonne [...] pilotée et entretenue par les experts de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, [une influence] qui s'emploie à séduire en profondeur ⁷¹³ ». Rappelons que les textes et discours sont généralement préparés par le délégué général du réseau, traditionnellement un cadre de la CCI de Paris. En effet, selon Ayandho, la coopération des années 1980 aurait abandonné l'Afrique aux réformes macroéconomiques erronées des institutions de Bretton Woods. Ces réformes l'auraient laissée

« de plus en plus mortifiée et diminuée, parfois orpheline ou durement humiliée. C'est à croire que l'on n'y parle plus maintenant que de pillages, d'échecs désolants, de ruines choquantes et de climats d'apocalypse imminents. Au mieux, on n'y parle plus que de plans d'ajustements structurels indispensables et salutaires, au mépris des laissés pour compte... ⁷¹⁴ ».

A Dakar, lors de l'assemblée générale de la CPCCAF en 1992, le président Ayandho répète les critiques francophones contre les interventions du FMI et de la Banque mondiale, qu'il estime

« draconiennes dans leurs principes, discutables dans leur mise en œuvre [et aboutissant] le plus souvent à un résultat paradoxal, celui d'étouffer le tissu productif existant ou potentiel, au lieu de stimuler les jeunes et fragiles opérateurs impliqués, celui également de décourager ou de démotiver les énergies et les bonnes volontés potentielles [...] ⁷¹⁵ ».

⁷¹² Fonds CPCCAF, Bulletin *Interconsulaire*, n°7, mai 1991.

⁷¹³ Les experts critiqués incitent les autorités africaines à transformer les chambres consulaires africaines, inspirées du droit français, en clubs d'entrepreneurs privés « dont les budgets, comme par enchantement, ne seraient plus alimentés que par des cotisations volontaires de leurs adhérents ». Fonds CPCCAF, Bulletin *Interconsulaire*, n°8, septembre 1992.

⁷¹⁴ Fonds CPCCAF, Bulletin *Interconsulaire*, n°8, septembre 1992.

⁷¹⁵ Fonds CPCCAF, 19^e Assemblée générale de la CPCCAF à Dakar, Sénégal, septembre 1992, Discours de Bernard-Christian Ayandho.

Si, à travers le soutien au monde consulaire africain et francophone de la CPCCAF, le ministère français de la Coopération prend soin d'affirmer sa distance, ponctuellement, par rapport à la Banque mondiale – et dont elle est pourtant l'un des principaux contributeurs –, il lui importe néanmoins de maintenir des liens d'influence sur celle-ci. Le groupe de la Banque mondiale développe en effet plusieurs mécanismes multilatéraux visant à développer le secteur privé africain. En 1987, le dialogue avec la Banque mondiale porte en particulier sur le programme APDF (Africa project development facility, Service de promotion et de développement des entreprises africaines)⁷¹⁶ et en 1989 sur l'AMSCO (African Management Services Company – Société de services de gestion pour l'Afrique)⁷¹⁷ de la SFI. Ces institutions ou programmes multilatéraux reprennent peu ou prou le mandat du Centre de développement industriel, et la France cherche à garder une influence sur les décisions de ces institutions, étant un contributeur important de la Banque mondiale. Rappelons que la France reste opposée à la mise en place de l'AMGI, l'Agence multilatérale de garantie des investissements, pour une question linguistique : les statuts de l'agence n'ont été rédigés qu'en anglais, alors que le français est, fait-elle valoir, une des langues officielles de l'ONU⁷¹⁸.

La France et le développement du secteur privé africain

La France préside le Conseil des ministres de la CEE de juillet à décembre 1989, moment stratégique car il s'agit des derniers mois de négociations pour la Convention de Lomé IV (1990-1995). A ce titre, la France introduit formellement le secteur privé comme acteur du développement africain dans les négociations. Le président de la CCI Paris et vice-président de la CPCCAF envoie, après signature de la Convention, un courrier au porte-parole du ministre de la Coopération Jacques Pelletier, en guise de remerciements pour son action de lobby, en tant « qu'ami » du réseau. Dans ce courrier, la CPCCAF

⁷¹⁶ Créé en 1986 pour quatre ans, à l'initiative du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), ce programme administré par la Société financière internationale (SFI) est promu par la Banque africaine de développement (BAD). En 1987, l'APDF a des bureaux à Abidjan et Nairobi et fournit des services consultatifs aux entrepreneurs privés d'Afrique subsaharienne (études de marchés, études de faisabilité...) sur des projets à investissement limité (de 0,5 à 5 millions de dollars). La France contribue à hauteur de 10 millions de francs sur les 17,1 millions de dollars engagés en 1987.

⁷¹⁷ Sous le patronage financier et technique de la SFI, du PNUD et de la BAD également, l'AMSCO facilite la formation des chefs d'entreprise ou la mise à disposition de gérants dans des entreprises africaines pour favoriser le développement du secteur privé africain. En place en 1989, l'AMSCO a des bureaux à Harare, Lagos, Nairobi, Accra, Abidjan. Voir le site de la Banque mondiale : <http://documents.worldbank.org/curated/en/268911468742851419/pdf/multi-page.pdf> (accès le 16 octobre 2017).

⁷¹⁸ Article de Barber Conable, Président de la Banque mondiale, « AMGI, une garantie efficace pour les investissements privés dans le tiers monde », dans *Afrique industrie*, n°391, 5 mai 1988.

« se félicite en particulier des dispositions de la Convention de Lomé IV, signée sous l'impulsion du gouvernement français [car] vous avez bien voulu, dans votre propos, évoquer [...] les responsabilités communautaires de l'Europe à l'égard du secteur privé africain dans le cadre de Lomé ⁷¹⁹».

Le lobbying et les négociations ont certainement porté : dans la Convention de Lomé IV, le titre VIII « développement des entreprises » est nouveau et les entreprises privées africaines sont reconnues comme acteur politique du développement. Les parties contractantes s'engagent à mettre en œuvre l'ensemble des instruments à disposition (financiers, techniques, politiques, juridiques) pour développer les entreprises ACP, par l'intermédiation financière, le développement de l'épargne, l'assistance technique et la formation pour les chefs d'entreprise. Les autres dimensions comprises par le terme hybride « développement du secteur privé » sont également renforcées dans la Lomé IV : la diffusion d'une culture d'entreprise en Afrique ainsi que la promotion des exportations et des investissements européens vers l'Afrique. Tout doit être fait pour que les investisseurs étrangers soient bien accueillis, et la convention précise qu'il faut un « environnement stable et équitable », un « traitement juste et équitable » aux investisseurs européens, un « climat d'investissement favorable, sûr et prévisible ⁷²⁰». Ainsi l'exemple français illustre cette influence nouvelle avec Lomé IV : la voix du secteur privé français, grands patrons ou PME, se fait entendre dans la coopération CEE-ACP, au moyen de différents réseaux institutionnels et économiques rassemblés à la fin des années 1980 autour du développement de l'entreprise (rencontres de Libreville, CPCCAF, CIAN, CNPF...).

3) Le Réseau d'entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO)

A partir de 1987, des réseaux internationaux d'entreprises en Afrique, les « Réseaux de l'entreprise », en Afrique de l'ouest d'abord, puis en Afrique de l'est et en Afrique australe, contribuent à l'émergence du développement du secteur privé africain comme priorité politique des pays donateurs et, par conséquent, du monde du développement. Peu a été écrit sur ces Réseaux de l'entreprise⁷²¹ et, bien qu'ils ne soient pas directement liés à la

⁷¹⁹ Fonds CPCCAF, Courrier adressé à Louis Le Pensec, ministre des Départements et territoires d'outremer, porte-parole du gouvernement, 5 juillet 1990 ; Motion de la CPCCAF à l'égard des gouvernements des Etats membres, adoptée lors du Comité directeur de la CPCCAF à Brest le 1^{er} juin 1990.

⁷²⁰ Art. 110-113 de la Convention de Lomé IV.

⁷²¹ Seuls deux articles, des mêmes auteurs d'ailleurs, ont étudié la question des réseaux de l'entreprise à ce stade : Anita Spring et Vanessa McDade, *African Entrepreneurship: Theory and Reality*, Miami, University Press of Florida, 1998 ; Barbara E. McDade et Anita Spring, « The "new generation of

Commission, leur importance est double. D'une part, ils illustrent la politique active de soutien de l'OCDE et de l'agence américaine USAID en faveur de politiques de développement du secteur privé en encourageant des réformes des politiques macroéconomiques des pays africains. D'autre part, la trajectoire individuelle des acteurs à l'origine de ces réseaux illustre la prépondérance et le goût pour « l'esprit d'entreprise » qui préside à l'orientation des priorités du développement. Ces réseaux illustrent la construction de la priorité du développement du secteur privé au nom d'une sorte de vérité idéologique.

Les Réseaux de l'entreprise

A partir des années 1990, des « Réseaux de l'entreprise » en Afrique contribuent à diffuser la priorité accordée au développement du secteur privé parmi les pays donateurs de l'OCDE et à inciter des pays africains à entreprendre des réformes politiques pour faciliter le développement des affaires de manière régionale. Quatre Réseaux de l'entreprise sont progressivement constitués. Un premier Réseau de l'entreprise d'Afrique de l'Ouest (REAO) est formellement mis en place en 1993. Le Réseau compte treize pays de la région et est ouvert à des pays francophones et anglophones tels que le Ghana et le Nigeria ; il existe encore à ce jour. A la suite du REAO, d'autres Réseaux de l'entreprise sont progressivement créés en Afrique de l'est (East African Enterprise Network ou REAE) et en Afrique australe (South African Enterprise Network ou REAS), de même qu'un Réseau de l'entreprise panafricain⁷²².

Le but de ces Réseaux de l'entreprise est d'infléchir les politiques publiques africaines, de l'intérieur, par le dialogue du secteur privé avec les autorités. Le rassemblement d'entrepreneurs doit favoriser le commerce transfrontalier, en passant outre les réseaux existants, considérés trop proches de l'Etat ou contrôlés par lui, que sont les chambres

African entrepreneurs”: networking to change the climate for business and private sector-led development », *Entrepreneurship & Regional Development*, janvier 2005, vol. 17, n° 1, p. 17-42.

Les autres documents ont été rédigés directement par les équipes en charge de l'administration de ces réseaux du Club du Sahel : Michel Courcelle et Anne de Lattre, « The Enterprise Impulse in West Africa », *The OECD Observer*, 1 décembre 1996, vol. 203, p. 32 ; Deborah M. Orsini, Michel Courcelle et Derick W. Brinkerhoff, « Increasing private sector capacity for policy dialogue: The West African Enterprise Network », *World Development*, 1996, vol. 24, n° 9, p. 1453-1466.

⁷²² Le REAO compte quatorze pays : Bénin ; Burkina Faso ; Cap Vert ; Tchad ; Côte d'Ivoire ; Gambie ; Ghana ; Guinée Conakry ; Mali ; Mauritanie ; Niger ; Nigeria ; Sénégal ; Togo. Le REAE compte sept pays : Burundi ; Djibouti ; Ethiopie ; Kenya ; Rwanda ; Tanzanie ; Ouanda. Le REAS compte douze pays : Angola ; Botswana ; Lesotho ; Madagascar ; Malawi ; Maurice ; Mozambique ; Namibie ; Afrique du Sud ; Swaziland ; Zambie ; Zimbabwe. Chaque Réseau régional de l'entreprise a un siège dans une capitale d'un des pays membres : le REAO à Accra ; le REAE à Addis Abeba ; le REAS à Lusaka. Le Réseau panafricain (Réseau africain de l'entreprise) était à Addis Abeba : B.E. McDade et A. Spring, « The “new generation of African entrepreneurs” », art cit.

consulaires ou autres fédérations professionnelles. Les Réseaux de l'entreprise servent à maintenir le dialogue avec les autorités nationales afin de réformer le climat des affaires en portant la voix des milieux d'affaires africains ; certains fonds d'investissement pour l'appui aux entreprises sont aussi créés⁷²³.

Au niveau ouest-africain surtout, les Réseaux influencent les réformes politiques dès la fin des années 1990, quelques années après leur création. L'Union monétaire UEMOA met en place des politiques à la suite de son lobbying. Un Observatoire des pratiques anormales (OPA) est monté et rattaché à l'UEMOA pour étudier les anomalies du passage aux frontières. La question des transports comme obstacle à la fluidité des échanges est étudiée pour baisser les coûts des transports, et les temps d'attente pour le transfert des marchandises de Lomé à Cotonou (capitales presque limitrophes), par exemple, passe de cinq jours à quelques heures. Les Réseaux de l'entreprise abordent la question des délais des transferts monétaires dans la zone et des protocoles d'accord sont signés avec la banque ouest-africaine Ecobank pour mettre en place des mécanismes de transferts plus rapides – le groupe transfère jusqu'alors généralement à des filiales bancaires régionales en passant par la maison mère européenne ou américaine. Après l'action des Réseaux, le délai passe de dix jours à quarante-huit heures pour transférer de l'argent, des Naira nigériens au CFA et inversement, deux monnaies entre lesquelles la première parité officielle est établie suite aux travaux du REAO⁷²⁴.

Mise en place des Réseaux de l'entreprise

Les Réseaux de l'entreprise sont initiés dans le cadre du Club du Sahel, un forum international de l'OCDE créé en 1976. Le Club du Sahel est un groupe de coordination au sein de l'OCDE, un *think tank* monté sur la base du Comité inter-État de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS)⁷²⁵, afin d'harmoniser les politiques en direction des pays sahéliens et d'infléchir leurs politiques publiques, notamment en agriculture. La directrice du

⁷²³ *Ibid.*

⁷²⁴ Entretien avec le coordinateur des réseaux, 17 octobre 2017. Michel Courcelle, « La Convention de Lomé et le secteur privé : attentes dans le domaine du soutien au développement du secteur privé » dans *La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne après l'an 2000*, Paris, Karthala, 1998, p. 447-460.

⁷²⁵ Le CILSS est une structure créée en 1973 après les grandes famines de la région sahélienne, qui rassemble les communauté et union monétaire ouest-africaines CEDEAO et UEMOA, et les principaux bailleurs dont la France et les Etats-Unis, « sans lesquels rien ne peut se faire à l'échelle mondiale ». Voir l'article de Jean-Marc Pradelle dans Club du Sahel et OCDE, *Mémoires d'avenir inspirées par Anne de Lattre. Recueil de contributions d'anciens partenaires, collaborateurs et amis*, Paris, Club du Sahel, 2012.

Club du Sahel jusque 1988, Anne de Lattre, est aussi l'instigatrice des Réseaux de l'entreprise en Afrique. Au sein du Club du Sahel, les Réseaux sont dès le départ soutenus fortement par l'agence bilatérale américaine USAID, principalement, qui est le plus grand contributeur financier de ces réseaux, et qui sera rejointe par d'autres Etats de l'OCDE (France, Canada, Suisse, Belgique), la Banque mondiale et la Commission européenne. La contribution totale des Etats-membres aux Réseaux de l'entreprise augmentent rapidement, passant de 400 000 \$ en 1993 à 1 220 000 \$ en 2000, comme le montre le tableau 13 :

Tableau 13 : Contributions financières aux Réseaux de l'entreprise en Afrique

| | REAO (Afrique de l'ouest) | EAEN (Afrique de l'est) | SEAN (Afrique australe) |
|---|-------------------------------------|---------------------------|----------------------------|
| 1993 (USA) | 400 000 \$ (7 réseaux nationaux) | | |
| 1994 (USA) | 450 000 \$ (10 réseaux) | | |
| 1995 (USA) | 450 000 \$ (13 réseaux) | | |
| 1996 (USA, France, Canada, UE) | 550 000 \$ (13 réseaux) | | |
| 1997 (USA, France, Canada) | 550 000 \$ (13 réseaux) | | |
| 1998 (USA, France, Banque mondiale, Suisse, Belgique) | 300 000 \$ | 200 000 \$ (4 réseaux) | 230 000 \$ (7 réseaux) |
| 1999 (USA, France, Banque mondiale, Suisse, Belgique) | 250 000 \$ | 225 000 \$ (6 réseaux) | 250 000 \$ (10 réseaux) |
| 2000 (USA, France, Banque mondiale, Suisse, Belgique) | 300 000 \$ | 430 000 \$ (6 réseaux) | 490 000 \$ (11 réseaux) |
| Total jusque 2000 | 3 250 000 \$ | 855 000 \$ | 970 000 \$ |

Source : Anita Spring, 2008⁷²⁶

Le mode opératoire des Réseaux de l'entreprise est simple, mais l'adhésion est sélective. Les Réseaux sont des clubs d'entrepreneurs qui permettent d'amorcer un dialogue avec les autorités africaines, les organisations régionales comme l'UEMOA et les partenaires multilatéraux présents en Afrique. Pour cela, les critères d'adhésion, tels que décidés au Club du Sahel, sont très stricts et élitistes pour garantir des interlocuteurs crédibles. Un système de sélection est mis en place pour créer un club d'entrepreneurs d'élite et « nouvelle génération ⁷²⁷ » qui puissent être « crédible » et dialoguer véritablement, à la fois avec les

⁷²⁶ Anita Spring, « The West African Enterprise Network: Business Globalists, Interregional Trade and US Interventions » dans *The United States and West Africa: History, Policy and Business Relations*, Rochester, University of Rochester Press, 2008, p.

⁷²⁷ Les membres des Réseaux de l'entreprise sont des entrepreneurs qui ont fait des études dans les universités américaines ou européennes et qui reviennent en Afrique dans les années 1990, d'où l'indication « seconde génération ». Voir B.E. McDade et A. Spring, « The "new generation of African entrepreneurs" », art cit.

baillleurs et les autorités nationales. Les critères de sélection – ou d’admission du club – sont par conséquent précis : l’entrepreneur qui veut devenir membre des réseaux doit pouvoir présenter les signes de réussite d’un « *business globalist* ⁷²⁸ » : il doit avoir entre trente-cinq et quarante-cinq ans pour sembler tout à la fois sérieux et être de la « nouvelle génération » africaine entrepreneuse⁷²⁹, diriger sa propre entreprise (qui doit réaliser un chiffre d’affaires annuel d’un million de dollars et employer de dix à cinquante personnes), pratiquer des affaires au-delà des frontières et ne pas avoir de parcours ni de connexions politiques⁷³⁰. Durant différents entretiens, l’entrepreneur africain doit pouvoir démontrer ses motivations éthiques et non personnelles, pour un meilleur environnement des affaires dans son pays. Sur un échantillon des entrepreneurs des réseaux, il s’avère que 85 % ont étudié dans des universités américaines ou européennes et 33 % ont travaillé dans des entreprises en dehors du continent⁷³¹. Il ne s’agit donc pas du « petit commerçant traditionnel », comme l’explique le Français chargé de la mise en place et l’animation des Réseaux de l’entreprise depuis Paris :

« On ne va pas travailler sur l’informel, mais plutôt sur [...] des Africains qui avaient eu la chance d’être formés en Europe ou aux États-Unis et qui surtout avaient eu le culot de revenir faire des affaires dans leur pays. C’étaient deux qualités indispensables. C’était quand même un peu élitiste. Il fallait une mentalité assez moderne pour pouvoir faire du lobby et donc parler d’égal à égal avec les fonctionnaires. Car faire tenir un dialogue entre les autorités et quelqu’un de l’informel, à l’époque c’était impensable. Si on avait pris des gros commerçants, c’était impensable. Par contre les enfants des grands commerçants qui ont fait leurs études à Sciences Po ou HEC, là c’était d’égal à égal ⁷³²».

Outre la caractéristique élitiste de l’intégration, l’autre particularité de ces Réseaux de l’entreprise est qu’ils sont pilotés depuis Paris principalement. Trois personnes composent l’équipe en charge des Réseaux de l’entreprise, de la structuration à l’animation, de la convocation des assemblées générales à la rédaction des conclusions. Dans l’équipe de pilotage au Club du Sahel de l’OCDE, en plus de la supervision d’Anne de Lattre, un Français travaille avec une consultante américaine qui a des contrats fréquents avec USAID et la

⁷²⁸ L’expression est de *Ibid.*

⁷²⁹ Ce sont les critères utilisés de fait. Entretien avec le coordinateur des réseaux, 17 octobre 2017 ; *Ibid.*

⁷³⁰ D.M. Orsini, M. Courcelle et D.W. Brinkerhoff, « Increasing private sector capacity for policy dialogue », art cit.

⁷³¹ L’étude a été réalisée en 2000 : On the Frontier (OTF), “Results of survey conducted at the Millennium Conference, organizational meeting of the African Enterprise Network (AEN)”, octobre 2000, Addis Abeba. Selon l’étude auprès de 57 des membres des différents réseaux, 42 % ont travaillé dans des entreprises d’Etat, et 25 % dans l’entreprise familiale. Voir B.E. McDade et A. Spring, « The “new generation of African entrepreneurs” », art cit.

⁷³² Entretien avec le coordinateur des réseaux, 17 octobre 2016.

Banque mondiale. Avec Anne de Lattre, ces deux personnes pilotent les Réseaux de l'entreprise, depuis Paris et Washington.

L'équipe de pilotage des Réseaux à Paris et Washington se limite à apporter de l'assistance technique (fréquente) et à faciliter l'existence des réseaux, toutefois sans les financer directement. Le soutien financier sert à l'organisation de réunions, tous les deux ou trois mois pour chaque réseau national, et lors d'une grande conférence annuelle. L'équipe de pilotage joue un rôle intense de lobby en préparant les documents de séance, en orientant et en animant les discussions et en rédigeant les documents de synthèse dans la foulée.

Grâce à son portage institutionnel et financier international, et au premier chef américain, les Réseaux de l'entreprise sont fortement « connectés » institutionnellement. De nombreux chefs d'Etat africains tels que le président de l'Angola, José Eduardo dos Santos, ou de l'Ouganda, Yoweri Museveni, assistent aux conférences annuelles. Des membres des réseaux deviennent des personnalités politiques de premier plan, tel Ken Ofori Atta, ministre ghanéen des finances, ancien entrepreneur membre du REAO et une de ses figures de proue. Le REAO signe un partenariat avec la Banque mondiale et la Caisse française de développement en 1994, et les réseaux sont en contact presque permanent avec les organisations régionales monétaires, politiques et économiques en Afrique de l'ouest, en Afrique australe et en l'Afrique de l'est⁷³³... Enfin, la couverture médiatique est relativement large. En plus des lettres d'informations régulières sur les Réseaux, des références sont retrouvées dans divers documents, notamment dans le cadre de la coopération CEE-ACP⁷³⁴. Le Club du Sahel présente les Réseaux de l'entreprise devant le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Aux réunions de l'OCDE à Paris, la DG VIII de la Commission européenne est le plus souvent représentée par son chef d'unité adjoint Paolo Logli, et le directeur du Centre de développement industriel. Les initiatives pour développer les entreprises sont multiples mais les milieux se recoupent souvent⁷³⁵. Lors d'une Conférence à Accra en 1995, Anne de Lattre fait venir la radio RFI, le journaliste et directeur du service

⁷³³ B.E. McDade et A. Spring, « The "new generation of African entrepreneurs" », art cit ; M. Courcelle et A. de Lattre, « The Enterprise Impulse in West Africa », art cit ; D.M. Orsini, M. Courcelle et D.W. Brinkerhoff, « Increasing private sector capacity for policy dialogue », art cit.

⁷³⁴ Article de Mabouso Thiam, « Le Réseau de l'entreprise en Afrique de l'ouest, une réponse novatrice », dans le *Courrier* n°165 (1997), p.48-50 ; M. Courcelle, « La Convention de Lomé et le secteur privé : attentes dans le domaine du soutien au développement du secteur privé », art cit.

⁷³⁵ Par ailleurs, le consultant et fonctionnaire de la Caisse centrale, Jacques Giri, qui écrit dans le *Courrier CEE-ACP*, est aussi consultant pour l'OCDE quand il parle des travaux sur les Réseaux : Club du Sahel et OCDE, *Mémoires d'avenir inspirées par Anne de Lattre. Recueil de contributions d'anciens partenaires, collaborateurs et amis, op. cit.*

étranger du journal *Le Monde* Alain Frachon, ainsi que le patronat français (CNPFF), présidé et représenté par Ernest-Antoine Seillière, qu'elle invite au Ghana pour « constater l'ampleur du phénomène ⁷³⁶» et montrer aux investisseurs français, notamment, qu'il est de nouveau intéressant de s'intéresser au milieu des affaires en Afrique, après les périodes de désinvestissements des années 1980. Les Réseaux font parler d'eux auprès du groupe ACP, qui demande à la Commission pendant les négociations de 1998 à établir des contacts plus étroits avec les Réseaux d'Entreprises d'Afrique de l'Ouest (REAO)⁷³⁷.

Des réseaux à taille humaine

L'histoire individuelle des Réseaux de l'entreprise en Afrique nous intéresse aussi. L'histoire et le parcours personnels de la directrice du Club du Sahel, Anne de Lattre, expliquent pour partie sa ferveur à développer des réseaux pour faciliter les affaires des entreprises en Afrique, ainsi qu'à mobiliser des soutiens institutionnels.

Le Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO) naît à la fin des années 1980 de l'initiative personnelle d'Anne de Lattre, dont la trajectoire marque autant le monde de l'entreprise en Afrique que l'OCDE. Anne de Lattre, née Seillière de Laborde, de la famille industrielle de Wendel⁷³⁸, est la sœur du futur président du CNPF (1997-2005), par ailleurs membre du Groupe des Sept. Elle fait ses études à New York aux côtés de Jeane Kirkpatrick, future conseillère conservatrice et influente aux Affaires étrangères, auteure de la doctrine américaine du même nom sous la présidence Reagan⁷³⁹ et Ambassadrice des Etats-Unis à l'ONU. Plusieurs témoignages rappellent qu'Anne de Lattre reste en contact permanent avec la femme politique américaine Jeane Kirkpatrick, garantissant ainsi par l'amitié personnelle un soutien politique et financier infaillible de l'administration américaine aux initiatives du Club du Sahel⁷⁴⁰. Aux Etats-Unis, Anne de Lattre, alors Seillière de Laborde, travaille au Fonds monétaire international (FMI) aux côtés de Jean de Largentaye⁷⁴¹. A son retour en

⁷³⁶ Courcelle dans *Hommage à Anne de Lattre*.

⁷³⁷ Archives ACP : « Projet de mandat de négociation » (ACP/28/028/98 Nég.), 18 septembre 1998.

⁷³⁸ La famille Wendel est une dynastie industrielle de maîtres de forges, propriétaire des aciéries de Lorraine, présente dans l'industrie française depuis trois siècles. La famille a eu un rôle politique significatif de la Restauration jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.

⁷³⁹ La « Kirkpatrick doctrine » est une politique anticommuniste fameuse pour avoir amené le gouvernement Reagan à soutenir des régimes dictatoriaux en Amérique latine afin de contenir le socialisme.

⁷⁴⁰ Entretien avec le coordinateur des réseaux, 17 octobre 2016. Voir aussi l'article de John Van D. Lewis, dans *CLUB DU SAHEL* et OCDE, *op.cit.*, août 2012, p.22.

⁷⁴¹ Jean Rioust de Largentaye (1902-1970), polytechnicien, inspecteur des finances, traducteur en 1942 de la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* de Keynes, il est collaborateur de

France, elle épouse Jean-Michel de Lattre en 1954 et intègre l'OCDE en tant qu'économiste en 1962. Jean Michel de Lattre, avocat, aurait travaillé au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et est surtout un artisan méconnu de la politique eurafricaine de la France. Dans les années 1950, Jean-Michel de Lattre défend la création d'immenses espaces économiques eurafricains⁷⁴². Un des projets concerne la construction d'un grand complexe industriel franco-saharien intégré. Jean-Michel de Lattre mûrit ces projets aux côtés de hauts-fonctionnaires français du monde politique et industriel tels que le dirigeant d'entreprises publiques Louis Armand⁷⁴³, l'ancien résident général de la France en Tunisie et au Maroc, Eirik Labonne⁷⁴⁴ ou le haut-fonctionnaire et banquier Pierre Moussa⁷⁴⁵, qu'il côtoie tous à Paris, au sein du Bureau d'organisation des ensembles industriels africains (BIA) et de la Société d'études pour l'équipement minier et industriel (SEPEMI)⁷⁴⁶.

Pierre Mendès France à Alger en 1943, et sera son suppléant puis son successeur en qualité d'administrateur français au FMI, de 1946 à 1964 ; à son retour en France, il siège au Conseil économique et social. Extraits de la fiche rédigée par Jean-Charles Asselain, « Jean de Largentaye (1902-1970) » dans Fabien Cardoni, Michel Margairaz et Nathalie Carré de Malberg (eds.), *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances 1801-2009 : Dictionnaire thématique et biographique*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2014, p. 238-239.

⁷⁴² Jean-Michel de Lattre écrit en 1955 que « des investissements européens, contrôlés, sont de nature à renforcer la situation de la France en Afrique, car l'Europe aura alors partie liée avec la France pour assurer le développement africain » dans Jean-Michel de Lattre, « Les grands ensembles africains [Aspects économiques et financiers de l'industrie saharienne] », *Politique étrangère*, 1955, vol. 20, n° 5, p. 541-574. Voir aussi ses autres articles, dont « L'élévation du niveau de vie et la garantie des investissements en Afrique », *Politique étrangère*, 1958, vol. 23, n° 5, p. 463-479 ; « Organisation africaine et malgache de coopération économique », *Politique étrangère*, 1960, vol. 25, n° 6, p. 584-604.

⁷⁴³ Louis Armand (1905-1971), ingénieur en chef puis directeur général et président de la SNCF, a été résistant pendant la Seconde guerre mondiale, a présidé la CCEA, et dirigé le Bureau d'organisation des ensembles industriels africain (BIA) en 1955, et dans ce cadre co-signé un Jean Michel de Lattre et Louis Armand, *La mise en valeur de l'ensemble eurafricain français et la participation des capitaux étrangers, sociétés à participation étrangère, compagnies à charte*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1954.

⁷⁴⁴ Voir Jacques Sire, « La frange des Carthaginois », *Politique étrangère*, 1972, vol. 37, n° 1, p. 115-125 ou, plus récemment, Gérard Bossuat, « Chapitre XIV. La France d'Outre-Mer dans le plan Marshall » dans *La France, l'aide américaine et la construction européenne 1944-1954. Volume I*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique (coll. « Histoire économique et financière - XIXe-XXe »), 2013, p. 521-562.

⁷⁴⁵ Pierre Moussa est un haut-fonctionnaire français, inspecteur général, qui a été président directeur général de plusieurs banques, dont la BNP Paribas. Voir les mémoires de Pierre Moussa, *La roue de la fortune. Souvenirs d'un financier*, Paris, Fayard, 1989. Sur les liens entre les inspecteurs généraux et l'outremer, voir Laure Quennouëlle-Corre, « Les inspecteurs des Finances et l'outre-mer depuis la Seconde Guerre mondiale : De la mise en valeur de l'empire à l'aide au développement » dans Fabien Cardoni, Michel Margairaz et Nathalie Carré de Malberg (eds.), *op.cit.*, p. 297-301.

⁷⁴⁶ A propos de Jean-Michel de Lattre et les travaux du BIA pour l'Eurafricaine, voir le livre d'Yves Montarsolo tiré d'une thèse de doctorat en histoire : Y. Montarsolo, *L'Eurafricaine, contrepoint de*

Héritière des Wendel, Anne de Lattre est souvent décrite par ses contemporains comme une « femme entrepreneure »⁷⁴⁷. En 1987, comme dernière fonction avant de quitter la direction du Club du Sahel, elle décide de s'intéresser à la réalité dans laquelle vivent les entreprises africaines, pour comprendre les difficultés des opérateurs sur place, français et africains. Elle rencontre alors un jeune chef d'entreprise français qui sera chargé de l'animation des Réseaux de l'entreprise. Jeune coopérant et chef d'entreprise français revenu de différentes missions dont il avait été chargé en Afrique, il lui expose sa version – d'entrepreneur – sur les conditions des affaires économiques en Afrique. Après deux ans passés comme coopérant à la création de la zone industrielle sur l'île Maurice, pour la Société privée de promotion et de gestion industrielle (SOPROGI), il travaille en France pour le Centre français de promotion industrielle en Afrique (CEPIA). Là encore, les liens entre les milieux économiques et institutionnels autour des entreprises françaises en Afrique apparaissent ténus : la SOPROGI comme le CEPIA sont des sociétés représentées, à Bruxelles notamment, par Jean-Paul Gardinier, membre élu du patronat français (CNPF), et le CEPIA est fondé par Paul Huvelin, ancien président du patronat français (1966-1972)⁷⁴⁸. A la fin des années 1970, le futur animateur des Réseaux de l'entreprise est responsable des entreprises au Cameroun et au Zaïre pour le CEPIA. Il accompagne ainsi des investisseurs et entrepreneurs français dans leur recherche d'installation et de débouchés sur des marchés africains :

« J'ai commencé à voir les problèmes. C'est-à-dire des différences pas possibles, et malgré les textes, ça ne voulait rien dire. Une PME française lâchée dans un monde comme ça, ça ne collait pas [sic]. Donc déjà à l'époque j'avais compris que ce qu'on racontait [officiellement] était loin de la vérité. Et j'étais particulièrement gêné, j'avais presque un problème moral, comment j'ose faire des choses comme ça, parce que c'était vraiment infernal. Il y avait des gens qui n'étaient vraiment pas faits pour ça. [...] [Les entrepreneurs français] les plus raisonnables essayaient de venir en appui des grands groupes installés. Autrement dit, quand il y avait une brasserie [...] ils se positionnaient en sous-traitants. Il y en a d'autres qui s'attendaient à prendre le marché entier, c'était n'importe quoi. Il y en avait qui voulaient faire du poulet... Mais là ils allaient avoir des problèmes avec le secteur privé local...⁷⁴⁹»

Par la suite, il prend la tête d'un site de raffinage d'huile de palme puis dirige sa propre entreprise dans le secteur du bois au Cameroun :

l'idée d'Europe. Le cas français de la fin de la Deuxième guerre mondiale aux négociations des traités de Rome, op. cit., p. 220.

⁷⁴⁷ Club du Sahel et OCDE, *Mémoires d'avenir inspirées par Anne de Lattre. Recueil de contributions d'anciens partenaires, collaborateurs et amis, op. cit.*

⁷⁴⁸ Paul Huvelin (1922-1995), président du CNPF de 1966 à 1972 et vice-président de l'UNICE, est aussi le fondateur Centre français de promotion industrielle en Afrique (CEPIA) en 1972. Voir Jean-François Bayart, *La politique africaine de François Mitterrand: essai*, Paris, Karthala, 1984, p.80-75, cité dans A. Diarra, *La gauche française et l'Afrique subsaharienne. Colonisation, décolonisation, coopération, XIXe-XXe siècles, op. cit., p. 188.*

⁷⁴⁹ Entretien avec le coordinateur des réseaux, 17 octobre 2017.

« Et là j'ai mené la vie d'un entrepreneur pour de bon, j'étais président, actionnaire principal, j'avais des partenaires camerounais. Et j'avais les mains dans la glèbe, les pieds dans la boue. Ç'a été fantastique mais épuisant [...]. J'ai vécu toutes les affres d'une entreprise dans les années 1980 [...]»⁷⁵⁰.

C'est cette expérience de première-main d'un entrepreneur français en Afrique qui intéresse Anne de Lattre, quand elle l'interroge à son retour en France en 1987. L'écho des terrains rappelle une histoire de la « dernière terre d'aventure »⁷⁵¹ dont parlera le ministre français Jacques Pelletier. Une approche établie par des « experts » privés, du « terrain » des affaires en Afrique, venant du Nord, est le fondement de ce qui deviendra les Réseaux de l'entreprise en Afrique. Sur la base de son expérience d'entrepreneur en Afrique, il est engagé comme consultant pour le compte du Club du Sahel, et réalise une première mission de « diagnostic » des réalités du secteur privé, au Sénégal d'abord. Il décrit, dans un rapport qui est ensuite publié par l'OCDE⁷⁵², la réalité de l'environnement économique et institutionnel qu'il découvre en se présentant, à l'improviste, comme chef d'entreprise français intéressé par des affaires potentielles, et établit les conclusions qu'en tirerait tout industriel étranger. Les rapports se veulent « sans complaisance »⁷⁵³ pour établir une vérité africaine trop longtemps, semble-t-il, « cachée » au nom de la bienséance politique. Son rapport sur le Sénégal le conduit à répéter l'exercice au Niger, puis au Mali :

« Et là au Mali elle m'a dit "je n'arrive pas à croire ce que vous racontez, je viens avec vous". Après on a fait toutes les études ensemble, on a fait tous les pays du Sahel, plus Côte d'Ivoire, plus Cameroun. On est revenus au Cameroun.»⁷⁵⁴

A partir de 1987, la directrice du Club du Sahel de l'OCDE accompagne le consultant français pour des missions de diagnostic de la situation de l'entrepreneuriat au Tchad, au Burkina Faso, au Bénin, en Guinée-Bissau, en Guinée Conakry, au Togo, en Gambie, en Côte d'Ivoire et au Cameroun. Le mode opératoire des missions de diagnostic est pragmatique et repose sur l'observation subjective :

« La méthode était toujours la même, pas scientifique mais intuitive : pas de rendez-vous préparés, elle se demandait chaque matin quelle entreprise elle allait voir, elle se présentait aux bureaux, usines, boutiques sans rendez-vous, sans introductions.»⁷⁵⁵

⁷⁵⁰ Entretien avec le coordinateur des réseaux, 17 octobre 2017.

⁷⁵¹ Fonds CPCCAF, Bulletin *Interconsulaire*, n°7, mai 1991, déjà cité.

⁷⁵² Rapport du Club du Sahel, « Possibilités et contraintes d'une intervention plus dynamique du secteur privé au Sénégal » (SAHEL 0(88)316), novembre 1988.

⁷⁵³ Michel Courcelle, Club du Sahel et OCDE, *Mémoires d'avenir inspirées par Anne de Lattre. Recueil de contributions d'anciens partenaires, collaborateurs et amis*, op. cit.

⁷⁵⁴ Entretien avec le coordinateur des réseaux, 17 octobre 2016. Voir D.M. Orsini, M. Courcelle et D.W. Brinkerhoff, « Increasing private sector capacity for policy dialogue », art cit. Voir aussi le rapport « la perspective du secteur privé sur un plan d'action. Dakar, 22-25 novembre 1991. Séminaire sur le secteur privé en Afrique de l'ouest » (SAH/D(92) 358), février 1992.

Les deux observateurs français regardent comment fonctionne le commerce traditionnel entre Afrique de l'ouest, entre pays francophones et le Nigeria, et observent « le changement des plaques de voitures avant la frontière, le rite du passage des postes frontières », les affres du commerce et les prises de risques relatifs aux affaires. Anne de Lattre développe progressivement une envie personnelle de promouvoir la culture de l'entreprise en Afrique, au détriment de l'administration, quand elle constate « à quel point les entrepreneurs étaient peu considérés par la classe administrative qui savait pourtant bien tirer le meilleur parti de leur pouvoir, celui du tampon ». Elle compatit avec « les directeurs des entreprises nationales trop souvent pillées et très rarement favorisées qui, en cas de difficultés se voyaient régulièrement répondre 'Monsieur le directeur général, prenez vos responsabilités de chef d'entreprise », ou ces nombreuses boutiques fermées pour ne pas avoir payé les impôts⁷⁵⁶. Les deux envoyés du Club du Sahel consignent ce qu'ils observent sur le terrain dans des rapports qui se rejoignent entre pays : pauvreté des relations entre l'Etat africain et les entreprises privées à cause d'une longue histoire de méfiance, absence de dialogue entre les deux, problèmes d'accès au financement pour les opérateurs (limité à des taux d'intérêt très fort, à court terme et à des bénéficiaires bien connus du secteur bancaire), étroitesse des marchés nationaux, absence de commerce transfrontalier, manque de représentation du secteur privé – les associations patronales ou chambres consulaires étant souvent contrôlées ou influencées par l'Etat⁷⁵⁷.

Anne de Lattre suggère d'organiser des rencontres pour diffuser ces observations parmi les bailleurs du développement. La vision proposée par la directrice du Club du Sahel parle aux principaux intéressés. L'agence américaine USAID, d'abord, accepte de financer l'organisation d'une réunion à Dakar devant des entrepreneurs et représentants des autorités en novembre 1991. A Dakar, des opérateurs européens sont présents, et les organisations internationales sont nombreuses lors de la rencontre : la Banque africaine de développement (BAD), la CEDEAO, l'UEMOA, USAID, la Commission européenne, la Banque mondiale, le PNUD, la Caisse française, le ministère français de la Coopération, le Bureau international du travail (BIT), l'agence de coopération canadienne... Le consultant français rappelle l'accueil de l'assemblée lorsqu'ils présentent leurs observations. La peur d'un décalage est grande, tant

⁷⁵⁵ Entretien avec Michel Courcelle, 17 octobre 2016.

⁷⁵⁶ Article « Le développement est l'œuvre des « entrepreneurs », dans Club du Sahel et OCDE, *Mémoires d'avenir inspirées par Anne de Lattre. Recueil de contributions d'anciens partenaires, collaborateurs et amis*, op. cit., p. 25-27.

⁷⁵⁷ Deborah M. Orsini et Michel Courcelle, *The West African Enterprise Network*, octobre 1996.

leur description des difficultés des affaires en Afrique, peu politiquement correcte, semble inédite dans les relations institutionnelles contemporaines :

« On travaille ça assez sérieusement et on dit “on a fait un certain nombre d’études, de survols de vos pays, voilà la situation du secteur privé, dites-nous si on s’est trompés ou pas”. Et on a fait venir du monde, des entrepreneurs et des gens de la coopération. [...] Et puis, surprise totale, tous les gens sont emballés, surtout les gens des gouvernements africains, qui disent “oui c’est ça, voilà”, et les gens des entreprises évidemment, absolument ravis. Y compris les entreprises comme Bolloré ou les brasseries, qui disent “oui c’est ça la vérité”. Donc il y a un certain choc⁷⁵⁸».

Le ton employé rappelle l’évolution en cours parmi les bailleurs dans les années 1990, une évolution qui consiste à contourner l’Etat pour chercher à renforcer le rôle des entreprises dans le développement. Ce n’est certes pas la première fois que la voix des entreprises est entendue dans les cénacles des bailleurs internationaux. Rutherford Poats, président du Comité d’aide au développement (CAD) de 1982 à 1985, place au tournant des années 1990, la fin d’un dialogue de sourds sur le rôle culturel, social et économique de l’entrepreneur dans les pays africains. Le « grave obstacle culturel et social » au développement, selon Poats, qui consiste pour les pays africains à considérer l’administration comme l’élite, commence à faiblir, en grande partie sous l’action de communication d’USAID et de l’OCDE⁷⁵⁹. Le cas ici étudié en est une illustration, et est une émanation d’une politique de développement, pilotée depuis Paris en l’occurrence qui vise à réformer les politiques encadrant les affaires en Afrique et à rétablir l’image des opérateurs privés comme « ressource du développement⁷⁶⁰».

⁷⁵⁸ Entretien avec le coordinateur des réseaux, 17 octobre 2016.

⁷⁵⁹ « We set out to do much more about it in the subsequent AID programs, as you know - but not just by USAID, but by all concerned. It no longer was contentious as it had been for many years in the political discussions in the African setting that private enterprise had to be given priority. This despite the fact that still we found in this period when I was surveying Africa more closely that it was not regarded by most of the elite of Africa as a worthy ambition for one of their sons to become a businessman. He should be in government, be a bureaucrat, have a place, a position, not a job. This was a very serious social, cultural impediment. », Extrait de l’entretien avec Rutherford M. Poats, The Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Program Foreign Assistance Series, 13 janvier 1999, p.28-29.

⁷⁶⁰ Idem.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre retrace la construction et l'émergence dans les années 1980 du « développement du secteur privé » comme politique publique de coopération prioritaire, en particulier dans le contexte des relations entre la Communauté européenne et les pays du groupe Afrique Caraïbes Pacifique (ACP). L'émergence se fait en plusieurs étapes, à la fois au sein de la relation CEE-ACP et entre la Commission et d'autres institutions du développement. On observe dans un premier temps une « privatisation » de la coopération CEE-ACP dans les années 1980, c'est-à-dire l'intégration aux Conventions de Lomé d'éléments politiques visant à soutenir les investissements privés à travers l'aide publique au développement. La DG VIII refait une tentative, dix ans après l'échec en 1979, de proposer un système communautaire des investissements européens avec les pays ACP pour stabiliser des flux financiers privés, dont les pays d'Afrique subsaharienne surtout ont besoin. Une libéralisation politique et économique est déjà amorcée à la fin des années 1980 : sur l'impulsion de la Commission européenne qui utilise diverses techniques d'influence, des rencontres avec les milieux économiques et autres conférences avec le secteur privé des pays ACP sont organisées afin de faire remonter « par le bas », en les contournant, des propositions politiques aux gouvernements ACP : attirer les investissements européens privés, développer l'initiative privée⁷⁶¹. A travers ces moyens de contournement de l'Etat ACP, pour le disqualifier, la relation CEE-ACP s'éloigne de fait d'une « complète égalité entre partenaires ⁷⁶² » selon la Convention de Lomé.

Dans une deuxième partie, nous avons montré que le terme « développement du secteur privé » émerge dans un écosystème institutionnel dominé par des Etats dits du Nord. La terminologie apparaît lors d'une réunion en juin 1988 à l'OCDE entre pays membres du Comité d'aide au développement (CAD). Le terme est adopté à la suite d'échanges de « bonnes pratiques » entre pays donateurs du Nord et sur une impulsion forte des Etats-Unis, sur la base des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et de l'agence américaine USAID dans les années 1980. L'approche japonaise accordant plus d'importance à un développement piloté par un Etat fort est rejetée dans un contexte d'influence américaine au CAD et à la Banque mondiale. Dans ce contexte, le rôle des « passeurs » institutionnels

⁷⁶¹ Sur le « contournement de l'Etat » à l'ère néolibérale, voir J.-P. Dozon, *Afriques en présence. Du monde atlantique à la globalisation néolibérale*, op. cit.

⁷⁶² Convention CEE-ACP de Lomé (1975-1980), p.13.

américains à la présidence du Comité d'aide au développement est mis en évidence. La priorisation du développement du secteur privé par le Comité d'aide au développement (CAD) à Paris est transférée dans le contexte de la coopération CEE-ACP. La Convention Lomé IV (1990-1995) intègre alors pleinement le développement du secteur privé comme principe directeur, contre l'avis initial des représentants ACP qui le considèrent davantage comme une partie seulement de la coopération industrielle, plus large (celle-ci étant mise de côté par les Européens).

Des circulations entre la Commission européenne et la Banque mondiale ont lieu à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Partant initialement d'une discussion sur les programmes d'ajustement structurel, la Commission se construit comme interlocuteur de la Banque mondiale. Elle s'aligne sur les politiques des institutions de Bretton Woods et considère le développement du secteur privé comme moyen de poursuivre des réformes d'ajustement structurel en Afrique subsaharienne. Les lieux de circulations d'idées et d'acteurs sont retracés. D'une part, la DG VIII organise des échanges de deux ans avec des économistes de la Banque mondiale qui travaillent en immersion à Bruxelles, et inversement. D'autre part, des réunions techniques ou politiques fréquentes et régulières sont tenues pour harmoniser les politiques des deux institutions, notamment sur les politiques de développement du secteur privé.

Enfin, en retraçant, en trois temps, les liens entre les réseaux institutionnels d'affaires et la DG VIII, nous établissons leur importance auprès des administrateurs de la DG VIII dans la définition des politiques de développement CEE-ACP. Qu'il s'agisse du Groupe des Sept ou d'*Interact*, les réseaux institutionnels d'investisseurs européens sont présents et visibles à Bruxelles et les contacts avec la Commission sont nombreux, notamment au moment des négociations CEE-ACP. Les messages qu'ils portent parviennent ainsi à être intégrés dans les textes des Conventions, notamment Lomé IV en ce qui concerne les dispositions relatives au développement du secteur privé. De même, la déconstruction des réseaux français de l'entreprise en Afrique permet de retracer leur influence auprès des responsables de la Commission européenne. A la fin des années 1980, ce sont notamment les « rencontres de Libreville », le patronat français et le réseau consulaire franco-africain CPCCAF qui occupent, souvent par cercles concentriques d'ailleurs, un champ économique conservé au nom de « l'amitié » française avec l'Afrique. Ces réseaux d'affaires sont structurés autour d'une action commune portée par le ministère de la Coopération, élément central, et adressent directement à la DG VIII des messages pour le développement de l'entreprise qui sont

intégrés, pour partie, dans le texte de Lomé IV. Dans un troisième temps, l'exemple des Réseaux de l'entreprise portés par la directrice du Club du Sahel de l'OCDE, la Française Anne de Lattre, montre l'omniprésence de certains acteurs institutionnels du Nord dans les tentatives de développement d'un secteur privé local en Afrique. Les Réseaux de l'entreprise comprennent pendant les années 1990 plusieurs centaines de membres choisis selon des critères et des financements venus de Paris et Washington. Ils sont structurés principalement à l'initiative d'une personnalité libérale, à savoir, ici, Anne de Lattre, ayant une trajectoire personnelle empreinte de l'histoire industrielle française et fortement connectée aux réseaux politiques et économiques occidentaux.

La priorité au secteur privé est fondée sur des « diagnostics » que posent non des experts scientifiques mais des personnes promouvant un « esprit d'entreprise » comme solution, par conviction personnelle et/ou mandat d'élu politique, dans un contexte de réseaux institutionnels très resserrés entre le milieu des politiques d'aide au développement – Commission, OCDE, ministère de la Coopération – et les milieux industriels. Un langage de « vérité » impérieuse vient remplacer le choix exprimé par les Etats africains comme justification au ciblage des politiques publiques de développement. Autant qu'un langage de vérité, un langage du « concret » des affaires s'impose par le Nord dans les politiques de développement en Afrique, ainsi que l'illustre le ministre français de la Coopération en 1985, Christian Nucci, devant une assemblée composée de représentants d'opérateurs privés français et africains :

« Les entreprises du secteur privé doivent jouer un rôle important, car leurs dirigeants sont des Hommes et des Femmes du concret. Tenons un langage [sic] de vérité et de clarté pour répondre aux aspirations des populations ⁷⁶³».

Les termes de « secteur privé » et « d'entreprise » prennent pied dans le vocabulaire de la coopération CEE-ACP à la fin des années 1980, avec une intensité inédite auparavant. La coopération industrielle telle que la prévoyait Lomé I (1975) visait en effet à soutenir des entreprises industrielles ACP, sans égard à leur caractère public ou privé, au moyen d'instruments financiers par ailleurs assez limités. Une orientation nouvelle est définie sous la dénomination « développement du secteur privé » dans le contexte du Consensus de Washington. Une conception différente commence de poindre : le développement des pays ACP devra se faire à travers *leur* secteur privé (développer les entreprises et créer les conditions d'accueil d'investissements étrangers) et *avec* le secteur privé européen, au moyen

⁷⁶³ Fonds CPCCAF, 12^e Assemblée générale de la CPCCAF à Cotonou, Discours de Christian Nucci, ministre délégué à la Coopération auprès du ministre des Relations extérieures, 1985.

des investissements européens. Nous verrons dans le chapitre suivant que faire rimer développement avec soutien à l'initiative privée dans les ACP permet aussi de donner à l'unité « secteur privé » de la direction générale du développement à la Commission un retentissement qui lui manquait jusqu'alors.

Chapitre 4 : Traduction opérationnelle d'une priorité politique à Bruxelles

Introduction du chapitre

La priorité au développement du secteur privé naît dans le giron des programmes d'ajustement structurel montés au cours des années 1980 par les institutions de Bretton Woods et sur lesquels s'aligne la coopération CEE-ACP. A partir de la Convention Lomé IV (1990-1995), les Etats ACP peuvent souscrire à des projets de développement du secteur privé dans les exercices de programmation de l'aide du Fonds européen de développement (FED). La coopération CEE-ACP marque alors un moment « secteur privé » : la priorité politique est incarnée par une hausse des activités dans ce domaine à la Commission, à la Banque européenne d'investissement et au Centre de développement industriel. Nous questionnons dans ce chapitre les dynamiques institutionnelles et humaines qui déterminent la traduction opérationnelle de cette priorité. La relation avec les pays africains, bénéficiaires principaux de la coopération européenne, fait l'objet d'une « néolibéralisation » de la coopération et des relations Nord-Sud. Le mot est ici utilisé pour faire référence à l'extension d'une idéologie qui vise à établir une économie de marché dont les préceptes gagnent toutes les sphères de la société, allant jusqu'à désengager l'Etat ou en le limitant à un rôle de facilitateur du marché⁷⁶⁴. Ces politiques européennes visent, dans les pays africains, à renforcer le tissu économique des petites et moyennes entreprises (PME), à développer un « esprit d'entreprise » et à contourner l'Etat comme entrepreneur du développement⁷⁶⁵, à attirer des investissements privés européens... Par conséquent, les politiques CEE-ACP de développement du secteur privé façonnent les politiques économiques des ACP en les faisant reposer, principalement, sur le secteur privé.

Après avoir étudié l'émergence de la terminologie « développement du secteur privé » dans les institutions internationales à la fin des années 1980 dans le précédent chapitre, ce chapitre interroge la façon dont le paradigme politique est appliqué de manière concrète dans

⁷⁶⁴ A. Mbembe, *Critique de la raison nègre*, op. cit. Pour d'autres auteurs, les pratiques néolibérales visent aussi à légitimer un ordre de domination et de coercition Nord-Sud : Béatrice Hibou, *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2014 ; J.-F. Bayart, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », art cit.

⁷⁶⁵ On rejoint aussi la néolibéralisation de l'Afrique qu'évoque J.-P. Dozon, *Afriques en présence. Du monde atlantique à la globalisation néolibérale*, op. cit.

le cadre de la coopération CEE-ACP. Nous verrons dans un premier temps que le secteur privé devient, dans un sens Nord-Sud, un nouveau « moteur » du développement des pays ACP. Afin de créer de l'emploi et de la croissance, la Commission européenne propose que les pays africains promeuvent l'initiative privée dans des sociétés libéralisées. Ensuite, un projet européen au Mali est étudié pour illustrer les espoirs des administrateurs de l'unité « coopération industrielle/secteur privé » à la Commission de voir émerger une alternative à l'aide-projet traditionnelle et de gagner en périmètre d'intervention (I). Dans un deuxième temps, nous montrerons comment la priorité donnée au secteur privé dans la Convention de Lomé IV influence le niveau d'activité des instruments de la coopération ACP-CEE. L'unité « coopération industrielle/secteur privé » développe une approche en particulier pour développer les petites entreprises locales. La Banque européenne d'investissement (BEI) change ses méthodes d'intervention – surtout sous l'impulsion de la Commission et la nouvelle direction du Centre de développement industriel (CDI) à partir de 1990 cherche à faire peau neuve. Ces changements opérationnels font la lumière sur une priorité politique nouvelle de la relation CEE-ACP (II).

I. Premiers projets pour un acteur nouveau

A. Un choix unilatéral

Dans la sphère de coopération CEE-ACP, les politiques de développement du secteur privé prennent pied dans un sens Nord-Sud, et non le contraire. La Communauté démontre dans les discours vouloir « créer de l'entrepreneur » dans les pays ACP, et surtout en Afrique⁷⁶⁶. Babougou N'Ci, le projet d'appui direct aux créateurs d'entreprises au Mali à la fin des années 1980, en sera une première opérationnalisation.

1) Une décision sous influence ?

En 1988, à l'ouverture des négociations pour la Convention de Lomé IV, les ministres européens du développement se félicitent que le secteur privé (européen et local) soit « accepté » comme moteur du développement par leurs interlocuteurs ACP. Le président du Conseil des ministres de la CEE applaudit l'engagement des ACP sur ce sujet⁷⁶⁷. L'Europe insiste sur l'importance qu'elle y accorde. Un document de travail de la Commission avait été envoyé aux ACP en mars 1988, avant l'ouverture des négociations : « la future convention devrait mettre l'accent, *beaucoup plus* que le texte actuel, sur le dynamisme du secteur privé⁷⁶⁸ ». Le Conseil des ministres européen fait savoir qu'il ne s'oppose pas, pour user d'un euphémisme, à cette disposition⁷⁶⁹. C'est bien la Communauté, et non les ACP, qui propose

⁷⁶⁶ Sur les aspects du travail et de l'entreprise en Afrique, domaine pour lequel une bibliographie se développe surtout à partir des années 1990, voir J. Iliffe, *The emergence of African capitalism, op. cit.* ; J. Copans, *La longue marche de la modernité africaine: savoirs, intellectuels, démocratie, op. cit.* ; C. Albagli et G.M. Hénault, *La création d'entreprise en Afrique, op. cit.* ; A. Spring et V. McDade, *African Entrepreneurship: Theory and Reality, op. cit.* ; Jean-Marc Ela, *Travail et entreprise en Afrique. Les fondements sociaux de la réussite économique*, Paris, Karthala, 2006.

⁷⁶⁷ Négociations Lomé IV : Discours d'ouverture des négociations ACP-CEE (Communiqué de presse du 13 octobre 1988, ACP/42/028/88 ACP-CEE/2173/88) prononcé par le Président du Conseil Theodoros Pangalos, ministre suppléant des Affaires étrangères de la Grèce, au plateau de Kirchberg (Luxembourg) : « nous avons constaté avec satisfaction que les pays ACP reconnaissent de façon de plus en plus marquée et explicite l'importance d'un secteur privé sain, prospère et dynamique, en raison de la contribution substantielle qu'il peut apporter au développement équilibré et réussi de l'économie de ces pays. [...] La Communauté tient à souligner l'importance d'une attitude positive des Etats ACP vis-à-vis des opérateurs privés tant nationaux qu'européens... » (p.16).

⁷⁶⁸ Négociations Lomé IV : Document de travail « Orientations pour le renouvellement de la Convention CEE-ACP », 9/3/1988 p.21 (notre accentuation). « Phrases clé sur le développement des entreprises » (TFN/NG4/INV4/012F-Rev1, ACP/00/490/89).

⁷⁶⁹ Le Conseil des ministres « se félicite de voir que le secteur privé sera, comme l'envisage la Commission, davantage associé à la coopération ». Négociations Lomé IV : « Documents préparatoires : Conclusions de la Présidence », 13 juin 1988, p.2.

de mettre le développement des entreprises au premier plan de la nouvelle convention⁷⁷⁰. Dans un document de travail, la DG VIII propose de faire converger toutes les thématiques touchant de près au secteur privé – le développement industriel, les PME, l’investissement et le secteur privé – comme des « secteurs indissociables dans le développement de l’entreprise ». A l’approche du développement de l’entreprise se substitue donc une politique globale de développement du secteur privé.

De 1988 à 1990, comme tous les cinq ans d’ailleurs, le contexte des négociations est tendu : les représentants du groupe ACP font part de leurs doutes quant à la relation politique avec une Communauté de 340 millions d’habitants qui s’engage sur le chemin plein de promesses d’un Marché commun, alors que la pauvreté augmente dans les pays ACP⁷⁷¹. Les ministres ACP ne cherchent plus à s’opposer en bloc à la priorité secteur privé, longtemps rejetée auparavant au motif de la souveraineté des politiques économiques. Le représentant des ACP, le ministre des Finances et du plan du Guyana, Carl Greenidge, parle pour le groupe quand il donne son accord sur le fond et admet que les pays ACP ont besoin d’investissements privés pour avoir plus de ressources financières à disposition⁷⁷². Mais les ACP tentent encore de freiner la forme tout-privé que prend le discours de la coopération sous l’impulsion européenne. Ils proposent de continuer à parler en termes de coopération industrielle, en accord avec les engagements pris quinze ans auparavant avec la Convention de Lomé en 1975. Ils préviennent que le développement des entreprises c’est bien, mais que cet objectif ne doit pas « venir se substituer à la coopération industrielle⁷⁷³ ». La réponse de la Commission se veut sans équivoque : le développement de l’entreprise est transversal et dépasse donc toute limitation sectorielle que voudraient en faire les ACP, et à ce titre explose le cadre limitatif de la coopération industrielle. Pendant les négociations, la plupart des requêtes ACP ne sont pas entendues. La Communauté refuse ou reste mutique sur plusieurs propositions autour des moyens à donner aux instruments : le Centre de développement industriel (CDI), qui selon les ACP n’est toujours pas pourvu de moyens financiers suivants pour industrialiser les soixante-huit pays ACP ; les ACP n’ont toujours pas le droit de prendre

⁷⁷⁰ Négociations Lomé IV. Document « Annexe 1 - Négociations concernant la future convention ACP-CEE », 13 février 1989 p.63.

⁷⁷¹ Le *Courrier* n°120 (mars-avril 1990), dossier spécial sur les négociations de Lomé IV. Voir aussi le *Courrier* n°115 (mai-juin 1989), *News Round-up* p.I.

⁷⁷² Négociations Lomé IV. Discours Carl B. Greenidge, Président du Conseil des ministres ACP le 12 octobre 1988 (ACP/00/033/88/Rév.2), p.17.

⁷⁷³ Négociations Lomé IV. Document de travail « Phrases clé sur le développement des entreprises » (TFN/NG4/INV4/012F-Rev1, ACP/00/490/89), p.64.

part aux décisions d'octroi d'investissements de la Banque européenne d'investissement (BEI) ; enfin les dernières propositions concernant la mise en place de nouveaux fonds financiers CEE-ACP sont retoquées⁷⁷⁴. Les ACP font savoir que les résultats des instruments déjà existants sont à leurs yeux décevants, et pourtant la Communauté se refuse à les modifier. Le représentant ACP Carl Greenidge se fait remarquer par la force de ses propos. Il se fait le porte-parole de rancœurs qui ne s'expriment que lors des moments privilégiés des négociations : la BEI n'est pas à la hauteur des attentes qu'elle a suscitées comme catalyseur d'investissements publics vers les ACP, et aucune autre institution financière bilatérale ou multilatérale n'a compensé ces manques de flux de capitaux. Etant donné que les ACP n'ont pas droit à la décision dans ces institutions, selon lui, tout le pouvoir est concentré dans les institutions financières et les ACP restent en situation de bénéficiaires dépendants à qui la parole n'est pas donnée. Dès lors, dit-il en octobre 1988 à Luxembourg :

« il n'est pas surprenant que pour la majorité des Etats ACP, la situation se soit soldée par un taux de croissance très faible ou négatif. Des flux d'investissement totalement inadéquats [car décidés sans procédure paritaire CEE-ACP], laissent peu ou pas de possibilités de diversification de la production. C'est la raison pour laquelle nous continuons de dépendre de nos exportations traditionnelles de matières premières ⁷⁷⁵».

Bien que les Nations unies aient adopté un Programme d'action pour le redressement économique et le développement de l'Afrique (1986-1990), les résultats économiques en Afrique subsaharienne sont décevants : la croissance globale du produit intérieur brut n'atteint que 0,5 % en 1986 et 0,8 % en 1987. Ces chiffres sont essentiellement dus à trois facteurs : les taux de croissance négatifs des pays africains exportateurs de pétrole, dont le marché subit une contraction de la demande et une chute des prix ; la sécheresse qui sévit en certains points du continent, surtout en Afrique australe et dans la bordure sahélienne de l'Afrique de l'ouest ; la contraction de la demande mondiale de produits de base et la chute de leurs cours. Le ralentissement de la croissance atteint des taux négatifs dans certains pays d'Afrique subsaharienne⁷⁷⁶. Si les Etats ACP adoptent le développement du secteur privé, qui émane d'une proposition européenne, comme priorité nouvelle introduite avec la Convention de

⁷⁷⁴ Négociations Lomé IV. Annexe 1 aux Négociations concernant la future convention ACP-CEE, 13 février 1989, Note d'information du Co-Secrétariat du Conseil des ministres ACP-CEE, 6 mars 1989 (ACP/00/165/89).

⁷⁷⁵ Négociations Lomé IV. Discours de Carl B. Greenidge, Président du Conseil des ministres ACP le 12 octobre 1988 p.6 (ACP/00/033/88/Rév.2), p.6.

⁷⁷⁶ Adebayo Adedeji, « La situation économique de l'Afrique:: vers une reprise ? », *Politique étrangère*, 1988, vol. 53, n° 3, p. 621-638.

Lomé IV, c'est, semble-t-il, dans une situation de besoin d'alternatives après la « décennie perdue » du développement.

2) « Créer de l'entrepreneur »

En mettant en place des programmes d'ajustement structurel avec le Fonds européen de développement (FED), la Commission s'aligne sur les politiques de la Banque mondiale et participe du désengagement de l'Etat dans les économies africaines. En vue de soulager les déficits budgétaires et de réduire l'endettement, des secteurs entiers doivent être délestés au profit d'un secteur privé plus compétitif, les coûts comprimés et les charges qui reviennent au secteur public réduites. Dans la plupart des pays africains⁷⁷⁷, les offices nationaux – publics – de commercialisation, de stabilisation des cours, et de promotion de l'export sont proscrits, des grandes entreprises publiques sont ouvertes aux investisseurs, c'est-à-dire privatisées. On compte à 250 milliards de dollars l'ensemble des ventes d'entreprises publiques à des investisseurs privés en Afrique et en Amérique du Sud entre 1984 et 1991⁷⁷⁸. La coopération CEE-ACP emprunte le même chemin et recherche des moyens de poursuivre la coopération en se passant davantage de l'Etat. Les rencontres des milieux économiques et sociaux ouvrent un dialogue avec les partenaires privés que sont les opérateurs économiques et les organisations intermédiaires qui les représentent, telles les chambres consulaires, organisations patronales et fédérations professionnelles. Ce dialogue, inexistant avant 1988, année de la première rencontre effective, donne un vecteur utile à la priorisation du développement du secteur privé dans la coopération, étant donné que la Commission ne se retrouve alors plus avec pour seul interlocuteur l'Etat ou les représentants des autorités ACP.

A la suite de la première rencontre des milieux économiques et sociaux le 21 et 22 octobre 1988, les conclusions de la réunion sont publiées⁷⁷⁹. Ces recommandations appellent la coopération CEE-ACP à changer les politiques de développement. Le secteur privé est présenté dans les conclusions comme un moteur du développement et de la croissance. D'une

⁷⁷⁷ Rappelons que cinquante-six projets ont lieu dans vingt-trois pays africains en 1987 (Z. Laïdi, *Enquête sur la Banque mondiale, op. cit.*, p. 156.).

⁷⁷⁸ Voir le *Courrier* n°146 (1994), p.52. Victoria Lickert rappelle que « de nombreuses entreprises françaises du secteur [...] prennent par ailleurs une part active aux politiques de privatisations et de restructurations d'entreprises publiques africaines (dans les télécoms, l'exportation de matières premières, etc.) » dans V. Lickert, « Les milieux d'affaires français, l'AFD et l'Afrique dans les années 1990 », art cit, p. 177., p.177.

⁷⁷⁹ Recommandations en annexe du Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1988, 1^{ère} rencontre des milieux économiques et sociaux, organisée par le Comité économique et social le 20-21 octobre 1988 à Bruxelles (rapport rédigé par MM. Thompson et Lassort).

part, les participants, principalement des opérateurs privés européens présents à Bruxelles, s'adressent aux autorités ACP et les exhortent à développer l'initiative privée et à réformer les climats d'investissement, un message déjà lu sous la plume de la DG VIII. D'autre part, les participants demandent à renforcer le pouvoir décisionnaire des milieux économiques privés dans les politiques de développement dans leur pays. Ils devraient, proposent-ils, pouvoir participer à la définition des programmes indicatifs nationaux (PIN) et aux institutions de financement locales et internationales. La Commission propose d'étendre les mécanismes de financement direct de la coopération au bénéfice non plus du seul Etat ACP, mais aussi des organisations intermédiaires. La rencontre des milieux économiques et sociaux de 1988 propose donc de se passer progressivement de l'Etat ACP et de se tourner vers le secteur privé comme acteur non étatique pour la formulation des projets et leur exécution. Du côté ACP, ce sont surtout les représentants institutionnels qui se rendent à ces réunions. Il n'y a pas d'opérateurs privés présents car la réunion a lieu à Bruxelles et il n'y a pas de prise en charge financière. Un directeur à la DG VIII se souvient :

« En réalité les représentants invités venaient de la société civile, des chambres de commerce et d'industrie, c'est-à-dire des représentant institutionnels. On n'avait pas d'investisseurs ou d'entrepreneurs privés. Le dialogue n'était pas très ouvert vers les entreprises⁷⁸⁰».

De manière générale, cette première rencontre des milieux économiques et sociaux permet aux quelques représentants du secteur privé ACP et européen, mais aussi surtout à la Commission, de demander à ce que le secteur privé soit plus pris en compte et d'enlever à l'Etat ACP le rôle de pilote exclusif du développement. La rencontre fournit à la Commission un vecteur légitime pour influencer les pays ACP dans une direction décrétée démocratiquement, car formulée officiellement par des milieux économiques et sociaux ACP à Bruxelles. Les conclusions d'un séminaire traitent certes du contenu des discussions, mais étant donné qu'il s'agit d'une première rencontre, nous formulons l'hypothèse que ces conclusions portent fortement la marque de leurs rédacteurs et des organisateurs de la réunion. Il se trouve qu'un des deux rédacteurs de la note de conclusions, Jacques Lassort, consultant français pour l'Association pour la promotion et le développement industriel (APRODI), un bureau d'études d'appui aux entreprises, est à plusieurs reprises présent à Bruxelles pour encourager un développement de l'initiative privée en Afrique⁷⁸¹. Lassort voit peut-être dans ce séminaire un moyen de transmettre des idées qui ont cours dans les milieux européens afin de promouvoir le développement du secteur privé. Ce rapport est publié au début des

⁷⁸⁰ Entretien avec JCB, 25 janvier 2018.

⁷⁸¹ Jacques Lassort écrit dans le *Courrier* n°115 (1989), p.58-60 puis encore par la suite.

négociations pour Lomé IV, et constitue un document de base pour les négociations afin de façonner le contenu de la nouvelle Convention CEE-ACP. Lorsque la rencontre prend fin, les participants en appellent au renforcement d'une tendance selon eux de plus en plus forte dans de nombreux gouvernements africains, à réserver un rôle moins interventionniste pour l'Etat et à garantir un libre marché sans freins :

« pour reposer dans une plus grande mesure sur l'entreprise et le marché. En fait, dans beaucoup de pays le rôle du secteur public est de faciliter le développement économique – au moyen de la création des conditions dans lesquelles le marché peut opérer effectivement et équitablement –, plus que d'agir directement comme les moteurs de ce développement ⁷⁸²».

Passer par le vecteur de la rencontre des milieux économiques permet de formuler une autre finalité politique imaginée comme nécessaire pour les ACP : la Commission exprime le besoin de « développer l'esprit d'entreprise » dans les sociétés africaines, et les PME sont importantes à ce niveau pour leur « rôle de création et de diffusion de la culture et de l'esprit d'entreprise »⁷⁸³. Par conséquent les PME n'importent pas seulement pour leur capacité à créer de l'emploi ou à renforcer un tissu économique local, mais aussi parce qu'elles diffusent une culture et des compétences entrepreneuriales. L'esprit d'entreprise est quelque chose qui se cultive, selon les conclusions de la rencontre : il faut que les Etats ACP fassent en sorte de créer un bon climat d'investissement et d'améliorer les institutions financières car « un système financier sain génère l'esprit d'entreprise ⁷⁸⁴». « Il faut changer les mentalités ⁷⁸⁵», dit le directeur du CDI en 1986, il faut créer un « développement centré sur l'Homme ⁷⁸⁶» et faire germer en Afrique une « classe d'entrepreneurs ⁷⁸⁷», « produire de l'entrepreneur ⁷⁸⁸» dans un

⁷⁸² Recommandations en annexe du Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1988, 1^{ère} rencontre des milieux économiques et sociaux, organisée par le Comité économique et social le 20-21 octobre 1988 à Bruxelles (rapport rédigé par MM. Thompson et Lassort).

⁷⁸³ Idem. La culture d'entreprise n'est jamais définie mais elle fait sans doute référence, à l'échelle d'une société, au développement de compétences entrepreneuriales, à savoir les capacités de gestion financière et humaine, de démarchage commercial, de recherche de débouchés nouveaux, entre autres.

⁷⁸⁴ Idem.

⁷⁸⁵ *Le Courrier* n°95 (1986), p.21 : « il faut changer les mentalités et développer le secteur privé africain car jusque-là on n'a fait qu'imposer des choses étrangères » (notre traduction). Voir aussi exemple l'article de Jean-Louis Clavier et du même Jacques Lassort, dans le *Courrier* n°115 (1989), p.58-60 ou l'intervention de Lord Plumb, membre du Parlement européen (groupe conservateur EPP) qui souligne en séance plénière CEE-ACP l'importance de mettre en avant le secteur privé et la création d'une « culture d'entreprise » dans les pays africains (*Courrier* n°150 (1995), p5).

⁷⁸⁶ *Le Courrier* n°141 (1993), p.50, parle d'un « développement centré sur l'homme, et non sur les institutions » (notre traduction).

⁷⁸⁷ Voir dans *le Courrier* n°122 (1990), p.32, l'article de Georges Nicolet (directeur financier de CESIRI-SO, organisation céréalière au Mali) qui exprime le souhait de « voir émerger une classe entrepreneuriale en Afrique ». Le Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE de 1990 rapporte la nouvelle stratégie du CDI pour le mandat du nouveau directeur, Paul Frix, consistant à « favoriser l'émergence d'une nouvelle catégorie d'entrepreneurs dans les pays ACP, formée par

continent où l'on se permet de dire que l'entrepreneur africain est souvent, jusque-là, « inexistant ⁷⁸⁹ ». Abdication ou normalisation, le ton s'adapte et se plie également parmi les organismes de représentation des ACP : Issa Diallo, Secrétaire général par intérim de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), dira, excédé de la réticence selon lui mal placée de certains pays ACP à se « normaliser » à la vision néolibérale, que

« le secteur privé a un rôle à jouer. On ne peut pas parler simplement de libre entreprise ? *Get on with it !* Avez-vous déjà vu un pays construit par des étrangers ? Non bien sûr ! Et pourtant, nous en sommes là. [Il faut] remettre le train africain sur les rails ⁷⁹⁰ ».

Ainsi l'esprit d'entreprise apparaît-il comme corollaire aux politiques de coopération à la fin des années 1980, et irrigue le discours des décideurs, allant jusqu'à être représenté à la tête de la Commission économique pour l'Afrique (CEA). A travers un modèle de projet au Mali, les administrateurs de l'unité coopération industrielle/secteur privé à la DG VIII pensent au tournant des années 1990 avoir trouvé une manière de « cultiver » l'esprit d'entreprise en Afrique.

B. « Babougou N'Ci »

1) Appui direct aux entrepreneurs maliens

En septembre 1989, la directrice du Club du Sahel et instigatrice des Réseaux de l'entreprise en Afrique, Anne de Lattre, écrit un article sur un projet de la DG VIII dans *Marchés tropicaux*⁷⁹¹, revue économique francophone sur l'Afrique très lue, notamment à la Commission⁷⁹². Dans cet article, elle fait l'apologie d'un projet de la DG VIII au Mali, parlant d'un projet innovant qui pourrait révolutionner les approches du développement et permettrait à terme, pour un pays africain, de se passer de l'aide publique. Le projet commence à la fin des années 1980 dans la ville de Ségou, et porte le nom d'un prince bambara, afin de donner

exemple d'hommes d'affaires ayant fait leurs preuves dans le secteur informel ou de jeunes adultes présentant la formation intellectuelle qui convient » (p.63).

⁷⁸⁸ Un article dans le *Courrier* n°146 (1994) p.86-87 parle de « produire des entrepreneurs au Mali ».

⁷⁸⁹ Article de Vishnu Persaud, directeur au Secrétariat du Commonwealth, dans *le Courrier* n°115 (1989), p.63-65.

⁷⁹⁰ Entretien avec Issa Diallo dans le *Courrier* n°131 (1992), p.4-7. Formé à Paris et à Genève, diplomate guinéen à l'ONU, Issa Ben Yacine Diallo est Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) en 1991 et 1992 après une période d'intérim, puis devient Secrétaire général adjoint de l'ONU.

⁷⁹¹ « Epargne et crédit pour la création de PME : programme Babugu N'Ci » à Ségou (Mali) : *Marchés tropicaux* n°2637, 16 septembre 1989.

⁷⁹² Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

une étiquette locale à un projet plutôt que de l'estampiller « Commission européenne »⁷⁹³. Babougou N'Ci ou Bambougou N'tji est une ville située à 25 kilomètres de Ségou où le prince malien N'Ci Diarra aurait selon la légende fait amener l'eau du fleuve Niger par un canal, afin d'assurer un transport fluvial et l'accès à l'eau pour ses sujets⁷⁹⁴. Dans le projet de la Commission, l'eau symbolise les ressources en capital que le FED met à disposition des créateurs d'entreprises maliens à travers des lignes de crédit, de 1,4 puis 3,2 millions d'Ecus⁷⁹⁵. Les autorités maliennes demandent une aide du FED dans le but de réinsérer les diplômés maliens pour lesquels il est mis fin au « placement » systématique dans l'administration publique, sous le coup des programmes d'ajustement structurel. La Commission propose un soutien direct aux entrepreneurs maliens, en faisant un premier essai, pilote, à Ségou, auprès du peuple bambara au motif que les Bambaras auraient un « intérêt culturel pour l'entreprise » et « une capacité entrepreneuriale » plus forte que d'autres peuples africains, selon les administrateurs du projet à la DG VIII⁷⁹⁶.

Le projet est conçu comme une réponse aux conséquences sociales des programmes d'ajustement structurel consécutifs qui ont été déployés au Mali à partir de 1982⁷⁹⁷ et ont mis fin, notamment, à un emploi automatique pour les diplômés de l'éducation supérieure. Au sein de la DG VIII de la Commission, on cherche à diversifier l'échelle d'intervention macroéconomique. Plutôt que de se contenter de réformes de l'ordre des politiques économiques, la DG VIII développe un premier projet d'appui financier et technique direct aux opérateurs maliens, c'est-à-dire sans passer par la Banque européenne d'investissement, ni le Centre de développement industriel, et en allant plus loin que quelques missions d'assistance technique ou de formation professionnelle. Le projet malien met fin à des approches traditionnelles de projets d'industrialisation mal adaptées selon le chef de projet au Mali, qui « étaient toujours fondées sur des projets de secteurs, avec des éléphants blancs, qui n'ont jamais rien donné, [ou qui ont] donné des choses absurdes, des papeteries en plein milieu de la brousse ou [...] des espèces de fantasmes de développement industriel à marche

⁷⁹³ Entretien avec le chef de projet, 22 décembre 2016.

⁷⁹⁴ L'autre version veut qu'il l'ait fait pour faire plaisir à ses épouses qui souhaitaient pouvoir voir des hippopotames en se levant (source : entretien du 22 décembre 2016).

⁷⁹⁵ *Le Courrier* n°122 (1990), p.22-23.

⁷⁹⁶ Entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016.

⁷⁹⁷ Banque mondiale, 1990, Mali - Programme d'ajustement structurel (PAS I), Wahington, The World Bank. Mali Web, 2011, Maliweb.net - Programme d'Ajustement Structurel (PAS) 5666 chefs de familles cherchent désespérément leur sou, <http://www.maliweb.net/non-classe/programme-dajustement-structurel-pas5666-chefs-de-familles-cherchent-dsesprment-leur-sou-24857.html>, 20 juin 2011, consulté le 5 avril 2018.

forcée ⁷⁹⁸». L'appui à l'esprit d'entreprise est alors pensé en termes de projet global pour créer emploi et croissance. Pour développer un secteur privé dans un pays où les appareils étatiques sont amenés à se désengager des prérogatives pour l'emploi et des services sociaux pour la population, le projet Babougou N'Ci est pensé autour de la figure (d'après une conceptualisation européenne) de l'entrepreneur africain. Le responsable du programme explique que Babougou N'Ci doit révolutionner la façon de penser l'aide au développement européenne en la centrant sur le bénéficiaire africain, et non sur l'Etat destinataire de l'aide. Il s'agit, selon la rhétorique employée à la conception et rappelée par le chef de projet, de

«replacer l'individu au cœur des politiques de développement [et donc] favoriser le développement du secteur privé, non pas en l'axant sur une réflexion économique, mais en l'axant sur une réflexion socioéconomique, en se posant la question, qui est le moteur de ça ? c'est l'entrepreneur ⁷⁹⁹».

2) Logique d'entreprise dans une approche projet

Dans le projet Babougou N'Ci, la Commission propose à des jeunes Maliens diplômés et au chômage de bénéficier d'un crédit, remboursable à des taux moins élevés que les taux pratiqués par les banques, pour créer une activité privée : un commerce artisanal, un projet de pisciculture, une provenderie, un négoce de poisson... La première innovation du projet, par rapport aux programmes habituels de la DG VIII, vient du fait que le prêt n'est pas accordé par la Banque européenne d'investissement (BEI) à des sociétés financières de développement qui les rétrocéderaient ensuite aux opérateurs. La ligne de crédit du FED (et donc de la Commission) est rendue disponible directement aux opérateurs, par l'entremise d'une structure mise en place par un assistant technique de la Commission, en capitale mais aussi en régions. Un jeune Belge ayant une expérience de quelques années dans des entreprises en France et en Belgique, est choisi comme assistant technique et doit créer une structure d'appui aux entreprises. N'étant pas fonctionnaire de la Commission, il est administrativement rattaché au ministère de l'emploi et du service public malien pour ne pas déroger à la logique de l'appropriation ACP des projets de développement. Mais le choix de recourir à un chef de projet sélectionné par la DG VIII plutôt qu'un ordonnateur-fonctionnaire désigné par le Ministère, permet à la Commission de s'affranchir du secteur public malien et de contourner l'Etat ACP.

⁷⁹⁸ Entretien avec le chef de projet, 22 décembre 2016. Le changement d'approche est confirmé lors d'un entretien avec PB, fonctionnaire à la DG VIII, 19 janvier 2017.

⁷⁹⁹ Entretien avec le chef de projet, 22 décembre 2016.

Le projet est lancé en juillet 1987. La première tâche pour le chef de projet consiste à mettre en place la structure de crédit et de définir le système de choix des cibles, des mécanismes de garanties. Les définitions changent, les bénéficiaires aussi. Aide-t-on les jeunes ? les diplômés ? les entrepreneurs ? Le chef de projet sélectionne, sur ses critères personnels de rentabilité économique, des projets viables. Afin de rester au plus près de l'objectif, c'est-à-dire soutenir l'activité de personnes pour qui l'accès au crédit est difficile sinon impossible, il met sur pied autour de lui une équipe de gestion et d'appui-conseil locale : conseil aux porteurs de projets, étude et sélection des dossiers, présentation au comité de financement, octroi des prêts et vérification des remboursements. Si les programmes d'ajustement structurel ont mis sur le banc les diplômés maliens, ils ne deviennent pas pour autant la cible car : « c'est d'entrepreneurs et de leur projet d'entreprise qu'il s'agit ⁸⁰⁰ », dira le chef de projet ; l'enjeu est bien de « produire de l'entrepreneur ⁸⁰¹ ». Le projet Babougou N'Ci, en évaluant la rentabilité des projets sur place, inaugure une logique d'entreprise dans l'aide au développement de la DG VIII. De plus, la légèreté de la gestion est privilégiée pour minimiser les coûts de fonctionnement, ainsi que la flexibilité dans l'octroi des crédits et la souplesse dans les procédures de remboursement. Le but est bien de changer des projets souvent critiqués afin de contribuer directement au développement économique, dans un contexte international d'*aid fatigue*, c'est-à-dire de déclin de l'aide publique au développement⁸⁰².

3) Succès et retentissement

Le succès du programme est grand et signifie beaucoup pour l'unité qui en a la charge à la Commission. Au bout d'un an, on parle officiellement de 1 100 emplois créés dans plus de deux cents TPE-PME sur la seule région de Ségou, avec des investissements redistribués à 1,2 milliards de francs CFA (équivalent à 1,8 millions d'Ecus)⁸⁰³. Après sept ans, 4 500 entrepreneurs sont identifiés, 14 000 sont rencontrés, 910 projets sont financés pour 5,5 milliards de francs CFA (8,3 millions d'Ecus). A peu près 3 600 emplois directs sont créés. Près de 85 % des prêts sont remboursés dans les temps indiqués, et les équipes sur place constatent aussi des débuts d'une formation d'épargne : une épargne privée locale aurait

⁸⁰⁰ Article d'Olivier Donnet dans le *Courrier* n°146 (1994), p.85-87.

⁸⁰¹ Idem.

⁸⁰² Voir par exemple J.J. Gabas, *Nord-Sud: l'impossible coopération?*, op. cit., p. 21 ; O. Barbarinde et G. Faber, « From Lomé to Cotonou: Business as Usual? », art cit.

⁸⁰³ Article dans le *Courrier* n°122 (1990), p.22-23.

été constituée progressivement en tontines, à hauteur de 1,3 milliard de francs CFA (2 millions d'Ecus)⁸⁰⁴. Le projet est dupliqué rapidement dans les autres grandes villes maliennes. Des antennes sont constituées, sur financement croissant de la Commission⁸⁰⁵, à Bamako, Sikasso, puis Mopti, Kayes et Tombouctou. Des essais sont réalisés au Sénégal, où une histoire de « vaste escroquerie ⁸⁰⁶ » met fin à la tentative de duplication dans un autre pays.

C'est dans le cadre des essais au Sénégal que le chef de projet rencontre Anne de Lattre, qui supervise un projet de l'agence américaine USAID à Kaolack au Sénégal, et qui est très intéressée par l'expérience de Babougou N'Ci. Le chef de projet se rend à Kaolack, et réciproquement Anne de Lattre vient à Ségou⁸⁰⁷. Les Réseaux pour l'entreprise du Club du Sahel n'en sont encore qu'au stade d'idée. Anne de Lattre cherche les meilleures pratiques, selon elle, pour favoriser l'entrepreneuriat en Afrique. Dans l'article cité précédemment elle explique que ce qui lui plaît particulièrement est que le programme soit « dirigé comme une entreprise » (avec une prise de risques sur place et non à distance), destiné à s'autoalimenter et à ne plus dépendre de financements extérieurs. De plus, le projet du Mali donne au promoteur d'entreprise un rôle qui dépasse la simple création d'une cellule de production et qui fera évoluer, espère-t-elle, l'ensemble de la société. Car il en va, pour Anne de Lattre, du succès du modèle de l'entrepreneur contre des sociétés traditionnelles africaines défavorables à un schème capitaliste européen. L'article exprime le souhait très fort que la société et la culture traditionnelles maliennes et – par extension – africaines, changent car, à ce stade, « le chef d'entreprise ne bénéficie pas d'un prestige, les hommes et les femmes ne sont pas préparés à la gestion des sociétés modernes ⁸⁰⁸ ».

Le projet Babougou N'Ci laisse donc entrevoir la possibilité d'un double changement, qu'Anne de Lattre salue et appelle de ses vœux : une transformation socioculturelle africaine en introduisant le prestige pour l'esprit d'entreprise, et un changement des procédures de l'aide publique. La méfiance d'un gouvernement africain devant tout ce qui s'éloigne de l'aide au développement classique, c'est-à-dire des prêts ou de l'assistance technique auprès des institutions publiques africaines, est prise en compte par ces « entrepreneurs du

⁸⁰⁴ Article du chef de projet dans le *Courrier* n°146 (1994), p.85-87.

⁸⁰⁵ Le *Courrier* n°131 (1992) évoque une nouvelle enveloppe de 13 millions d'Ecus (*News round up*, p.VI).

⁸⁰⁶ Les architectes du projet ont eu des « histoires personnelles avec quelqu'un à Bamako et qui était aussi à Podor au Sénégal, il y a eu la vaste escroquerie » : entretien avec le chef de projet, 22 décembre 2017. L'entretien avec Paolo Logli, 14 avril 2017, confirme l'affaire.

⁸⁰⁷ Entretien avec le chef de projet, 22 décembre 2017.

⁸⁰⁸ Article d'Anne de Lattre dans *Marchés tropicaux*, 15 septembre 1989, p.2637-2639.

développement » de la Commission et du Club du Sahel⁸⁰⁹. C'est bien ce contournement de l'Etat par le secteur privé qui conditionne selon eux le succès du projet d'une part, et le but final de l'aide au développement, c'est-à-dire renforcer et structurer les tissus économiques locaux en Afrique. A travers un projet d'appui direct, la Commission contribue par conséquent à étendre une économie de marché au Mali.

Vu depuis Bruxelles, à la DG VIII, on espère la même révolution socioculturelle qui ferait du secteur privé la « nouvelle administration » dans l'imaginaire des populations, c'est-à-dire la définition d'une carrière prestigieuse. Le succès du projet étant si important et symbolique après la « décennie perdue du développement » en Afrique, qu'un contributeur du *Courrier* est dépêché à Bamako pour recueillir les témoignages et faire la publicité du projet au Mali. L'article, intitulé « les nouveaux entrepreneurs ⁸¹⁰ » est très laudatif et répète, photographies à l'appui (voir figure 2), que ces anciens fonctionnaires et jeunes diplômés de l'université se sont réorientés avec succès et « non sans fierté » dans le privé en créant leur entreprise. L'article dresse le portrait de deux personnes. L'un, Kissima Sylla, ingénieur des eaux et forêts, « [n'a] jamais voulu travailler dans l'administration », et est « très fier » d'avoir pu créer son magasin. Avec un prêt de 1,926 millions de francs CFA (2 936 Ecus, remboursables à 10 % d'intérêt sur quatre ans) et une subvention de 0,69 millions de francs CFA (1 463 Ecus), obtenus grâce au projet, il produit et vend du miel, aux particuliers comme aux magasins locaux, emploie en 1990 déjà quatre personnes et fait venir son équipement et ses pots de France. Le deuxième portrait s'intéresse à Oumou Louise Sidibé, qui travaille encore comme enseignante de la fonction publique quand elle entend les mesures de « retraite anticipées » de l'éducation nationale imposées par le programme d'ajustement structurel du FMI, et ouvre en 1988 une école maternelle puis une école primaire privées avec des prêts totaux de 4,647 millions de francs CFA (7 084 Ecus). En 1990 elle emploie sept instituteurs en plus d'un gardien, et est, selon l'article, « aussi fière qu'heureuse ». L'article est truffé d'adjectifs ou substantifs liés à l'entreprise : le « comportement entrepreneurial » du jeune homme est salué, tout comme « l'entreprise éducative » de la jeune femme, c'est-à-dire ses écoles privées. L'article montre surtout l'approbation des administrateurs de la Commission pour la diffusion d'une culture entrepreneuriale valorisant la recherche de rentabilité

⁸⁰⁹ Article d'Anne de Lattre dans *Marchés tropicaux*, 15 septembre 1989, p.2637-2639 ; article du chef de projet dans le *Courrier* n°146 (1994), p.85-87. Le terme « entrepreneurs du développement » est nôtre : il fait référence au titre de notre recherche et au caractère entrepreneurial des initiateurs de programmes, qu'ils soient internes ou externes à la Commission.

⁸¹⁰ Article dans le *Courrier* n°122 (1990), « The new businessmen: young graduates and ex-civil servants », p.22-23.

économique de structures privées, dans une société où l'Etat n'est plus l'entrepreneur du développement.

Figure 2 : « Les nouveaux hommes d'affaires : jeunes diplômés et anciens fonctionnaires »



« Ce jeune diplômé est devenu homme d'affaires et pense déjà à agrandir »



« Un changement de carrière réussi : Mme Sidibé et sa classe primaire »

Source : le *Courrier* n°122 (1990), p.22-23

4) Des entrepreneurs européens à l'origine du projet

Les projets de développement de la DG VIII doivent bénéficier aux populations dans les pays ACP. Ils sont généralement proposés par les fonctionnaires européens en poste dans les délégations, qui font remonter les propositions aux unités géographiques à Bruxelles. Ces unités géographiques, les *desks*, transmettent leurs propositions aux unités thématiques, qui les valident. Le projet Babougou N'Ci illustre une autre manière, verticale et exogène, de concevoir un projet. A l'origine du projet au Mali se trouvent des penseurs européens de l'entrepreneuriat qui appliquent leur vision de politique économique en Afrique à travers la politique de coopération CEE-ACP. Robert Dhonte, un économiste français qui travaille dans les années 1980 sur les questions de la désindustrialisation et de l'emploi dans des villes du Nord de la France telles que Roubaix, Valenciennes, Tourcoing, est en contact avec Thierry de Saint Maurice, responsable du *desk* pour le Mali à Bruxelles et Gilles Fontaine, conseiller à

la délégation de la Commission au Mali⁸¹¹. Le chef de projet rappelle que le programme naît de l'initiative d'un consultant européen, qui applique son modèle de travail d'un continent à l'autre :

« C'était tout un groupe de gens qui avaient réfléchi ensemble, et c'était deux ou trois ans avant que le projet ne prenne le départ, en 1984 ou 1985. Dhonte c'était un entrepreneur social dans des villes sinistrées [sic] en France, qui était dans l'initiative privée, et qui a beaucoup poussé pour développer ses idées pour le développement en Afrique. ⁸¹²»

En tant que consultant auprès de la Commission, Robert Dhonte réalise une première mission de diagnostic au Mali pour sonder la faisabilité de son idée de projet d'appui à l'entreprise dans un contexte d'ajustement structurel. Un document projet est rédigé, et au bout de plusieurs mois le programme est approuvé par la Commission. Un jeune assistant technique est pressenti pour mettre en place la structure de crédit chargée de répartir les fonds de la ligne de crédit sur place. La société d'études de Robert Dhonte se lie au bureau d'études SORCA à Bruxelles, une société qui a pignon sur rue pour avoir déjà participé à études du temps de la réflexion sur la coopération industrielle en Afrique dans les années 1970, à l'époque des Etats associés⁸¹³. Le jeune chef de projet avait déjà rencontré les architectes de ce projet dans d'autres circonstances précédentes, et est expatrié au Mali pour plusieurs années. Le chef de projet présente un profil singulier – *entrepreneur* – par rapport aux équipes de fonctionnaires européens. Dans sa vingtaine, après ses études en Belgique, le chef de projet crée une agence de communication à Paris et gère une usine de papeterie à Nanterre. Quand il est envoyé au Mali, il a donc une expérience du secteur privé, à la différence d'un administrateur européen. Ce qui est un atout pour les responsables à Bruxelles⁸¹⁴. Sans doute est-ce là une valeur ajoutée pour initier un projet « comme on gère une entreprise », selon les mots d'Anne de Lattre. En effet, le projet Babougou N'Ci est vu comme une société privée d'investissement et d'appui à l'entreprise privée, plus qu'un projet classique de développement, et se substitue aux « structures locales d'appui qui ne jouaient pas leur rôle malgré des appuis extérieurs. [Il agit à la fois comme] bureau d'étude et de conseil, comme un centre de formation, comme intermédiaire financier et comme organisme de crédit ⁸¹⁵». L'important est de préserver le système de coopération des pressions du gouvernement ACP

⁸¹¹ Entretien avec le chef de projet, 22 décembre 2016.

⁸¹² Idem.

⁸¹³ La Société de Recherche opérationnelle et d'Economie appliquée (SORCA) a réalisé des études pour la série de rapport pour les EAMA : *Les conditions d'installation des entreprises industrielles*, Commission des Communautés européennes, 1972 et 1974.

⁸¹⁴ Entretien avec le chef de projet, 22 décembre 2016.

⁸¹⁵ Article dans le *Courrier* n°146 (1994), p.85-87.

concerné. Pionnier d'une nouvelle manière de faire, proposée par un consultant à Bruxelles, le chef de projet comprend les enjeux que partage aussi Anne de Lattre lorsqu'elle appelle à un abandon, de la part de la Commission, de son approche rigide⁸¹⁶. Dans les mots du chef de projet qui explique le mode opératoire novateur dans le *Courrier* en 1994 :

« Ces réflexes “projet de développement” expliquent la relative incompétence des “experts” classiques face à la démarche initiée dans ce type d'action ainsi que celle des bureaux d'études plus préoccupés de vendre des homme-mois aux CV gorgés de pays en voie de développement que d'identifier des “entrepreneurs” trop chers selon les règles de répartition des marges dans “la profession” et d'assurer un réel service d'expertise. Il en est ainsi également des agents nationaux proposés par les administrations assimilables à des fonctionnaires (qu'ils sont souvent) et qui cherchent à prélever le plus grand nombre d'avantages et de ressources avant que le projet ne se termine⁸¹⁷».

Le consultant Robert Dhonte est présent à la conception du projet et aussi pendant les premières années de sa mise en œuvre, en impulsant la duplication d'antennes au Mali et la tentative au Sénégal. Au tournant des années 1990, cet entrepreneur du développement devient un acteur important de la réflexion européenne sur l'appui au secteur privé africain. Il profite de l'expérience de ce projet pour proposer ses services auprès de la Commission et de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) française, où il expose ce qui est considéré comme une méthodologie qui, généralisée, « pourrait constituer l'un des instruments de la nouvelle politique économique des Etats africains⁸¹⁸ » : un appui direct aux entreprises, qui se passe des autorités publiques de l'Etat concerné. Il est sollicité pour écrire et intervenir auprès de la Commission. Bien qu'extérieur à celle-ci, il intervient suffisamment souvent auprès de la Commission pour lui être associé par mégarde⁸¹⁹. Par exemple, lors du séminaire sur le financement de la petite entreprise en Afrique, organisé en 1989 à Marseille, Robert Dhonte intervient en tant qu'expert⁸²⁰, aux côtés de Paolo Logli pour la Commission, le réseau CPCCAF, la Caisse centrale de coopération économique.... Lors d'un autre colloque en octobre 1992 à Paris sur l'avenir des villes et des jeunes en Afrique, il expose la même

⁸¹⁶ Article d'Anne de Lattre dans *Marchés tropicaux*, 15 septembre 1989, p.2637-2639.

⁸¹⁷ Article dans le *Courrier* n°146 (1994), p.85-87.

⁸¹⁸ Robert Dhonte, *Le financement des petites entreprises en Afrique : réflexions sur la méthode d'intervention*, Paris, Caisse centrale de coopération économique, 1991.

⁸¹⁹ Le livre de Robert Dhonte, *Le financement des petites entreprises en Afrique, op.cit.*, le mentionne comme consultant de la DG VIII-B2.

⁸²⁰ Il apparaît comme auteur de l'ouvrage tiré du séminaire : R. Dhonte, *Le financement des petites entreprises en Afrique : réflexions sur la méthode d'intervention, op. cit.* Le même livre est plus tard publié par l'Harmattan : Institut du développement et Robert Arzano, *Le financement de la petite entreprise en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1995. Dhonte publie aussi un rapport. « Evaluation des projets d'épargne et de crédit cofinancés par la Commission Européenne et les ONG : rapport final », Mouvaux, AXE, 1992. En octobre 1996, il publie un article « Les deux branches de l'alternative » dans la revue *Défis-Sud*, n°24.

vision *bottom-up* de l'aide au développement et le recours à des acteurs non-étatiques, sur la base du projet malien. Selon Dhonte, l'aide au développement doit tout faire pour conserver une échelle d'intervention microéconomique et s'éloigner au maximum de projets erratiques et dispendieux, éloignés du terrain et proches des pouvoirs publics⁸²¹.

Le projet au Mali est poursuivi dans les années 1990 et les lignes budgétaires sont renouvelées plusieurs fois. La structure est ensuite pérennisée et « autonomisée » sous la forme d'un centre de crédit local (Crédit initiative S.A.), détaché de la Commission et en se passant d'une assistance technique européenne⁸²². Pour le chef de projet, au moment où il se désengage du programme, il est indispensable que le centre de crédit se développe de manière autonome et ne dépende plus des liens extérieurs de la Commission. Mais les risques attendant sont grands de voir ce projet, à la fois banque et projet d'aide au développement, répéter des dérives familières dans l'aide au développement :

« Le projet au Mali, dans une certaine valse-hésitation n'a pas assez approfondi sa réflexion sur la sécurisation des prêts. Par cela, il a commencé une dérive qui n'a pas amélioré ses résultats. L'établissement financier qui fait suite au projet a repris dans un manuel l'esprit et les procédures initiaux du projet. Reste à espérer que ces procédures seront respectées. C'est sur cette base qu'une dynamique importante a été créée, ainsi que la confiance de milliers de petits entrepreneurs. A l'inverse, il pourra être confondu avec une nouvelle banque de développement dans le style des années 1970 ⁸²³».

⁸²¹ Au colloque de Paris en 1992, Robert Dhonte formule ainsi le changement en cours de l'aide au développement : « Traditionnellement la demande est émise par l'Etat et l'intervention est gérée directement par l'Etat. Or, le rôle de l'Etat change. Il n'est plus de gérer directement mais de rendre possible, notamment en créant un environnement socio-économique incitatif. Ce changement de rôle s'effectue avec un degré variable d'acceptation par les agents de l'Etat mais il est fondamental car il signifie un changement radical dans l'identification des interventions : auparavant celles-ci étaient définies par le haut, à travers une analyse intellectuelle, un Plan transcendantal auquel la réalité, le terrain, n'avaient plus qu'à se plier (et tant pis pour ceux, par exemple le secteur informel, qui ne tombaient pas dans les cadres de cette volonté planificatrice. Ils n'existaient tout simplement pas). Désormais le mouvement s'est inversé, il est devenu "bottom-up" : il n'y aura pas d'intervention s'il n'y a pas une demande provenant du terrain, des bénéficiaires potentiels, ce qui signifie qu'il faut un minimum d'organisation de ces bénéficiaires, sous forme de groupements, d'associations, de clubs, pour qu'une intervention soit envisageable. Pour autant, il ne faudrait pas croire qu'il suffit qu'une organisation existe pour que sa demande soit prise en compte. De nombreuses associations, en effet, sont très largement fictives, phagocytées par un petit groupe de dirigeants et ne fonctionnant qu'au seul bénéfice personnel de ces dirigeants ». Citation d'un article de Robert Dhonte, « quelles stratégies d'interventions urbaines sur les jeunes et l'emploi ? », dans Fanny Chauveau et Emile Le Bris, *Jeunes, ville, emploi. Quel avenir pour la jeunesse africaine. Colloque 26-29 octobre 1992*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 130-135.

⁸²² Le *Courrier* n°156 (1996), *News round up*, p.XII mentionne 3,75 millions d'Ecus pour soutenir le CISA (Crédit initiative S.A.).

⁸²³ Article du chef de projet dans le *Courrier* n°146 (1994), p.87.

Aujourd'hui, après vérification, la structure Crédit Initiative S.A. qui a été substituée au projet Babougou N'Ci, est mentionnée sur une page internet mais le numéro affiché ne répond pas et la structure n'a pas de visibilité pour un observateur extérieur.

5) Modélisation pour la DG VIII

La Convention de Lomé IV ouvre la voie à un appui communautaire plus fort pour le développement des entreprises, et le succès de Babougou N'Ci dès 1989 avec sa couverture médiatique, permet à la DG VIII de proposer une modélisation pour soutenir les petites entreprises et les microentreprises en Afrique, c'est-à-dire à travers un appui direct, sur le terrain, flexible, éloigné du gouvernement et du fonctionnement des banques classiques et déjà existantes. Après le départ en retraite d'André Huybrechts à la fin des années 1980, le Portugais José Miguel Anacoreta Correia le remplace comme chef de l'unité D5, l'unité « coopération industrielle et investissements privés ». Paolo Logli, chef d'unité adjoint, suit le projet depuis la Commission et entreprend de dupliquer l'approche. Le projet et son retentissement sont une aubaine pour ces administrateurs. Babougou N'Ci est une occasion qu'ils ne manquent pas de saisir pour promouvoir leur vision du développement (un appui au développement des petites entreprises en régions). Par la même occasion, le projet rend à leur unité – « marginalisée ⁸²⁴ » selon leurs mots depuis la perte d'intérêt de la coopération industrielle – une importance rétablie. Pour ces administrateurs de l'unité D5, ce projet « a tout déclenché pour nous ⁸²⁵ ». En effet, l'article dans *Marchés tropicaux* posait la question, rhétorique :

« Est-ce que l'UE, ou c'était la Communauté à l'époque, a trouvé un moyen de développer le secteur privé en Afrique ? ⁸²⁶ ».

« L'article disait que nous avons trouvé *la solution* pour aider les petites entreprises. C'était très important car cela nous a permis d'exploser... Et donc ça nous a lancés et on a pu faire plein de choses ⁸²⁷ ».

A la suite d'une mise en lumière dans le *Courrier* et *Marchés tropicaux*, Paolo Logli prend lui aussi la plume dans le *Courrier* pour diffuser les bonnes pratiques en matière d'appui direct aux entreprises africaines, sur la base de ce projet et d'autres qu'il gère sur le

⁸²⁴ Entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016.

⁸²⁵ Idem.

⁸²⁶ Idem.

⁸²⁷ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

même modèle⁸²⁸. Conséquence spécifique de Babougou N’Ci ou conséquence de la priorité donnée au secteur privé sous Lomé IV, des changements significatifs sont réalisés dans l’organigramme de la DG VIII. Jusque 1990, André Huybrechts (puis Anacoreta Correia) et Paolo Logli s’occupent des questions de coopération industrielle, d’investissements privés et d’appui aux entreprises au sein d’une unité chargée de coopération minière et de l’instrument Sysmin. Une unité nouvelle est créée en 1990, portée par le chef d’unité Anacoreta Correia. La nouvelle unité B4, que nous appellerons « secteur privé », est chargée de la « coopération industrielle, investissements privés et entreprises ⁸²⁹» (voir annexe D). Sa création annonce une importance tangible des opérations de développement du secteur privé dans la politique de développement CEE-ACP.

⁸²⁸ Le *Courrier* n°146 (juillet août 1994), p.72-75.

⁸²⁹ Organigramme de la Commission, 1990.

II. Une hausse des projets secteur privé

La priorité au secteur privé est accompagnée d'une hausse des opérations sous cette appellation, à la fois au sein de la DG VIII qui est coordinatrice, et au sein de la Banque européenne d'investissement comme au Centre de développement industriel.

A. Explosion des activités de l'unité « secteur privé » à la DG VIII

1) Un modèle pour une approche alternative

Au-delà de son application au Mali, le projet Babougou N'Ci devient un modèle de projet de FED réussi pour les membres de l'unité B4 « secteur privé », un modèle de ce que la Commission devrait faire pour le développement économique des pays ACP : au travers d'un organisme intermédiaire, possédant une « autonomie de décision » et avec une optique de « sélection rigoureuse » des demandes de soutien, en présentant des « conditions douces » et flexibles pour les banques, il devient alors selon eux possible d'appuyer les activités de créateurs d'entreprises dans les pays africains en particulier, en fournissant du crédit et avec l'expérience avérée d'un haut taux de remboursement⁸³⁰. La DG VIII entreprend dans un premier temps de dupliquer le projet au Ghana et au Sénégal, mais des affaires de corruption la contraignent à arrêter le projet en ébauche⁸³¹.

L'unité B4 « secteur privé » est emmenée principalement par le chef d'unité Anacoreta Correia, remplacé à partir de 1991 par un autre fonctionnaire portugais, Luis Ritto, accompagné par l'Italien Paolo Logli. L'équipe veut se départir d'une coopération trop axée, d'une part, sur les projets du secteur public ACP, c'est-à-dire des projets mis en œuvre par les ministères ou autres structures publiques, bénéficiant encore souvent à des entreprises publiques ACP, et d'autre part sur des projets qui ont recours à des contrats avec des entreprises européennes. Pour Paolo Logli, il est heureux que les agences de promotion industrielle et les banques publiques de développement industriel, qui relèvent d'une organisation étatique, soient progressivement disqualifiées. En cause, selon lui, leurs formations « trop théoriques », la répétition de zones industrielles coûteuses, mal ou peu utilisées par les PME, la récurrence de banques soumises aux pressions du gouvernement et fournissant le plus souvent, par habitude, familiarité ou proximité, des crédits à des

⁸³⁰ Article de Paolo Logli, « Nouvelles approches pour les projets PME : le rôle des organismes intermédiaires », dans le *Courrier*, n°129 (1991) p.6-8.

⁸³¹ Entretien avec le chef de projet, 22 décembre 2017 ; entretien avec Paolo Logli, 14 avril 2017.

entreprises trop grosses qui ne les « méritaient » pas (et incapables de rembourser « et de gérer leur entreprise »), excluant forcément les petits producteurs, les TPE-PME⁸³².

Dans le sillage des programmes d'ajustement structurel dans les pays d'Afrique subsaharienne, des secteurs de production anciennement publics sont privatisés et l'initiative privée est promue. L'équipe « secteur privé » à la DG VIII développe une approche volontairement « limitative⁸³³ » et protectionniste, au moyen d'une intervention de la Commission, au contraire d'un libre marché sans intervention publique. Au début des années 1990, l'unité « secteur privé » privilégie une certaine dose de protectionnisme afin de laisser le temps aux marchés locaux de se structurer et de garantir des prix plus élevés pour les producteurs, plutôt que de prôner une ouverture commerciale trop importante. Les fonctionnaires de l'unité B4, en particulier des « développeurs » traditionnels comme Paolo Logli, présent depuis 1970 à la Commission, s'opposent délibérément aux politiques de la Banque mondiale qu'ils jugent « ultralibérale », ou de la Banque européenne d'investissement, trop « bancaire »⁸³⁴. Ces caractéristiques lui valent, ainsi que d'autres membres de l'équipe, le qualificatif de « puriste » du développement⁸³⁵.

Malgré le rapprochement opéré avec la Banque mondiale depuis la fin des années 1980, les fonctionnaires sont encore nombreux à la DG VIII à s'opposer aux recettes homogènes de néolibéralisme de la Banque mondiale. Ces fonctionnaires européens considèrent qu'ils ont une vision plus adaptée et plus respectueuse de la réalité économique que la Banque mondiale, et par ailleurs plus volontariste que la Banque européenne d'investissement. Cette différenciation assumée, le directeur général Dieter Frisch la décrit comme une caractéristique spécifique de la Commission et de la relation avec les pays ACP, un motif de légitimation pour une institution indépendante. Prenant l'exemple d'une discussion avec la Banque mondiale à propos d'un programme agricole au Niger, on entrevoit les différences idéologiques entre la DG VIII et la Banque mondiale à l'œuvre au tournant des années 1990 :

« on a vu que le riz qu'on produisait là-bas n'était pas compétitif. La Banque mondiale avait demandé dans ses Programmes d'ajustement structurel l'ouverture du marché, car ils croient que tout se règle comme ça. [J'ai dit au Ministre de l'agriculture nigérien] “vous devez aller

⁸³² Article de Paolo Logli, « Nouvelles approches pour les projets PME : le rôle des organismes intermédiaires », dans le *Courrier*, n°129 (1991) p.6-8.

⁸³³ Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016 ; entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016 ; entretien avec PB, 19 janvier 2017.

⁸³⁴ Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016 ; entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016 ; entretien avec PB, 19 janvier 2017.

⁸³⁵ Entretien avec JSC, 11 août 2016.

voir la Banque mondiale et la convaincre d'une protection dans ce cas" [...]. Aucune de nos économies ne s'est développée avec l'ouverture de toutes ses portes. Nous avons tous commencé dans nos propres pays. Au Japon et en Corée aussi, ils ont commencé avec une protection et une fois qu'ils ont atteint un certain niveau [de développement], ils peuvent ouvrir leurs frontières. Mais ça pour l'école néolibérale ça n'est pas comme ça ⁸³⁶».

L'exemple cité illustre bien la réalité des politiques de développement pour les pays ACP : il semble en particulier que le développement des pays africains est une affaire qui se règle davantage entre agronomes et économistes de la Banque mondiale et de la Commission, que du côté du pays concerné. Toujours dans les mots du directeur général de la DG VIII de 1982 à 1993 :

« Alors j'ai pris le cas du riz au Niger comme cas d'école pour demander à mon collègue le vice-président de la Banque mondiale qui était responsable de l'Afrique [Edward Jaycox], "je voudrais avoir une discussion avec tes collègues sur la sécurité alimentaire : comment les Nigériens peuvent se nourrir par leur propre force, [car] tel que ça fonctionne actuellement comme vous leur demandez, ça ne peut pas marcher. Donc je voudrais qu'on discute entre économistes et agronomes ce qu'on doit faire [...] : nous voulons investir dans l'irrigation et vous voulez ouvrir le marché". C'était intéressant et leurs équipes et nos équipes sont arrivées à la conclusion qu'on devait faire dans un certain cas une protection du marché. [...] Il y avait des discussions avec la Banque mondiale un peu idéologiques ⁸³⁷».

La liste des exemples d'une confrontation d'idéologies politiques et économiques différentes entre Bruxelles et Washington peut être longue. Rappelons un projet de soutien européen à la culture d'arachide au Mozambique, contré par la Banque mondiale au motif que l'Inde exportait déjà sa propre production ; selon la logique de la Banque, il serait inutile de soutenir le Mozambique dans cette filière, et il vaudrait mieux trouver au pays un autre avantage comparatif que cette production traditionnelle et locale⁸³⁸. Globalement, le recours de la Commission à des subventions du FED pour appuyer les secteurs de production, tel que le propose la DG VIII avec le projet Babougou N'Ci, est critiqué par la Banque mondiale comme la Banque européenne d'investissement. Dans l'unité « secteur privé », Paolo Logli décrit une situation de débat avec les deux Banques, qui ont une conception différente de l'appui financier au développement, et ne peuvent

« accepter que nous donnions de l'argent à taux d'intérêt subventionné. Car [ainsi, selon la Banque] vous donnez une mauvaise formation intellectuelle aux Africains : si les Africains savent qu'il y a quelque chose de subventionné, ils vont se précipiter. [Selon eux] il faut les former à l'économie capitaliste ⁸³⁹».

« Ils disaient qu'il fallait que les PME africaines s'habituent à demander des prêts avec des taux importants, et non pas des prêts subventionnés. C'était l'approche [libérale]. [...] Nous

⁸³⁶ Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016.

⁸³⁷ Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016.

⁸³⁸ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

⁸³⁹ Entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016.

étions les seuls, à la Commission, à dire qu'il fallait des bonnes conditions et offrir à de bonnes conditions ⁸⁴⁰».

Pour l'unité « secteur privé », il importe au contraire de développer le secteur privé africain avec un appui public. Un marché trop libre serait trop compétitif. A la DG VIII, il est question d'infléchir la logique économique bancaire pour appuyer au développement des entreprises par un soutien public, de la Commission. En parallèle, ce développement public du secteur privé implique parfois d'introduire des éléments de politiques libérales dans des pays à économie planifiée et dans des régimes de parti-Etat.

2) Libéraliser les sociétés ACP ? « Le plus est le mieux »

Dans son article publié dans le *Courrier* en 1991, l'adjoint au chef de l'unité « secteur privé », Paolo Logli, rappelle que la Commission intervient essentiellement au niveau macroéconomique, en accordant des subventions et de l'assistance technique en échange de réformes dans des Etats ACP qui s'engagent à améliorer le cadre fiscal et juridique pour les affaires, c'est-à-dire qui font en sorte de transformer leurs institutions afin d'attirer plus d'investissements étrangers. C'est là un autre sens de la terminologie « développement du secteur privé » : améliorer les conditions d'un épanouissement du secteur privé dans des pays où, selon les décideurs de la coopération CEE-ACP, il serait entravé.

En parallèle et par préférence personnelle, les fonctionnaires de l'unité « secteur privé » ont à cœur d'appuyer en particulier une approche dirigée spécifiquement sur le développement des TPE-PME, plutôt que sur des grandes entreprises africaines qui exportent vers l'Europe, ou vers des entreprises européennes. C'est ainsi que dans les missions de programmation, Paolo Logli ou ses chefs d'unité, Anacoreta Correia puis Luis Ritto à partir de 1991, prônent des mesures pour améliorer les moyens de pression des PME par rapport aux grandes entreprises : des mesures économiques (des prix, contrôlés par l'Etat, plus élevés pour assurer aux agriculteurs des moyens de paiement, des services ou des infrastructures pour créer des marchés locaux non étranglés), des transformations au niveau du système financier (pour avoir des institutions financières efficaces qui puissent être flexibles sur le crédit et les taux)⁸⁴¹. L'unité « secteur privé » développe cette approche limitative de son côté, presque en solitaire, en grande partie du fait que Paolo Logli s'attache personnellement à défendre ce modèle d'appui aux petites entreprises dans le cadre d'un développement

⁸⁴⁰ Entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016.

⁸⁴¹ Article cité de Paolo Logli dans le *Courrier*, n°129 (1991) p.6-8.

endogène protégé. Son expérience depuis 1970 auprès d'André Huybrechts, partisan lui aussi d'un appui aux petites entreprises privées, l'accompagne jusqu'aux années 1990. Logli en particulier appartient à une génération de « développeurs » traditionnels à la DG VIII, avant une bureaucratisation entamée dans les années 1990 qui installe progressivement des procédures de rationalisation et de nouvelles modalités de gouvernance issues du courant de *New Public Management* au sein de la direction du développement⁸⁴².

Avec la nouvelle priorité au secteur privé sous Lomé IV, les missions de programmation dans les Etats ACP sont plus nombreuses pour l'unité. Pendant ces missions, les responsables accompagnent les autorités ACP dans la rédaction de leur Programme indicatif national (PIN) afin d'orienter le document stratégique et les activités que celui-ci prévoit, de manière à développer le secteur privé. Luis Ritto et Paolo Logli se considèrent comme des défricheurs pour les investissements de la Banque, en venant préparer les conditions pour faciliter l'essor de l'initiative privée⁸⁴³. Les petits Etats insulaires des Caraïbes et du Pacifique, d'abord, relativement riches par leur industrie touristique et leurs matières premières, font l'objet de tournées de programmation « secteur privé » de la DGVIII. Dans des pays comme la Jamaïque, il existerait relativement peu de méfiance par rapport aux activités d'un secteur privé déjà fortement développé, avec un système bancaire proche des opérateurs⁸⁴⁴. Lors des missions de programmation, la DG VIII facilite la mise à disposition de prêts globaux de la Banque européenne, en Jamaïque, à Trinité et Tobago, à la Barbade⁸⁴⁵. L'équipe « secteur privé » n'hésite pas à aller forcer des projets pour soutenir l'orientation à l'initiative privée, quitte à donner l'impression d'une démarche poussive. Se pose alors la question du respect des décideurs à Bruxelles par rapport aux choix de politique économique de sociétés traditionnelles, dans des sociétés où « l'économie capitaliste⁸⁴⁶ » ne serait pas encore la règle. Le chef d'unité adjoint réalise qu'il introduit des éléments d'une économie néolibérale (c'est-à-dire une extension du marché) dans des sociétés qui en sont encore assez éloignées, afin de préparer le terrain pour des investissements de la Banque européenne d'investissement. Prenant l'exemple de missions dans des îles du Pacifique puis des Caraïbes, Logli décrit des missions qui visent à « produire de l'entrepreneur » en mettant en place des

⁸⁴² V. Dimier, « Adieu les artistes, here are the managers » », art cit.

⁸⁴³ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

⁸⁴⁴ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

⁸⁴⁵ Par exemple, lignes de crédit de 1 et 4 millions d'Ecus à la Barbados development Bank (BDB) et des prêts globaux allant de 390 000 à 12 millions d'Ecus à la *Trinidad and Tobago development finance corporation* (TTDFC) (Source : eib.org). Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

⁸⁴⁶ Entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016.

systèmes d'appui financier : l'équipe B4 renforce les ressources des banques locales pour que celles-ci prêtent aux créateurs d'entreprises ou aux entreprises déjà existantes, créant parfois des résistances de la part des autorités ou de la société civile :

« à Fidji, il y avait une majorité d'Indiens, tout à fait contents de créer des entreprises sans difficulté. Après on est allés à Samoa et Tonga, là c'était un problème : les activités économiques ne suivaient pas l'approche [...] de l'économie capitaliste. Alors comment faire s'ils ne veulent pas de l'argent européen ? [...] ils ne sont pas intéressés. [...] Evidemment on a eu contre nous tous les ethnologues : "comment, les Samoa, qui avaient été identifiés comme une civilisation pas prise par le secteur privé, qui est supérieure, qui gère d'une façon non intéressée, et vous dans cette approche vous introduisez le capitalisme... ?". »

« On a eu la même histoire à Tonga. Un roi voulait [contrôler notre aide], mais on a réussi, on a lancé [le secteur privé] sur Tonga. Les choses ont si bien marché au niveau capitaliste que la BEI une fois qu'elle a vu [que le secteur privé se développait], est allée aussi à Samoa et à Tonga. *Nous avons ouvert la voie capitaliste* à Samoa et à Tonga. »

« Après, je suis allé moi-même aussi aux Caraïbes. Là il y avait la gestion, surtout en Jamaïque, il y avait des gens formés dans une université américaine. Ils voulaient de l'argent pour fonder ou renouveler les banques, ils voulaient de l'argent efficace. Alors on a donné un peu d'argent pour ces banques, et la BEI est arrivée après nous car elle s'est aperçue que l'investissement avec les banques locales était bon ⁸⁴⁷».

Au cours des années 1990, les projets de développement du secteur privé sont intégrés dans un discours mondial contre la pauvreté⁸⁴⁸, et à Bruxelles comme à Washington, les responsables prennent garde à ne pas les présenter comme un moyen en soi. Du côté des projets de la Banque mondiale en Afrique, une méfiance grandissante apparaît en effet chez les observateurs du développement. Le président de la Banque mondiale, Barber Conable (1986-1991), témoigne de la confusion que les projets de développement du secteur privé provoquent : il y a « un tel intérêt pour le secteur privé que les gens préoccupés par le développement se demandent si la finalité n'est pas seulement le développement de sociétés capitalistes en soi ; alors il faut tout le temps les rassurer ⁸⁴⁹». Dans le cas de l'équipe B4, qui

⁸⁴⁷ Entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016.

⁸⁴⁸ Le discours de la lutte contre la pauvreté enrobe les politiques de développement avant les années 2000, avant donc ce que décrit Mark Langan, « Private sector development as poverty and strategic discourse: PSD in the political economy of EU–Africa trade relations », *The Journal of Modern African Studies*, 1 mars 2011, vol. 49, n° 1, p. 83-113.

⁸⁴⁹ L'entretien avec Conable lui fait dire: « And there was concern about confusion as to what our function was. This was part of a pattern of concern among other countries that the U.S. somehow had decided on the private sector as an end in and of itself. Most people accept the global consensus [...] that market forces make for greater economic efficiency, but there are a lot of folks here who are very development-oriented. They [other countries] want to be reassured constantly that the goal of the Bank is to reduce poverty, and if somehow the goal of the Bank seems to have shifted to creating a private sector qua private sector, they're going to be upset about it. So I've been constantly trying, repeating the refrain, "The goal is to reduce poverty; the private sector is one of our more effective modalities of doing that, but it is only a modality." They were afraid the U.S. had made it an end in itself. » (Barber

cherche à profiter de la priorité nouvelle au secteur privé, cela semble bien une fin en soi. Récupérer le plus de projets possible permet de donner de la légitimité à un service relativement laissé de côté auparavant.

Les pays des Caraïbes et du Pacifique ne représentent que 5 % de la population ACP, aussi la Commission cherche-t-elle à privilégier l'Afrique subsaharienne, dont la situation économique à la fin des années 1980 est plus préoccupante. L'accent est mis sur la nécessité de développer le secteur privé comme principe conducteur du développement dans les pays africains⁸⁵⁰. Selon Luis Ritto, chef de l'unité « secteur privé » en 1991 :

« Pour la Commission ce qui importait le plus c'était l'appui au secteur privé africain. Dans les pays des Caraïbes ou Pacifique le problème ne se posait pas avec le poids qu'avec l'Afrique. En Afrique c'était vraiment quelque chose qui ne se faisait pas ou pas beaucoup, et la Commission était préoccupée avec ça. Et donc on m'a demandé de donner la priorité au secteur privé africain. [A] 95 % c'était l'Afrique, c'est là que cet appui faisait défaut. ⁸⁵¹»

A partir de 1990, dans l'optique de définir les Programmes indicatifs nationaux (PIN) des pays africains, les responsables de l'unité « secteur privé » multiplient alors les déplacements en Afrique, sur demande des délégations européennes sur place ou des ordonnateurs nationaux, pour orienter l'exercice de programmation vers le développement du secteur privé. Il en résulte une impression de libéralisation forcée. Lors des tournées de la DG VIII, les fonctionnaires visent à rapporter le maximum de projets de leur thématique, afin de garantir le sérieux de leur unité autant que par conviction personnelle : « nous partions en mission pour avoir le plus de projets possibles, il fallait en ramener ⁸⁵²». Après les nombreuses procédures, dans le cadre de l'ajustement structurel, de déréglementation et de privatisation de secteurs en Afrique, l'unité « secteur privé » voit de nombreux chantiers s'ouvrir. C'est alors la fin de l'approche participative qui caractérisait la coopération sous le commissaire Claude Cheysson ou avec son directeur général adjoint Maurice Foley, qui laissaient la décision aux pays ACP ; il s'agit de capitaliser sur le moment néolibéral, il ne faut « manquer » aucune occasion quitte à imposer une vision exogène du développement. Au début des années 1990 une tendance grandit à la Commission qui passe en priorité par un secteur privé fort, et surtout dans des régimes qui ne choisissent relativement tard la voie de la libéralisation, après avoir longtemps rejeté l'économie de marché. C'est le cas de certains pays que l'unité B4 visite au tournant des années 1990, notamment la République de Guinée

B. Conable, « Transcript of oral history interview with Barber B. Conable held on May 8 and August 19, 1991 », p.31 (notre traduction).

⁸⁵⁰ Article cité de Paolo Logli dans le *Courrier*, n°129 (1991) p.6-8.

⁸⁵¹ Entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016.

⁸⁵² Entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016.

sous Sékou Touré avant l'inversion de la politique marxiste, l'Éthiopie de Mengistu, le Mozambique sous Chissano, la Tanzanie, la République populaire du Congo :

« Oui à l'époque, l'approche Foley était perdue, et un pays vivace comme le Mozambique, on ne manquait rien, on voulait que le secteur prenne la place. On a fait ça au Gabon, en Côte d'Ivoire, en Guinée Conakry... en disant « vous avez des entreprises ». On se rencontrait à Bruxelles avec la Banque pour dire qui fait quoi [...] On a fait ça en Guyana, en Guinée Conakry... »

« Quand on a abandonné l'approche de Foley, qui disait “this is your money, faites-en ce que vous voulez”, [...] nous avons imposé des priorités, dont le secteur privé. Nous étions vraiment intéressés pour lancer des choses. Le plus était le mieux ⁸⁵³».

Le secteur privé a des allures de paradigme mondial dominant, et l'unité en fait son avantage. Elle se retrouve à soutenir toute perspective d'initiative privée sans toutefois prendre toujours en compte les dimensions sociales et environnementales du projet. Les projets sont nombreux et parfois décriés pour la précipitation de l'intervention. Ainsi des projets d'appui à l'industrie d'exploitation privée du teck, une essence de bois dans les Caraïbes :

« pour le teck, on [les ONG] nous disait, “mais vous détruisez tout”. D'accord, pour un arbre on en enlevait cinquante, mais nous on créait des possibilités de marché ⁸⁵⁴».

Ainsi des projets d'exploitation et commercialisation massives de fleurs en Éthiopie ou en Ouganda au détriment des horticulteurs locaux⁸⁵⁵. Ainsi encore de l'appui des pêcheurs sur les rives du lac Victoria, le lac en Afrique de l'est où l'introduction de la perche du Nil dans les années 1960 avait causé des dommages environnementaux et sociaux publiquement et fréquemment rappelés⁸⁵⁶. La libéralisation des frontières entre l'Ouganda et le Kenya fait considérablement augmenter la demande sur les pêches et provoque des retombées économiques importantes pour les populations riveraines. Cependant l'introduction de la perche du Nil détruit d'autres espèces et le risque de la pérennité des productions de pêche est réel⁸⁵⁷. Du reste, l'essor des activités est trop rapide pour l'aménagement des rives, résultant en une érosion rapide du sol, une déforestation massive, l'utilisation de pesticides et de

⁸⁵³ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

⁸⁵⁴ Idem.

⁸⁵⁵ Idem. Sur cet exemple, voir aussi l'article de Mark Langan, « Uganda's flower farms and private sector development », *Development and change*, 2011, vol. 42, n° 5, p. 1207-1239.

⁸⁵⁶ Notamment dans le film réalisé par Hubert Sauper, *Le cauchemar de Darwin*, 2004. Au-delà de son grand succès médiatique, rappelons les polémiques qu'il a suscitées, notamment à travers l'étude de François Garçon, qui pose question sur le pouvoir des images sur le sujet traité : François Garçon, « Le Cauchemar de Darwin : allégorie ou mystification ? », *Les Temps Modernes*, 2006, vol. 635-636, n° 1, p. 353. Le réalisateur répond, toujours dans la revue *Les Temps modernes*, à Garçon, qui traite le film de « faux documentaire » : Hubert Sauper, « Film du cauchemar, Yacht club du bonheur: Lettre à François Garçon », *Les Temps Modernes*, 2006, n° 635-636, n° 1, p. 380.

⁸⁵⁷ *Le Courrier* n°136 (1992), p.45.

fertilisants qui causent la pollution de l'eau et entraînent un manque d'oxygène dans l'eau, contribuant à la mort des poissons⁸⁵⁸. Et, sans lien direct avec ce qui précède néanmoins, le lac devient à partir de 1994 le théâtre du génocide rwandais dans la sous-région. Le projet de développement économique pour le lac Victoria vaut à Bruxelles ou à Luxembourg comme un antécédent du développement qui doit rappeler les décideurs à la prudence lors de la validation de projets. Un responsable de la Banque européenne décrit ainsi l'enseignement qu'en tirent les administrateurs européens :

« C'est touchant, [les fonctionnaires de la BEI] faisaient leur travail, et ils ont glissé dedans comme des innocents. Et dans le film [*Le Cauchemar de Darwin*, 2004] ils sont montrés comme les derniers des imbéciles, ou les derniers des brigands. [...] c'est l'histoire des perches du Nil qui rendent tout le monde aveugle par l'ammoniac, et l'argent du poisson qui servait ensuite à faire passer des armes russes... Alors que tous les gens qu'on voit dans le film étaient d'une probité incroyable. [...] Mais on se dit, vu d'ici, c'est triste. A la BEI nous avons dans les équipes un juriste, un ingénieur, un expert, pour tout bien évaluer. C'est triste qu'ils n'aient pas vu [les dangers potentiels]. Parce que tout le monde s'est gargarisé : "la Commission ils sont ridicules". C'est l'exemple de ce qu'il ne faut pas faire. ⁸⁵⁹»

La priorité donnée au secteur privé provoque un engouement parfois aveugle pour l'unité « secteur privé » de la Commission, qui fait le plus de projets possible dans une logique d'extension des activités et de compétences. Il importe aux fonctionnaires européens d'être au cœur de l'action, au risque de perdre de vue les conséquences potentielles des projets pour les populations concernées. A partir du projet au Mali et la Convention de Lomé IV, l'unité « secteur privé » est en passe de sortir de sa relative mise en retrait par rapport aux autres unités de la DG VIII.

3) Sortie de la marginalisation

Au début des années 1990, la DG VIII renforce les effectifs de la nouvelle unité « secteur privé ». De deux personnes, l'unité passe à un fonctionnement courant à huit ou neuf personnes dans les années 1990. Certains quittent l'équipe, tel André Huybrechts, parti en pension en 1987 ou Anacoreta Correia, chef d'unité qui est remplacé par Luis Ritto lorsqu'il rejoint un autre département. Plutôt que de faire appel à des « généralistes » de la fonction publique européenne, l'unité recherche des experts du secteur bancaire et du secteur privé. Luis Ritto, banquier portugais passé par le département « crédits et investissements » à la Banque européenne d'investissement à Luxembourg, rejoint Paolo Logli en 1991 en tant que

⁸⁵⁸ Idem.

⁸⁵⁹ Entretien avec EB, 20 octobre 2016.

chef d'unité⁸⁶⁰. Sans doute ses relations avec la BEI sont-elles considérées comme un atout pour coordonner les activités avec la Banque. Des spécialistes du secteur privé, deux Espagnols, sont engagés : Martin Minguella, qui s'occupe des forums industriels, et Manuel Rodriguez Alonso, à qui revient le portefeuille des lignes de crédit, respectivement de la Chambre de commerce et d'industrie de Barcelone et de Madrid⁸⁶¹. D'autres fonctionnaires les rejoignent et alternent les postes : un Français, un Portugais, un Néerlandais, un Belge.

Paolo Logli milite pour plus de moyens à une unité pour laquelle il travaille depuis plus de vingt ans. Un moyen d'étendre les activités selon lui consisterait à systématiser la nomination d'un représentant du secteur privé pour la Commission dans chaque délégation ACP, comme il en existe pour les infrastructures ou la santé par exemple. Mais sa proposition bute sur un refus de la hiérarchie. Logli pressent que le développement du secteur privé en tant que politique est encore fragile⁸⁶². Les membres de l'unité « secteur privé » essaient de se faire force de proposition au sein de la DG VIII. En particulier, en appuyant une démarche limitative, Ritto et Logli s'intéressent aux possibilités d'appuyer le microcrédit et rejoignent un sujet de réflexion internationale important dans les années 1990. Logli participe à des réunions avec Muhammad Yunus à la Banque mondiale à Washington, mais là encore sa hiérarchie (la direction générale) lui signifie de ne pas trop pousser les innovations techniques et financières, surtout pour les pays d'Afrique, encore synonymes de prise de risque :

« A cette époque je suivais particulièrement les questions du microcrédit au Bangladesh, avec la Grameen Bank. La Grameen faisait des prêts à 7 ou 8 %, et ça marchait ! On en avait parlé avec le directeur [DGA] Soubestre, j'en avais parlé avec la Banque mondiale à Washington... Mais il fallait quelqu'un sur place qui travaillerait comme un banquier, sur place, mais dans les délégations il n'y avait jamais quelqu'un pour le secteur privé. Malgré mes demandes. Avec la Grameen on pouvait même rembourser mois par mois pour éviter les dettes. Mais en Afrique, culturellement c'était compliqué d'imaginer ça...⁸⁶³»

Le directeur général adjoint Philippe Soubestre préfère décliner l'initiative, et la mission que devait réaliser Logli au Bangladesh pour en ramener une stratégie de microcrédit pour l'Afrique est annulée. La Commission ne se sent pas outillée pour développer une telle approche alors encore largement expérimentale⁸⁶⁴. L'anecdote illustre néanmoins le fait que l'équipe de l'unité B4 cherche activement à prendre en charge un périmètre d'actions plus importantes.

⁸⁶⁰ Entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016.

⁸⁶¹ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016 ; entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016.

⁸⁶² Entretiens avec Paolo Logli, 21 septembre 2016 et 6 décembre 2016.

⁸⁶³ Entretien avec Paolo Logli, 6 décembre 2016.

⁸⁶⁴ Idem.

Les prises de position de l'équipe sont de plus en plus nombreuses, illustrant là aussi le fait que la parole est donnée à l'unité, et qu'ils utilisent ce temps de parole pour donner plus d'élan à leur thématique. Trois grands dossiers « PME », « secteur privé » puis « développement du secteur privé » paraissent successivement dans le *Courrier* au début des années 1990⁸⁶⁵. Ces dossiers sont des moments de travail en commun autour d'une thématique, des moments fondateurs car ils matérialisent des activités de gestion de projets, aux yeux du public européen et ACP. Ces numéros du *Courrier* sont aussi l'occasion pour les administrateurs de l'unité B4 de diffuser leur vision, de rappeler toutes leurs activités, et de faire participer d'autres institutions, comme la Banque européenne d'investissement qui a droit à des encarts. Par ailleurs les membres de l'unité co-rédigent avec le cabinet du commissaire un document de présentation de leur vision qui paraît en 1996. Intitulé *Appui de la Communauté européenne pour le secteur privé ACP*⁸⁶⁶, ce document représente la première tentative de la DG VIII de proposer une approche globale de la Commission des politiques de développement du secteur privé dans les pays ACP. Le document est préfacé par le commissaire Pinheiro (1995-1999) et fait la lumière sur les activités de l'unité pour développer les entreprises dans les ACP, en présentant le mode opératoire et des exemples parlants et imagés. La publication officielle et la préface du commissaire illustrent une méthode d'institutionnalisation d'une politique « secteur privé » à la Commission. Le document illustre aussi une technique utilisée par les fonctionnaires : travailler directement avec le cabinet du commissaire, par affinités personnelles sans doute⁸⁶⁷, permet de court-circuiter le système hiérarchique. Le document résume la vision de l'équipe, et est présenté lors de toute réunion comme passeport, carte d'identité et argument de choc face à une hiérarchie encore souvent réticente :

« A chaque réunion de programmation des PIN, je venais et j'intervenais : “je suis Monsieur secteur privé, qui fait les routes ? est-ce que les locaux peuvent construire les routes ?” Et alors après je faisais du lobby pendant le déjeuner. Je donnais à chaque fois ce papier qu'on avait écrit, où tout était écrit, et qui peut encore être utilisé aujourd'hui, pour sûr. Le but de ce document c'était de convaincre notre hiérarchie. On l'avait écrit et complété à la suite de discussions internes, avec des collègues d'autres unités, avec d'autres idées...⁸⁶⁸»

⁸⁶⁵ Dossier « Petites et moyennes entreprises » dans le *Courrier* n°115 (1989), pp.57-88 ; dossier « secteur privé » dans le *Courrier* n°146 (1994), pp.52-96 ; dossier « développement du secteur privé » dans le *Courrier* n°165 (1997), pp.30-53.

⁸⁶⁶ *European Community Support for the Private Sector in ACP Countries*, juin 1997, 24 pages.

⁸⁶⁷ Luis Ritto, Paolo Logli et un autre fonctionnaire de l'unité sont portugais ou lusophones, comme le commissaire Pinheiro (1995-1999) et son chef de cabinet Carlos Costa. Celui-ci a travaillé, comme Ritto, dans la banque au Portugal avant de rejoindre la Commission.

⁸⁶⁸ Entretien avec PB, 19 janvier 2017: « Tijdens NIP programming meetings kwam ik langs en intervenieerde. 'I am the PS guy, who does the roads? Can the locals build the road?' En dan volgde

En proposant une première position globale sur cette question, les fonctionnaires de l'unité B4 cherchent à donner davantage de moyens à une unité jusque-là peu considérée. La coopération industrielle puis le secteur privé étaient en retrait jusqu'au début des années 1990 par manque de soutien politique et par l'absence d'un texte fondateur autre que la Convention sur lequel reposer. A la DG VIII comme dans les autres directions générales de la Commission, une politique prend véritablement forme lorsqu'elle fait l'objet d'une communication⁸⁶⁹. Le document de présentation des activités « secteur privé » en est une première étape, et l'aboutissement d'une tendance internationale qui a pris son envol et dont l'unité s'empare, autant pour pérenniser son portefeuille d'activités que par conviction politique.

4) Intérêt des Etats-membres

Avec Lomé IV et le Traité de l'Union européenne signé à Maastricht en 1992, qui consacre la politique étrangère européenne comme pilier communautaire, les politiques nationales investissent la DG VIII, y compris pour les politiques de développement du secteur privé, qui devient aussi une priorité dans les Etats-membres européens. Ce soutien participe alors de la sortie de marginalisation de l'unité « secteur privé », qui gagne en moyens humains, et parallèlement perd en autonomie. Les réunions de coordination se multiplient, pour privilégier la cohérence et éviter les doublons⁸⁷⁰. D'autre part, les ministères de tutelle des Etats-membres consolident les relations avec les fonctionnaires de la DG VIII à Bruxelles, car la Commission, supranationale, représente une extension de leur politique étrangère nationale. Les jeux d'influence des Etats-membres sur les politiques de la Commission et de la DG VIII en particulier sont forts, d'autant plus au moment où la politique de développement est communautarisée et que la coordination doit prendre le pas sur les politiques bilatérales. On entend de certains fonctionnaires européens la critique du manque d'autonomie de la DG VIII et sa vassalisation devant les administrations des Etats-membres. D'après tel ancien fonctionnaire néerlandais de l'unité « secteur privé »,

« A la Commission il y avait toujours un manque de *colonne vertébrale*, à cause de l'influence des Etats-membres. Toutes les nominations, les experts, les consultants, les commissaires, les

mijn lobbying tijdens de lunch. Ik gaf toen ons paper dat we geschreven hadden, waar alles in zat, en dat nu nog gebruikt kan worden, ben ik zeker. Dit document was om onze hiërarchie te overtuigen. Het werd geschreven en bijgevuld door interne discussies, met collega's uit andere eenheden, door nieuwe ideeën ...» (notre traduction). L'importance du document est confirmée par l'entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016.

⁸⁶⁹ Entretien avec PB, 19 janvier 2017 ; entretien avec H, 19 janvier 2017.

⁸⁷⁰ Entretien avec JSC, 11 août 2016.

projets, tout est distribué et réparti dans l'intérêt des Etats-membres. Madrid, Paris... Les experts de ces pays, les directeurs de ces pays, ils devaient appeler très fréquemment pour rester en contact avec leur ministère d'origine. [...] Si vous faisiez bien votre travail, vous gagniez des points pour pouvoir grimper dans la hiérarchie... [La DG VIII] c'était une politique clientéliste des Etats-membres...⁸⁷¹».

En particulier, la question du développement du secteur privé et sa mise sur l'agenda intéresse les Etats-membres qui en font eux-mêmes une priorité politique, du côté de leurs relations bilatérales et multilatérales. Il est dans leur intérêt de vérifier que le cadre fiscal et réglementaire des investissements soit amélioré de manière opportune, tout autant que le développement des entreprises des Etats-membres grâce à l'accès aux matières premières ACP et l'accès aux marchés à l'export que sont les ACP. Depuis la perspective des Etats-membres, un soutien communautaire, non pas à l'amélioration du commerce mondial mais au développement d'entreprises locales dans une logique de marchés locaux, d'indépendance aux exportations et importations, est contre-intuitif stratégiquement. D'où leur intérêt à vérifier, *via* le Conseil et *via* l'influence sur la Commission, que le développement du secteur privé aille dans un sens qui soit aussi, surtout, en faveur de leur économie et non pour les seules économies ACP. Comme le rappelle un fonctionnaire de l'unité, qui évoque le manque de soutien de sa hiérarchie à l'approche de soutien aux PME africaines proposée par son unité, des directeurs à la DG VIII jouent parfois un rôle de tampon politique entre les fonctionnaires « techniques » et les Etats-membres et leur politique de soutien à l'export, notamment la France⁸⁷² :

« Un jour je me suis assis à table à côté de XX [un responsable à la direction] et je lui demande pendant le plat principal : “*Mr Director, why are you against private sector development?*”. Il a évité la question mais après plusieurs tentatives de mon côté, la réponse est enfin venue : il avait peur de la concurrence pour les entreprises françaises dans les pays ACP. Alors là je lui dis, “*please read our note: it's not about that*”⁸⁷³».

⁸⁷¹ Entretien avec PB, 19 janvier 2017. « Maar bij de Europese Commissie was er altijd en is er altijd een gebrek aan ruggengraat, door invloed van de lidstaten. Alle benoemingen, experts, consultants, commissarissen, projecten, alles wordt verdeeld en gedaan in het belang van de lidstaten. Madrid, Parijs... Experts uit die landen, directeurs uit die landen, moesten dan ook heel frequent bellen om in contact te blijven met hun eigen ministerie. [...] Objectiviteit is zoek. Als je je werk goed deed dan kreeg je extra punten om in de hiërarchie te klimmen... Vriendjespolitiek van de lidstaten... » (notre traduction). Les pratiques clientélistes de la Commission l'amènent à la démission de la Commission Santer en 1999.

⁸⁷² L. Badel, *Diplomatie et grands contrats: l'État français et les marchés extérieurs au XXe siècle*, *op. cit.* ; V. Lickert, « Les milieux d'affaires français, l'AFD et l'Afrique dans les années 1990 », art cit.

⁸⁷³ Entretien avec PB, 19 janvier 2017. « Ik was eens naast Soubestre gaan zitten aan tafel en ik vroeg hem, tijdens het hoofdgerecht: “*Mr Director, why are you against private sector development?*” Hij week uit maar na een paar keer opnieuw vragen kwam het er uit: hij was bang voor de concurrentie voor franse ondernemingen in de ACP landen. Ik zei dan, “*please read our note: it's not about that*” » (notre traduction).

La politique de développement du secteur privé gagne en importance dans le contexte spécifique de la coopération CEE-ACP, en partie à travers l'activisme personnel de certains fonctionnaires dans une unité longtemps marginalisée mais en plein essor au début des années 1990. Il existe à la fois un soutien et des résistances du côté des Etats-membres ; dans le domaine du développement, la Commission ne peut pas faire sans le soutien du Conseil. D'autres directions générales de la Commission s'intéressent davantage également aux activités de l'unité « secteur privé ».

5) Récupération des autres directions générales

En plus des Etats-membres, les activités « secteur privé » de la DG VIII suscitent l'intérêt et le rapprochement des autres directions générales à la Commission. C'est un tournant dans la mesure où avant les années 1990, la DG VIII « n'intéressait personne ⁸⁷⁴ » à la Commission, résume un fonctionnaire européen, et les composantes « secteur privé » de la coopération industrielle encore moins. Après les années 1980, la DG Fiscalité (DG XXI) aborde la DG VIII, au nom de la question de la lutte contre les paradis fiscaux, la DG Recherche (DG XII) pour la participation des Etats ACP à la recherche, la DG Pêche (DG XIV) dans le but de réaliser des accords commerciaux de pêche au large des côtes atlantiques. Surtout, la DG Commerce (DG XXIII), qui est tenue de se rapprocher des pays ACP sur la question des relations commerciales, remodelées lors des discussions de l'Uruguay Round, le cycle de négociations du GATT qui s'étend de 1986 à 1994⁸⁷⁵. Ce cycle donne naissance à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995 qui se substitue à L'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et annonce la fin des relations commerciales préférentielles avec les ACP sous Lomé. Les mécanismes financiers de compensation tels que le Stabex, le Sysmin, ou les protocoles de certains produits comme le sucre, le rhum, la viande de bœuf ou les bananes sont remis en cause dans le cadre de la mondialisation commerciale de l'OMC⁸⁷⁶.

⁸⁷⁴ Entretien avec AT, 20 octobre 2016. Sur la relative autonomie de la DG VIII jusqu'aux années 1990, voir aussi M. Abélès, I. Bellier et M. McDonald, *Approche anthropologique de la Commission Européenne*, *op. cit.*

⁸⁷⁵ Entretien avec AT, 20 octobre 2016.

⁸⁷⁶ Dominique Njinkeu, *L'Afrique et les défis de l'OMC*, Paris, Karthala, 2004 ; Sanoussi Bilal et Roman Grynberg, *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, London, Commonwealth Secretariat, 2007 ; Franck Petiteville, « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 3, p. 431-458.

Développer le secteur privé des pays ACP implique de se pencher sur des logiques de marché que la Commission cherche à appliquer dans les pays partenaires. Les questions des monopoles d'Etat sont abordées (souvent dans l'optique de les démonter), ainsi que les questions de fixation des prix, les privatisations, la compétitivité et la concurrence. A la direction de l'unité, on ressent une attention nouvelle : la DG IV (Concurrence) se rapproche de la DG VIII pour surveiller faits et gestes de l'unité « secteur privé ». La DG VIII n'est pas libre de construire des politiques qui contreviendraient aux politiques de concurrence et de marché interne européen. De même, le « gendarme » des relations internationales de l'Union européenne, la DG I (Relations extérieures), suit de près les activités de la DG VIII au cours des années 1990, après des décennies de distance. La direction générale des relations extérieures ne peut laisser la DG VIII traiter des questions qui relèvent traditionnellement de ses compétences ou de celles de la DG Commerce, à savoir les investissements extérieurs des Etats-membres. D'après le chef d'unité adjoint à l'unité « secteur privé » de la DG VIII, c'est bien la lumière nouvelle faite sur son unité qui appelle l'attention des autres directions générales :

« à la DG [VIII] nous étions sous le contrôle de la DG Concurrence, qui venait toujours faire attention à ce que la DG [VIII] ne donne pas de monopole. Pour elle il faut s'assurer qu'il y a de la concurrence. Ça aurait été grave sinon. Avec eux c'était [vif], mais pas de manière positive. A un moment ils sont venus s'en mêler. Et puis la DG I, RELEX, ils voulaient être seuls à parler des investissements. En disant "c'est notre responsabilité, ce n'est pas la vôtre".

[C'était] quand on a commencé, à la DG VIII, à troubler les eaux. Avant on était un peu, oui, marginalisés, ils n'étaient pas intéressés par nous. La DG I ça devait être au moment de la question du texte sur les investissements européens, en 1992-1993. Pour la concurrence, c'était à leur initiative, je ne sais pas quand. Ce sont eux qui sont venus vers nous. Nous avons toujours été écoutés, jusqu'à ce que qu'ils trouvent qu'on commençait à leur casser les pieds. Là ils disaient, "ça suffit". C'était un peu les gendarmes, la DG I...⁸⁷⁷»

Ainsi la Convention de Lomé, en consacrant l'importance du développement du secteur privé, attire-t-elle pour l'ancienne unité « coopération industrielle » de la DG VIII un sursaut d'intérêt, des Etats-membres, d'une part, et des différentes directions générales d'autre part, en fonction des prérogatives de chacun. Développer le secteur privé est la manière pour les fonctionnaires de l'unité B4 de sortir d'une position hiérarchique marginale et relativement discrète au sein de la DG VIII par rapport à d'autres unités, et de développer une vision propre, une « approche limitative » d'appui aux microentreprises, très petites, petites et moyennes entreprises. « Small is beautiful », rappelle un fonctionnaire de l'unité⁸⁷⁸. Quitte à

⁸⁷⁷ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

⁸⁷⁸ Entretien avec PB, 19 janvier 2017.

faire des remous dans les relations avec les Etats-membres, voire à s'affranchir, de manière relative, des politiques de la Banque mondiale ou de la Banque européenne d'investissement.

B. La Commission encourage les activités de la BEI

Nous verrons qu'au début des années 1990, les activités d'investissement de la Banque européenne d'investissement sont davantage tournées vers le développement des PME dans les ACP, et en particulier en Afrique, sous la coordination de la DG VIII.

1) Appui aux PME : par défaut en Afrique ?

Jusqu'aux années 1990, sous le temps de la coopération industrielle, l'appui aux PME prévu sous les différentes Conventions de Lomé au Titre III parvenait davantage aux entreprises publiques qu'aux petits opérateurs privés (30 % seulement vont à des PME du secteur privé, la plupart des projets étant investis dans des entreprises publiques⁸⁷⁹). Une étude de la Banque européenne relève que de 1975 à 1987, elle a investi 450 millions d'Ecus pour l'appui aux PME, par l'intermédiaire des lignes de crédit accordées à des sociétés financières dans les pays ACP⁸⁸⁰. Après douze ans, les résultats sont maigres par rapport aux projections de pays ACP appelés à s'industrialiser massivement : cinquante banques intermédiaires locales dans quarante pays ont bénéficié de lignes de crédit. Avec Lomé IV, les moyens de la BEI pour l'appui au secteur privé augmentent ; les équipes de la DG VIII, notamment la direction générale et l'unité « secteur privé », insistent dans ce sens. Pourquoi ? La DG VIII ne peut pas prêter directement aux opérateurs privés ACP, aussi plaide-t-elle pour les activités de la BEI, afin de réaliser, en le coordonnant, un appui le moins indirect possible, à l'image du projet Babougou N'Ci au Mali, c'est-à-dire en contournant les autorités de tutelle du pays ACP concerné.

Un parallèle peut ici être tracé avec la Banque mondiale qui, sous l'impulsion de son vice-président pour l'Afrique, Edward Jaycox, tourne ses activités vers un appui le plus direct possible au secteur privé africain. En 1989, la Banque entame un rapprochement de la Société financière internationale (SFI) afin de l'inciter à investir plus sur le secteur privé africain directement. Cette tentative est soutenue par les Etats-Unis ainsi que par le président de la

⁸⁷⁹ Article de Paolo Logli, « Nouvelles approches pour les projets PME : le rôle des organismes intermédiaires », dans le *Courrier*, n°129 (1991) p.6-8.

⁸⁸⁰ Article de la BEI « Financing the SMEs », le *Courrier* n°115 (1989), p.66-69.

Banque mondiale, Barber Conable (1986-1991), mais bute contre les dirigeants de la SFI qui souhaitent la voir conserver sa relative indépendance administrative et son autonomie de moyens⁸⁸¹. L'orientation du groupe Banque mondiale vers le secteur privé est néanmoins poursuivie, avec la création de différents mécanismes : le FIAS (*Foreign investment advisory service*), l'APDF (*African Project development facility*), la *African management services company*, et le fonds pour les entreprises AEF (*Africa enterprise fund*)⁸⁸².

Un virage similaire à la Banque mondiale est pris à Bruxelles et au Luxembourg : en 1991, deux tiers des prêts de la Banque européenne dans les pays ACP vont au secteur privé⁸⁸³. Développer les PME devient une priorité, tant par choix politique de la Commission et de la BEI, que par défaut, semble-t-il. Dans un rapport d'activité de 1988, la direction de la Banque européenne avouait ne plus savoir comment venir en appui au développement des pays africains, dont de nombreux sont endettés, présentent des taux de croissance négatifs, et font l'objet de dévaluations successives⁸⁸⁴. Les grands projets d'investissement dans les énergies chutent, de même que l'investissement dans les grandes industries ou les projets d'infrastructures, considérés trop lourds et sans garantie de remboursement par des Etats manquant de devises⁸⁸⁵. Les investissements poursuivent leur déclin, ainsi que les montants du FED si l'on tient compte de l'inflation et du nombre croissant de pays ACP bénéficiaires (46 en 1975 ; 70 en 1990). Les prêts de la BEI aux pays d'Afrique subsaharienne ne cessent de baisser dans les années 1980, dit un rapport,

à cause de cette « situation économique difficile [...], en particulier leur capacité limitée d'entreprendre de nouveaux projets, [qui continuent] d'entraver les opérations de la Banque. Il en est résulté une baisse persistante des prêts, notamment dans les pays africains, y compris dans ceux qui par le passé ont bénéficié de concours substantiels de la BEI, comme le Cameroun et la Côte-d'Ivoire ⁸⁸⁶».

⁸⁸¹ Entretiens des dirigeants de la Banque mondiale : Edward V.K. Jaycox, « Transcript of oral history interview with Edward V. K. Jaycox held on April 5, 1991. Interviews for The World Bank: Its First Half Century » ; B.B. Conable, « Transcript of oral history interview with Barber B. Conable held on May 8 and August 19, 1991 », art cit.

⁸⁸² Article de Jean-David Avenel, « Les nouvelles orientations de la Société financière internationale », *Industrie et développement international*, janvier 1988, p.8-10.

⁸⁸³ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1991.

⁸⁸⁴ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1988.

⁸⁸⁵ Rapports annuels du Conseil des ministres ACP-CEE, 1988, 1989 et 1990. Les projets industriels sont considérés comme des échecs pour plusieurs raisons : soit les industries ne sont pas rentables, soit les secteurs sont trop fragiles ou les marchés nationaux trop étroits, soit les investissements sont exorbitants pour des Etats ACP confrontés à un manque de flux financiers extérieurs, à une réévaluation du dollar, à un endettement croissant... Les équipements et matériels investis ne peuvent pas toujours être remplacés ni même maintenus parfois, conduisant à un arrêt de la production.

⁸⁸⁶ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1989.

De nombreux pays africains rencontrent de réelles difficultés à emprunter : la réévaluation du dollar puis les dévaluations successives des monnaies pendant les années 1980 font qu'il y a peu de promoteurs de projets, publics ou privés, qui souhaitent ou sont en capacité de bénéficier des prêts de la Banque européenne, qui prête en monnaie étrangère⁸⁸⁷. Certains pays en Afrique australe et en Afrique de l'est conservent un niveau régulier de flux d'investissement de la Banque, mais en Afrique de l'ouest, des pays francophones, précédemment bénéficiaires de la Banque, ne peuvent plus participer à ses interventions. La perspective d'une dévaluation du franc CFA plane au long des années 1980 et inspire de la crainte pour les populations, en plus des difficultés que connaissent les emprunteurs ouest-africains à rembourser les prêts, à la suite des nombreuses dévaluations des monnaies locales⁸⁸⁸. Au contraire, d'autres pays anglophones d'Afrique de l'ouest comme le Nigeria ou le Ghana restent des bénéficiaires préférés des prêts globaux⁸⁸⁹. Les différences entre pays africains ne font qu'augmenter et la Banque établit un lien positif entre les réformes macroéconomiques et les possibilités d'investissement dans le secteur privé : qui réforme selon le Consensus de Washington peut donc de nouveau compter sur des investissements⁸⁹⁰. Toujours est-il qu'en 1994, les pays d'Afrique subsaharienne ne bénéficient que de 50 % des prêts de la BEI dans les ACP en 1990 – les pays des Caraïbes et du Pacifique, qui représentent 5 % de la population ACP, bénéficient du reste⁸⁹¹. La Banque procède à un rééquilibrage géographique à partir de 1994 : la dévaluation du franc CFA est enclenchée la même année et entraîne une hausse de compétitivité et du prix des matières premières dans les pays ayant cette monnaie CFA⁸⁹². Les pays africains francophones et subsahariens en général rattrapent alors leur retard par rapport aux pays des Caraïbes et du Pacifique en termes de prêts dont ils bénéficient.

Malgré ces difficultés et dans la mesure des possibilités de prêts, la Banque européenne d'investissement oriente ses activités vers l'appui au secteur privé et plus particulièrement en faisant un effort d'investissement vers les secteurs de production en

⁸⁸⁷ Un promoteur nigérien par exemple a des difficultés à rembourser des prêts étrangers dans la mesure où sa monnaie, dans laquelle il doit rembourser la Banque européenne, continue d'être dévaluée.

⁸⁸⁸ Article de la Banque européenne d'investissement « Financing the SMEs », *Courrier* n°115 (1989), p.66-69.

⁸⁸⁹ Par exemple, la *Nigeria Industrial Development Bank* bénéficie d'un prêt de 75 millions d'Ecus en 1992.

⁸⁹⁰ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1992. En Afrique du Sud comme en Erythrée, lieux de réformes voire de création d'Etat, les investissements vers le secteur privé augmentent.

⁸⁹¹ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1994.

⁸⁹² Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1992.

Afrique subsaharienne⁸⁹³. Le seul secteur de la BEI où les prêts augmentent, tant en termes réels que relatifs, sont les lignes de crédit aux sociétés financières locales. En 1992, 42 % des prêts sont affectés au secteur privé ACP à travers les institutions financières implantées qui les redistribuent. Si 30 % seulement des prêts parvenaient aux entreprises privées entre 1975 et 1987, les chiffres atteignent 84-90 % en 1994⁸⁹⁴. Le tableau 14 ci-dessous rend compte de la double augmentation des prêts aux PME via les lignes de crédit et de l'essor des prêts pour les pays d'Afrique subsaharienne.

Tableau 14 : Prêts de la BEI dans les ACP

| Prêts (Millions Ecus) | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|-----------------------|-------|-------|--------|--------|------|------|------|
| Afrique | 192,7 | 140 | 314,37 | 235,58 | n.c. | n.c. | n.c. |
| Caraïbes | 44,43 | 5,2 | 56,10 | 5,8 | n.c. | n.c. | n.c. |
| Pacifique | 21,3 | 2 | 11,4 | 0 | n.c. | n.c. | n.c. |
| Total ACP | 258,4 | 147,2 | 381,9 | 241 | 265 | 457 | 430 |
| Prêts PME - ACP | 46,2 | 65,2 | 59,98 | 101,22 | 50,3 | 163 | 71 |

Source : Conseil des ministres ACP-CEE et ACP-UE ; eib.org

L'extrait suivant, issu du rapport annuel d'activités pour l'année 1992, illustre un tournant, relatif, de la Banque européenne vers l'appui aux PME. « Relatif » car il s'agit en effet de projets épars et modestes en montants, au regard des capacités de financement de la Banque :

« En 1992, l'Afrique australe a, sans conteste, été la région la plus active en ce qui concerne les projets industriels et ceux du secteur privé. En Zambie, qui a connu des réformes tant politiques qu'économiques, la banque a financé une usine de produits pharmaceutiques (3 millions d'écus) et une filature (7 millions d'écus). Des projets industriels ont également été financés en Angola (3,08 millions d'écus) pour une *carrière de granit*, au Mozambique (3 millions d'écus) pour une usine de *traitement de noix de cajou* et en Namibie (2,5 millions d'écus) pour une tannerie. Des opérations en faveur des PME réalisées avec des intermédiaires financiers ont été financées au Botswana (4 millions d'écus), au Swaziland (3,5 millions d'écus) et au Zimbabwe (8,1 millions d'écus). Les deux principales opérations dans les Caraïbes ont été des prêts globaux en faveur de PME en République dominicaine (3 millions d'écus) et à la Dominique (2,5 millions d'écus)⁸⁹⁵».

En regardant les bénéficiaires des prêts, on remarque que, conformément aux recommandations européennes en la matière, la Banque oriente les investissements sur des projets de PME exportatrices. En se tournant vers l'export, justifie la Banque européenne d'investissement, les opérateurs ACP obtiennent des devises importantes face à des monnaies

⁸⁹³ Voir les Rapports annuels du Conseil des ministres ACP-CEE, de 1990 à 1995.

⁸⁹⁴ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1994.

⁸⁹⁵ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1992, p.44. Notre accentuation, pour faire référence aux projets évoqués plus haut (le projet de cajou au Mozambique) et plus bas (exploitation de granit en Angola).

locales dévaluées⁸⁹⁶, et les pays de la Communauté sécurisent également un accès à des matières premières et renforcent une politique de conquête des marchés ACP. En prenant pour exemple les projets pour la seule année 1992 citée ci-dessus, l'usine de traitement de noix de cajou au Mozambique ou la carrière de granit en Angola sont pensées davantage pour leur valeur exportatrice plus que pour le développement d'un marché local, dans la mesure où l'ensemble de la production est exportée prioritairement vers l'Europe⁸⁹⁷.

2) Incitations

La Banque européenne augmente ses investissements pour développer les petites et moyennes entreprises dans les pays ACP. Dans un article, Paolo Logli encourage publiquement ses homologues de la Banque à avoir davantage recours à l'enveloppe pour le capital-risque que le FED réserve à la banque⁸⁹⁸. Les montants de capitaux à risques augmentent, sans pour autant atteindre le seuil d'efficacité minimale préconisé par le CDI et les représentants ACP⁸⁹⁹. Le projet Babougou N'Ci, s'il fait parler de lui à la Commission, ne déplace pas les frontières de la Banque, pour laquelle un appui direct aux entreprises n'est pas envisageable. L'équipe de l'unité « secteur privé » propose à la Banque un marché : à eux le travail de base sur le terrain, à défricher, à étudier les possibilités de financement bancaire, et à la Banque de prendre le relais ensuite, quitte à stopper les activités au cas où la tentative d'appui ne fonctionne pas. Selon l'adjoint au chef d'unité, la Commission donne les directives :

« On se rencontrait à Bruxelles avec la Banque pour dire qui fait quoi. La Banque disait : “non, vous faites seulement [de l'appui] là où il y a des entreprises”. Et nous : “mais non il faut les créer”. “Mais ce n'est pas possible, il faut des années pour ça”. Nous avons dit : “on vous propose cela : on peut créer des petites banques locales, qui commencent le travail et après vous vérifiez, si vous approuvez vous continuez, et si ce n'est pas bon vous [supprimez] la banque”⁹⁰⁰».

La DG VIII incite la Banque à assouplir ses conditions, à flexibiliser ses taux, l'encourageant à sortir de sa zone de confort. Des mécanismes de garantie sont créés par la Commission pour

⁸⁹⁶ Article de la BEI « Financing the SMEs », dans le *Courrier* n°115 (1989), p.66-69.

⁸⁹⁷ Voir les arguments dans le document de la Commission européenne « *European Community Support for the Private Sector in ACP Countries* », juin 1997, p.21.

⁸⁹⁸ « Puisque la Commission ne peut utiliser que des organismes publics ou coopératifs, c'est en fait à la BEI d'intervenir – qui doit engager environ 30% de 825 Mécus [sur tout le FED] de capitaux à risques sur des entreprises privées ». Article de Paolo Logli, « Nouvelles approches pour les projets PME : le rôle des organismes intermédiaires », dans *Le Courrier*, n°129 (1991) p.6-8.

⁸⁹⁹ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1988.

⁹⁰⁰ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

rassurer la Banque sur un terrain à risque pour elle⁹⁰¹. Au sein de l'unité B4, on considère que la Banque européenne utilise des critères trop contraignants qui empêchent le secteur privé local de se développer. Lors des réunions avec ses homologues de Luxembourg au début des années 1990, Paolo Logli fait passer un message d'incitation à une Banque qu'il juge peu réceptive et aux méthodes orthodoxes, pour qu'elle assouplisse sa politique de taux d'intérêt :

« Aidez-nous, nous Commission, à financer des petites banques locales, pour permettre à ces banques de financer des petites entreprises, car les banques locales ne sont pas bonnes. Allez sur place, aidez la banque locale à devenir plus forte, de telle sorte qu'elle soit plus efficace. Mais s'il vous plaît donnez l'argent à la banque locale à des conditions excessivement bonnes. Parce que si vous lui demandez de prêter à 10 %-15 %, comment la banque locale peut vous assurer ? donnez l'argent, presque gratuitement, à la banque locale, qui elle pourra faire des conditions de marché aux entreprises ⁹⁰²».

Au sein de la Banque, l'équipe en charge des opérations dans les pays tiers, dont les pays ACP, semble partager les objectifs de la DG VIII⁹⁰³. Le personnel de l'équipe est augmenté, les divisions sont adaptées. La Banque crée en 1994 un nouveau département qui a vocation à gérer les risques, afin de se donner les moyens de cette politique et développer les activités dans des pays dits à risque. Rappelons qu'au départ, la Banque est créée pour financer des investissements dans la Communauté, et qu'elle n'est avant les années 1990 pas suffisamment outillée, vu depuis la Commission, pour prêter dans des pays qui sortent de son périmètre d'action traditionnel. Un nouveau département de gestion des risques permet de gérer un niveau de risque supérieur, notamment dans les ACP, par rapport à ce que la Banque faisait précédemment⁹⁰⁴. Mais, en dépit de ces innovations, le soutien de la Banque au petit secteur privé ACP reste insatisfaisant (pendant les années 1990) en termes de montants ou de détermination politique, selon l'unité de la DG VIII. Une tension institutionnelle monte, partagée par l'ensemble des équipes des deux institutions. Le chef d'unité Ritto rappelle que la Banque européenne ne respecte pas les termes du marché conclu avec la Commission. Dans son mode de fonctionnement, la Banque européenne, qui prête aux Etats sur la base de ses fonds souverains, ne peut prendre trop de risques de non remboursement de ses prêts :

« On était censés faire cette première partie puis demander à la banque d'investissement au Luxembourg de venir avec l'argent. On a mis des lignes de crédit à la disposition mais ils n'ont rien fait, ou très peu. Ce qui ne m'étonne pas, parce que la Banque européenne comme les banques d'autres pays, est une banque de crédit et d'investissement, ils ne sont pas une banque de développement africaine. Ils avaient beaucoup de difficultés, ils étaient très *risk-adverse* : pour donner 100 € ils demandaient des dizaines de garanties bancaires, des pays, de

⁹⁰¹ Entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016.

⁹⁰² Idem.

⁹⁰³ Entretien avec JN, 20 octobre 2016.

⁹⁰⁴ Entretien avec HR, 3 novembre 2016.

la Commission, et on ne pouvait pas les trouver toutes. Ils ont surtout fait des infrastructures ⁹⁰⁵».

3) Des métiers différents

La tension qui existe entre les équipes de la Commission et la Banque européenne au cours des années 1990 repose sur la différence de métier et de gestion du risque entre les deux institutions. Cette tension explique l'évolution des politiques de développement du secteur privé. En effet la Commission est chargée de coordonner les actions avec la Banque européenne d'investissement, mais les approches restent difficilement conciliables et la dissension entraîne des changements opérationnels à la fin des années 1990. Un responsable de la BEI rappelle que la Commission a recours aux dons ou subventions, et non aux prêts :

« Le métier de banquier est fondamentalement différent du métier d'un fonctionnaire qui travaille avec des "dons cadeaux". Indépendamment du reste, ce n'est pas le même métier ⁹⁰⁶».

« La Commission européenne faisait toujours des dons, et nous à la Banque nous faisons toujours des prêts. La différence elle est là ⁹⁰⁷».

De l'opposition prêts/dons viendrait l'incompréhension fondamentale entre une unité de la DG VIII volontaire et une équipe « frileuse ⁹⁰⁸», selon cette dernière, à la Banque européenne. D'où l'intérêt pour la DG VIII, au départ, d'embaucher un ancien banquier de la BEI comme chef d'unité « secteur privé ». Pour son adjoint : « Ritto il était banquier, il comprenait comment parler aux banques ⁹⁰⁹ ». Avant le choix de Ritto en 1991, la nomination de Paolo Logli est pressentie, mais il est écarté. Plusieurs raisons sont citées : pour son approche peut-être trop axée sur les toutes petites entreprises dans un environnement de coopération qui tend à l'intégration de chaînes de valeur mondiales ? Parce qu'il s'opposerait trop fréquemment à la Banque européenne (Logli se décrit comme n'étant « pas un ami de la Banque ⁹¹⁰») ? La réponse se trouve sans doute un peu dans les deux. En tout état de cause, la relation entre les banquiers de Luxembourg et les développeurs à Bruxelles est difficile car elle repose sur une différence fondamentale, celle de l'approche au risque. Et les incitations jugées excessives de l'unité « secteur privé » ne font pas bonne figure auprès de l'équipe des

⁹⁰⁵ Entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016.

⁹⁰⁶ Entretien avec EB, 20 octobre 2016. L'hypothèse est renforcée par plusieurs entretiens : PB, 19 janvier 2017 ; FD, 21 décembre 2016 ; Paolo Logli, 21 septembre 2016.

⁹⁰⁷ Entretien avec HR, 3 novembre 2016.

⁹⁰⁸ Entretiens avec Dieter Frisch, 16 mai 2016 ; Luis Ritto, 11 août 2016 ; Paolo Logli, 21 septembre 2016 ; PF, 28 septembre 2016 ; Cesar Debén, 18 novembre 2016.

⁹⁰⁹ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

⁹¹⁰ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

opérations ACP au sein de la Banque, qui veut s'adapter tout en cherchant ses marques après une transformation de ses services. Or, plus les membres de l'unité « secteur privé » s'impatientent, plus leurs homologues à la Banque sont excédés. A la Commission, on semble ne pas vouloir entendre cette différence d'approche qu'expose un responsable de la Banque :

« Un point important, un point très important, est que pour faire du privé, il faut de toute façon estimer le risque. Et le problème de la BEI est que la Commission n'a jamais su ce qu'était le risque. Il faut savoir qu'une analyse de crédit, sous Lomé, c'était 10-15 pages. Sous Cotonou c'était 100 pages ! C'est un autre métier (banquier de crédit, par rapport au développement). Aucune banque commerciale n'est confrontée à des changements aussi phénoménaux que la BEI l'a été. C'est comme si vous demandiez à un laitier de devenir astronaute ⁹¹¹».

Les méthodes de fonctionnement sont différentes : la DG VIII est tenue de coopérer avec les pays en développement, et en particulier avec les pays les plus pauvres. A la Banque européenne, investir dans un pays à risque relève encore de l'impossible, dans la mesure où elle ne peut mettre en péril sa notation financière AAA en prêtant des fonds souverains (les ressources de la Banque proviennent des Etats-membres) à des pays considérés comme « à risque ». Selon un chef de division de la BEI, le risque présenté par les pays bénéficiaires porterait atteinte à la notation financière de la Banque, d'où son incapacité à faire davantage dans les années 1990, c'est-à-dire jusqu'à la création d'un autre mécanisme financier :

« Il faut voir quel impact ça a quand on fait un prêt en Afrique ou quand on le fait en Europe, ce n'est pas pareil... Des pays à économie très faible comme on l'a en Afrique, on ne pouvait pas prendre ça sur notre bilan. [...] Non ce n'est pas à cause du remboursement qui n'est pas garanti, non, les entreprises remboursaient... Ce n'est pas le remboursement, c'est le risque pays qui est à la base, et qui pose question. La Banque est AAA, il en va du *rating* du pays. La Banque ne peut pas prêter un pays internationalement reconnu comme risqué. Elle ne peut pas mettre ça dans son bilan ⁹¹²».

Pourtant, le message ne passe pas, semble-t-il, même auprès du chef d'unité, ancien de la Banque européenne. Comme l'ensemble de son équipe, Luis Ritto met en doute la volonté politique à la Banque européenne d'investissement de vouloir apporter sa contribution bancaire au développement en Afrique :

« à la Banque européenne, les experts sont formés pour faire du crédit, ce n'est pas une banque de développement, et comme l'Afrique ne représentait pas 4 % de leur portefeuille, ils ont fait très peu. Je crois qu'ils faisaient ça surtout pour le prestige. Pour dire "nous sommes aussi la banque qui aide au développement des pays ACP" ⁹¹³».

L'équipe de l'unité « secteur privé » à la Commission et leurs interlocuteurs de la BEI s'entendent sur les objectifs mais ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les moyens de

⁹¹¹ Entretien avec EB, 20 octobre 2016.

⁹¹² Entretien avec HR, 3 novembre 2016.

⁹¹³ Entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016.

leurs actions. Une « bagarre » ou une tension à laquelle il sera fait référence plus tard s'installe entre les deux entités, qui trouve ses racines dans l'approche au risque, fondamentalement différente. La DG VIII considère la Banque européenne comme « frileuse » ; en retour la BEI fait savoir que les activités de la Commission pour ce secteur d'intervention qu'est le développement du secteur privé, en hausse surtout dans les années 1990, sont pour elles un « bazar [...] pas très sérieux ⁹¹⁴».

C. Un nouveau mandat pour une renaissance du CDI

Autre instrument de la coopération CEE-ACP, créé pour accompagner la coopération industrielle, le Centre de développement industriel (CDI) fait aussi l'objet de transformations opérationnelles et institutionnelles en lien avec le moment du secteur privé au tournant des années 1990. Le mandat du nouveau directeur, Paul Frix (1990-1995), inaugure un vent de changement au CDI, qui s'ouvre à des partenariats institutionnels plus nombreux, se décentralise et voit ses moyens augmenter. A Bruxelles, autant au CDI qu'à l'unité « secteur privé » de la DG VIII, on croit aux changements en cours, et le CDI tente de relever les « immenses espoirs placés en lui par les pays ACP ⁹¹⁵».

1) Transformation de la « Cendrillon ACP-CEE »

En vertu d'un système de direction paritaire et rotative, le directeur du CDI (traditionnellement un homme) est originaire, alternativement, d'un pays de la Communauté européenne ou d'un pays ACP. Ainsi, après Roger Theisen, luxembourgeois, Jens Mosgard, de nationalité danoise, est directeur de 1980 à 1985, pendant que Isaac Akinrele, nigérian, est directeur adjoint. De 1985 à 1990, les fonctions s'inversent. En 1989, lors d'une réunion à Fidji, un nouveau directeur est choisi à la tête du CDI de 1990-1995 en la personne du Belge Paul Frix. Le directeur adjoint est proposé par l'Etat ACP hôte, faute d'un candidat qui fasse l'unanimité semble-t-il : Surendra Sharma, responsable de l'antenne du CDI à Fidji, devient directeur adjoint du CDI en 1990, aux côtés de Paul Frix⁹¹⁶. La prise de poste effective des nouveaux directeurs du CDI est tardive et ne devient effective qu'en octobre 1990⁹¹⁷. Les

⁹¹⁴ Entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016.

⁹¹⁵ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-UE, 1992, p.50.

⁹¹⁶ Entretien avec PF, 28 septembre 2016.

⁹¹⁷ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1990, p.39.

défis du CDI sont grands. De l'avis du Conseil des ministres européens et ACP, le CDI n'atteint manifestement le stade de « maturité ⁹¹⁸ » qu'en 1985, près de dix ans après sa mise en place. Un rapport annonce en 1988 seulement que « le CDI est désormais un organisme adulte ⁹¹⁹ ». Avec un budget annuel de 7,6 millions d'écus en 1987, les moyens du CDI restent relativement faibles par rapport à la tâche que le Conseil des ministres lui a confiée en 1975, c'est-à-dire industrialiser les soixante-dix pays ACP⁹²⁰.

Le CDI relaie souvent des demandes provenant des pays ACP lorsqu'il est dirigé par le Nigérian Isaac Akinrele : demande d'une augmentation de son budget annuel, création d'un fonds spécial qui faciliterait les participations européennes en capital-risque...⁹²¹ Le Conseil des ministres valide peu les demandes de moyens supplémentaires ; les notifications de refus sont nombreuses. Au moment des négociations pour Lomé IV, la Communauté européenne en particulier s'est largement désinvestie d'un instrument paritaire qu'elle ne fait que tolérer, et le CDI n'est presque jamais « à la hauteur des espoirs suscités ⁹²² ». En 1987, pour les dix ans du CDI, le *Courrier* relève les problèmes que le Centre rencontre souvent : un budget insuffisant dont la moitié va aux frais de fonctionnement, un désintérêt des Etats-membres de la Communauté pour un transfert des technologies Nord-Sud, des relations tendues avec la Banque européenne d'investissement⁹²³. Les négociateurs de la DG VIII admettent dans un document interne de 1989 que la coordination interinstitutionnelle, dont ils sont garants, n'a jamais fonctionné avec le CDI, faute d'une présence forte de la Commission⁹²⁴. Ainsi à la fin des années 1980, le CDI mérite sans doute le surnom de « Cendrillon ACP-CEE » que lui donne son directeur Isaac Akinrele en 1987 pour ironiser sur le manque de moyens d'un instrument censé industrialiser les pays ACP⁹²⁵.

En 1990, Paul Frix entame un mandat de cinq ans à la direction du CDI. Sa trajectoire professionnelle influence les transformations du CDI. Inspecteur général et responsable de la

⁹¹⁸ Voir le *Courrier* n°94 (1985) « industrial opportunities », p.1.

⁹¹⁹ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1988.

⁹²⁰ Voir le titre III de la Convention CEE-ACP de Lomé I (1975-1980).

⁹²¹ Archives de la Commission : Dossier négociations Lomé IV document « développement de l'entreprise, phrases-clé ». La création d'un tel fonds pour le CDI provient d'une proposition ACP ; Rapports annuels du Conseil des ministres ACP-CEE pendant les années 1980.

⁹²² Archives de la Commission : Dossier négociations Lomé IV : Communication du 9 mars 1988, p.21, « orientations pour le renouvellement de la Convention CEE-ACP », p.22.

⁹²³ Entretiens avec Isaac Akinrele et Jens Mosgard et dossier sur le CDI par Tom Glaser dans le *Courrier* n°104 (1987), p.12-15. Voir aussi l'entretien avec Akinrele dans le *Courrier* n°125 (1991), p.2-5.

⁹²⁴ Archives de la Commission : Dossier négociations Lomé IV : Notes personnelles de Carlos Liebana.

⁹²⁵ Entretien dans le *Courrier* n°104 (1987), p.15.

stratégie, de l'évaluation de projets et des activités multilatérales à l'agence belge de la coopération, Frix a une carrière dans le développement quand il arrive au CDI. Il a été chargé de l'investissement belge au Zaïre et en Algérie, chef de cabinet du ministre belge de la coopération, et est donc familier des tendances internationales de l'aide au développement, et souvent présent à ce titre à l'OCDE à Paris à la fin des années 1980⁹²⁶. Avant sa prise de fonction, Frix annonce un programme de changements pour le CDI dès 1990. Les objectifs sont de diversifier les partenariats avec les Etats-membres européens et dans les Etats ACP à travers la désignation d'antennes institutionnelles et de correspondants locaux, d'être plus proche des banques d'investissement ou de développement locales et régionales, et d'améliorer la gestion des projets favoriser le développement du secteur privé⁹²⁷. Le CDI adopte le discours dominant quand il affiche les buts poursuivis : faire émerger de « nouveaux types d'entrepreneurs » en Afrique, accompagner les entreprises européennes en Afrique, et développer les entreprises africaines⁹²⁸.

Directeur d'un centre paritaire CEE-ACP, Paul Frix se base certes sur les axes du CDI déjà existants dans la Convention, mais se réserve aussi une marge de manœuvre de décision importante. Il cherche à assouplir les procédures du CDI et à lui conférer une dimension de gestion « comme on gère une entreprise », par opposition à une codirection paritaire largement dépendante du Comité de coopération industrielle :

« Et j'ai chaque fois fait approuver par mon *Board* [le Comité de coopération industrielle], et la Commission a dû suivre. En fait j'ai tordu parfois, pas brutalement, d'ailleurs je n'aurais pas pu, mais disons, face à une situation où vous n'avez pas de vrai pouvoir mais où vous êtes là pour encaisser si ça va mal, et bien ma tactique elle était simple, c'était de dire "voilà mon analyse, voilà ce que je vous propose et pourquoi je le propose, je pense qu'il y aura tel et tel effet souhaitable, et si vous n'acceptez pas, à mon sens voilà ce qui va se passer". Bien expliqué comme ça, jamais mon *Board* ne m'a lâché. Jamais. Et donc finalement j'ai réussi à imposer mes points de vue comme ça ⁹²⁹».

2) Coordination institutionnelle

Paul Frix entreprend de sortir le Centre de son relatif isolement institutionnel. Le CDI est dès le départ une structure internationale lourde qui sert surtout, selon les employés du CDI, à remercier des proches du pouvoir dans les Etats ACP, une institution dont la première

⁹²⁶ Extraits biographiques du directeur Frix et directeur adjoint Sharma dans le *Courrier* n°124 (1990), « Industrial opportunities », p.3 et dans le *Courrier* n°142 (1993), p.2-6.

⁹²⁷ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1990, p.63 ; le *Courrier* n°126 (1991), « CDI-Industrial opportunities », p.3.

⁹²⁸ Idem.

⁹²⁹ Entretien avec PF, 28 septembre 2016.

erreur aurait été de le situer à Bruxelles plutôt que sur le terrain ACP au service des opérateurs⁹³⁰. Pendant son mandat, Frix cherche à décentraliser le Centre dans les pays ACP et à alléger les procédures. Une réorganisation est enclenchée au sein des services, une enquête est lancée et sur la base de l'audit, deux postes sont supprimés et douze nouveaux sont créés pour renforcer les équipes⁹³¹. Le Centre se rapproche de la Commission qui est représentée alternativement par Luis Ritto ou Paolo Logli aux réunions du Comité de coopération industrielle, son organisme de tutelle. Les deux responsables de l'unité « secteur privé » à la DG VIII partagent la volonté de Paul Frix doter à des opérateurs privés ACP des moyens accrus et des conditions de prêts flexibles, aussi les discussions sont-elles plus nombreuses entre institutions à partir de 1990. Le directeur propose aussi les services du CDI à la Banque européenne lorsque celle-ci crée la nouvelle division pour les crédits et investissements dans les pays à risques en 1994. Parallèlement, les responsables de la Commission et du CDI abordent leurs homologues à la Banque européenne d'investissement en tenant un discours conjoint pour augmenter ses opérations de prêts aux entreprises dans les pays ACP à travers les banques intermédiaires locales. L'équipe du CDI revendique même la paternité de l'idée, alors qu'elle a son origine à la Commission :

« Les prêts aux PME qui voulaient investir, il y avait un plafond de 5 millions [Ecus], c'était trop haut. Notre idée était d'associer à la BEI des crédits globaux, *global loans*, ou du capital risque pour donner aux banques locales. Et pour ça on remarque que les prêts globaux ont fortement augmenté dans les années 1990-1995. C'était une réussite pour moi-même, j'ai associé les lignes avec de l'assistance technique, il faut du financement et des compétences⁹³²».

La Banque européenne accepte de son côté le rapprochement institutionnel avec un Centre de développement industriel qui se positionne plus avant comme son principal partenaire et bras d'expertise technique sur les opérations de financement. Dans ce domaine, la Banque manquerait de capacités humaines, n'employant qu'une quarantaine de personnes⁹³³. C'est

⁹³⁰ Entretien avec PF, 28 septembre 2016 : Le CDI présente des « coûts de fonctionnement forcément élevés, car c'est une structure internationale, avec un statut original, avec des salaires internationaux... Donc si vous êtes centralisé, loin de vos PME et que vous devez aider les PME, inutile de vous faire un dessin, ça coûte horriblement cher. Le moyen d'attaquer le mal à la racine, ç'eût été de suivre ce que je proposais à l'époque, une décentralisation sous forme de sociétés internationales qui allaient fonctionner avec des jeunes gens dynamiques ».

⁹³¹ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-CEE, 1991, p.65. Sont cités les noms des auditeurs MM. Heusghen et Hassamal, p.51, également auditeurs du CTA, le centre de coopération agricole paritaire.

⁹³² Entretien avec EH, 19 janvier 2016.

⁹³³ Entretien avec PF, 28 septembre 2016.

autant qu'au CDI, mais pour gérer des budgets bien plus importants (et la Banque européenne ne possède alors pas encore de bureau de représentation dans les pays ACP⁹³⁴).

En s'adossant à la Banque européenne et à des partenaires européens plus nombreux, les projets du CDI augmentent fortement en nombre, passant de 16 projets soutenus en 1990 à 192 en 1994, pour un montant moyen passant de respectivement 7 000 Ecus à 41 000 Ecus, témoignant d'une augmentation des opérations, au moins sur papier⁹³⁵. Les petites entreprises du secteur privé deviennent de loin la priorité d'intervention, après des projets de plus large envergure dans les années 1980. L'objectif de l'export vers l'Europe principalement prend pied également⁹³⁶. Les projets sont encore majoritairement, comme dix ans auparavant, des études de faisabilité pour la Banque, des formations, des mises en relation d'entrepreneurs ACP et européens. Des forums industriels sont organisés en sous-régions dans les pays ACP, et la DG VIII et la Banque européenne s'y joignent davantage que par le passé⁹³⁷.

En outre, les liens avec un nombre croissant d'institutions financières européennes augmentent le budget d'intervention pour les opérations du CDI: des agences d'investissement françaises, allemandes, belges ou portugaises principalement fournissent une aide au financement de projets du CDI. Le Centre agit moins seul que dix ans plus tôt, ce qui illustre un intérêt accru des Etats-membres pour ses activités. Le CDI agit pour les entreprises européennes comme société de conseil. Pour prendre un exemple de l'intérêt commercial des Etats-membres pour les activités du CDI : le projet de Fresca Holdings au Zimbabwe est une joint-venture de l'agroalimentaire réalisée en 1995 entre un grand groupe néerlandais (Foodtech Industries) et une entreprise locale (Interfresh). Le CDI réalise une étude de faisabilité pour le groupe néerlandais et identifie à sa demande le Zimbabwe comme marché fournisseur de produits. Les arguments avancés sont que le pays offre des infrastructures en bon état, des coûts de travail et d'énergie faibles, et un environnement politique relativement stable. Le projet est lancé en 1995 pour 3,8 millions d'Ecus et vise principalement à l'export

⁹³⁴ Les premiers bureaux de la BEI ouvrent à partir de 2005 dans les ACP.

⁹³⁵ Voir les rapports d'activité du CDI dans les Rapports annuels du Conseil des ministres ACP-CEE correspondants.

⁹³⁶ En 1994, 84 % des projets soutenus appartiennent au secteur privé, 31 % des projets se situent dans la catégorie petite entreprise (investissant moins de 500 000 Ecus) et 69 % pour des entreprises qui investissent moins de 2 millions d'Ecus. Donc la plupart des interventions vont vers les PME, conformément à sa vocation de base. (Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-UE, 1994).

⁹³⁷ L'Espagnol Martin Minguella en est responsable et fait le relais au sein de l'unité B4 de la DG VIII à la Commission.

de fruits et légumes vers l’Afrique australe, l’Europe et l’Amérique⁹³⁸. Ainsi le CDI offre des avantages pour des entreprises européennes ou agences d’exportation, de plus en plus nombreuses au cours des années 1990.

3) Antennes, partenariats et décentralisation

En parallèle du niveau communautaire, le CDI opère un rapprochement avec des institutions financières bilatérales et multilatérales. Le CDI signe des conventions de partenariat avec de nombreuses structures publiques ou privées : chambres consulaires européennes, agence ou ministères du développement, agences de promotion d’exportation, institutions financières de développement, et même avec des groupes de pression tel que le réseau européen du Groupe des Sept ou le patronat français (CNPF)⁹³⁹. En 1996, quarante institutions européennes sont partenaires du CDI et cofinancent des projets dans lesquels elles interviennent directement⁹⁴⁰. Le tableau 15 reprend les partenariats les plus fréquemment rappelés par le CDI :

Tableau 15 : Principaux partenaires du CDI dans les années 1990

| Pays | Structures partenaires du CDI |
|-------------|--|
| Allemagne | Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), Ministère de la coopération |
| Autriche | Chambre de commerce |
| Belgique | Administration générale de la coopération au développement AGCD, Région wallonne, région flamande, Bruxelles capitale, agences d’exportation |
| Danemark | Industrialiseringsfonden for udviklingslandene (IFU). |
| Espagne | Chambres de commerce, Pays basque |
| Finlande | FINNFUND |
| France | Caisse française de développement, Proparco, Ministère de la coopération, CNPF, Entreprises Rhône Alpes international |
| Grèce | Agence d’exportations (EOMMEX), organisation hellénique des PME et de l’artisanat (HOMMEH) |
| Italie | ICE (institut de commerce extérieur) |
| Portugal | Banco do Fomento e exterior (BFE), Banco Português do Atlântico (BPA), Fonds de coopération économique (FCE), ICEP |
| Royaume Uni | Commonwealth Development Corporation (CDC) |

⁹³⁸ Document de communication de la Commission européenne « European Community Support for the Private Sector in ACP Countries », juin 1997, p.21.

⁹³⁹ Rencontres avec le groupe des Sept/EBCAM, avec le CNPF citées dans les pages « Partenariat du CDI » dans le *Courrier* n°134 (1992), n°143 (1994), n°159 (1996), n°168 (1998), n°173 (1999), n°175 (1999).

⁹⁴⁰ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-UE, 1996.

| | |
|----------------------|---|
| Suède | Agence de coopération SIDA/ASDI, SWEDFUND |
| <i>International</i> | Banque européenne d'investissement (BEI), Réseau entreprises et développement, « Groupe des Sept » / EBCAM, Banque ouest-africaine de développement (BOAD), European development finance institution (EDFI), Société internationale financière pour les investissements et le développement en Afrique (SIFIDA) |

Source : Courrier UE-ACP, Industrial opportunities

Pour appuyer une décentralisation du CDI, son directeur renforce un réseau d'antennes et correspondants locaux dans les pays ACP. En 1995, le Centre collabore dans les pays ACP avec 93 antennes. Là encore, principalement des chambres de commerce, des agences de promotion des exportations, des agences d'investissement et des banques de développement. Les correspondants sont des institutions locales, des particuliers privés ou même des experts détachés du CDI⁹⁴¹. Puis le CDI met sur pied des sociétés de conseil en gestion et de services techniques (SGS), un nom technique pour dénommer les sociétés décentralisées du Centre. Un appel d'offre est lancé au début des années 1990 et le CDI recueille les candidatures de nombreux Etats ACP demandeurs. Des « CDI décentralisés » sont imaginés dans un premier temps au Burundi, en Tanzanie, en Angola, au Nigeria, au Sénégal, à Trinité et Tobago, et des demandes émanent du Cameroun, de Côte d'Ivoire et du Zimbabwe. En 1994, une première vague de décentralisations du CDI est opérée. Une première branche du CDI est créée au Burundi : le CDIBU est une structure privée constituée de la coopération de différentes banques commerciales et de développement burundaises, avec l'appui de la Chambre de commerce du Burundi et l'appui du CDI. Puis à Trinité et Tobago, la compagnie *Caribbean Business Services Ltd* (CBSL) est installée en tant que structure privée financée par le CDI, et un réseau similaire est lancé en Côte d'Ivoire en 1995 (Appui et services aux entreprises, ASE)⁹⁴². Au Burundi, le CDIBU est rapidement clos car l'instabilité politique et les combats dans la sous-région à partir de 1995 rendent impossible toute intervention du CDI⁹⁴³. D'autres projets sont pressentis (et pour partie développés, notamment au Nigeria), mais ne voient pas le jour⁹⁴⁴.

⁹⁴¹ Le Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-UE de 1994 dénombre 59 antennes et 24 correspondants, qui augmentent à 93 antennes et correspondants selon le Rapport de 1995. Voir aussi des portraits dans le *Courrier* n°102 (1987), à la page 2 du bulletin *Industrial opportunities*.

⁹⁴² Entretien avec Paul Frix, 28 septembre 2016 ; le *Courrier* n°144 (1994), article dans le bulletin *Partnership* n°12, p.3 ; le *Courrier* n°149 (1995).

⁹⁴³ Voir le livre de Y.-A. Fauré et P. Labazée, *Petits patrons africains: entre l'assistance et le marché*, op. cit., p. 199. Entretien avec PF, 28 septembre 2016 ; 20 janvier 2017.

⁹⁴⁴ L'assistant technique, envoyé à Lagos pour poser les bases d'une structure similaire, légère et décentralisée, est invité à abandonner le projet et à rentrer en Europe, ayant selon Bruxelles rencontré des problèmes de santé suite aux difficultés du contexte dans lequel il lui est demandé de réaliser cette

4) 1994 : au cœur du réseau

Le directeur du CDI, Paul Frix, a fait carrière à l'AGCD, l'agence belge de coopération. A ce titre il connaît Eric Derycke, ministre belge de la coopération en exercice en novembre 1993, lorsque celui-ci, président du Conseil des ministres de la coopération, décide de faire organiser un grand « symposium sur la coopération industrielle » de deux jours à Bruxelles, en novembre 1993⁹⁴⁵. Le symposium porte un nom qui ramène à 1975, mais le sujet est bien le développement de l'initiative privée et le développement des entreprises européennes dans les pays ACP⁹⁴⁶. Le colloque de 1993 est symbolique en ce qu'il illustre à ce moment particulier l'existence d'un accord unanime entre les représentants de différentes institutions européennes, dont la plupart se connaissent bien : Conseil des ministres, Commission, CDI, Banque européenne. Ces représentants forment un maillage humain familial car ils sont souvent présents à des événements où il leur est possible de préfigurer les conclusions de l'événement par une intervention en public. Leur intervention est alors rendue publique dans un rapport qui a valeur politique : les conclusions sont rapportées lors du Conseil des ministres et diffusées lors des réunions suivantes comme un acquis de la coopération. Lors du symposium en 1993, les noms des participants sont familiers de la question du développement de l'entreprise en Afrique. Pour les institutions communautaires, entre autres, Luis Ritto représente la DG VIII et Paul Frix le CDI. Le patronat européen est présent en force : Jean-Pierre Ranchon, délégué général du groupe d'investisseurs français le CIAN, est aux côtés du président du Groupe des Sept, avec d'autres membres britanniques, allemands, français, italiens, belges, espagnols et portugais du Groupe des Sept, et d'autres organismes patronaux nationaux (CNPF) et européens (UNICE). Les institutions communautaires ou bilatérales de financement telles que la Banque européenne, la DEG allemande et la Caisse française de développement sont représentées aussi.

Devant les représentants des pays ACP, lors de discussions sur un élément fondateur de Lomé – la coopération industrielle –, des élus du Groupe des Sept et du patronat français présents s'adressent à la Commission et au CDI en leur demandant dorénavant « d'insister

mission « quasiment impossible », dans un pays présentant des difficultés institutionnelles particulières (entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2017).

⁹⁴⁵ Voir le *Courrier* n°143 (1994), pages du numéro 11 de la brochure « Partnership ».

⁹⁴⁶ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-UE, 1993, Annexe 1.

plus sur le secteur privé et de le mettre au premier plan [de la coopération]⁹⁴⁷», aux dépens de la coopération industrielle et en plaidant pour une meilleure coordination des instruments existants. Quelques chefs d'entreprise de pays ACP sont présents, ainsi que les représentants du Secrétariat ACP. Néanmoins le compte-rendu du symposium ne garde pas trace de leur prise de parole, et conclut que le secteur privé doit être soutenu dans les Etats ACP. Les messages sont diffusés et répétés, notamment dès la réunion des milieux économiques et sociaux UE-ACP le 8 décembre 1993.

5) Réformer ou mourir

Le CDI fait l'objet de réformes pour légitimer son existence rapidement contestée par le Conseil et la Commission après 1975. Le Centre gagne en notoriété auprès des institutions partenaires et commence une décentralisation dans les pays ACP. Des secteurs prioritaires sont choisis. Parmi les industries le plus souvent objet d'interventions du CDI : le cuir en Afrique de l'ouest, de l'est et australe, les bois tropicaux en Afrique centrale et dans les îles du Pacifique, les fruits en Afrique de l'ouest, les minéraux non métalliques, la confection et l'industrie textile...⁹⁴⁸ Les réformes semblent conférer au CDI un soutien politique de la Commission et du Conseil des ministres plus important que par le passé, si l'on en juge par l'augmentation du budget accordé au CDI dans les années 1990, témoignant de moyens croissants accordés au développement du secteur privé dans les pays ACP⁹⁴⁹. Paul Frix obtient de faire doubler progressivement le budget, année après année (tableau 16)⁹⁵⁰, un acquis impossible pour ses prédécesseurs, c'est-à-dire avant Lomé IV et sa priorité au développement de l'entreprise :

Tableau 16 : Budget CDI (subvention FED + résidus des années précédentes)

| Année | 1987 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|------------------------------------|------|------|------|-------|------|------|-------|-------|-------|
| Budget du CDI (en Millions d'Ecus) | 7,6 | 8,6 | 9,27 | 10,21 | 12,3 | N.c. | 13,42 | 16,76 | 17,22 |

Source : Rapports annuels du Conseil des ministres CEE-ACP / UE-ACP

⁹⁴⁷ Le *Courrier* n°143 (1994), pages de la brochure « Partnership », n°11.

⁹⁴⁸ Voir le bulletin *Partnership* n°12, p.3, dans le *Courrier* n°144 (1994).

⁹⁴⁹ Entretiens avec Paul Frix dans le *Courrier* n°114 (1989) ; Entretien dans le *Courrier* n°142 (1993), p.2-6 ; entretien avec PF, 20 janvier 2017.

⁹⁵⁰ Notamment parce que les fonds disponibles parviennent à être totalement engagés, ce qui n'arrivait pas avant et oblitérait les possibilités de budgets croissants.

Les changements organisationnels entamés au CDI au début des années 1990 bénéficient, comme les institutions connexes, d'un « moment » propice au secteur privé. Le directeur du CDI sait jouer sur les institutions européennes et ACP pour donner au CDI une légitimité et une présence auparavant manquantes. Néanmoins ces réformes au sein de l'appareil du CDI n'ont pas d'effet sur les choix de développement des pays ACP. Au-delà des bons chiffres présentés par les rapports d'activité annuels du Centre, l'effet des réformes au CDI ne révolutionne pas les exercices du Programme indicatif national (PIN) dans les pays ACP. Le PIN est l'occasion pour un pays ACP d'annoncer à l'Union européenne ses trois secteurs d'intervention prioritaires pour le développement. Or dans les années 1990, le secteur privé est mentionné, parfois comme deuxième ou troisième priorité mais pratiquement jamais comme secteur principal de la politique européenne de développement⁹⁵¹. En réalité peu de pays ACP sont réellement intéressés par un développement de leur secteur privé, malgré la priorité politique que lui accorde l'Europe. A la Commission, on dit que « c'était comme ça depuis le début ⁹⁵²», ce que confirme un représentant ACP⁹⁵³. A la fin du mandat de Paul Frix à la tête du CDI, et malgré les réformes pour augmenter ses moyens et atteindre ses objectifs, le CDI ne devient pas le vecteur du développement de l'entreprise ACP. Et ce malgré le soutien dont il bénéficie de la part de la Commission, du Conseil des ministres et de la Banque européenne, avec un pic d'activités et de soutien en 1994. Le CDI profite d'un moment pour transformer son organisation, mais cela reste sans effet manifeste sur le développement des entreprises ACP.

Au niveau interne du CDI, des relations individuelles fragilisent le fonctionnement de l'institution. Après l'enthousiasme des premières années, le mandat de Paul Frix prend fin en 1995 et celui-ci décide, pour raisons de forte mésentente personnelle et de désaccords humains, de quitter la direction du CDI sans en prendre la direction adjointe. Il ne laisse pas l'opportunité à celui qui est encore son directeur adjoint, Surendra Sharma, d'inverser les rôles⁹⁵⁴. Surendra Sharma prend la tête du CDI en 1995 pour une durée de cinq ans, et est secondé par un autre directeur, le Portugais Fernando Matos Rosa, ingénieur mécanique et économiste, qui a travaillé dans le commerce dans l'armement et la construction, avant de rejoindre le CDI en 1987 pour développer les joint-ventures⁹⁵⁵. Matos Rosa grimpe

⁹⁵¹ Entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016.

⁹⁵² Entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016.

⁹⁵³ Entretien avec RD, 28 septembre 2016.

⁹⁵⁴ Entretien avec PF, 28 septembre 2016.

⁹⁵⁵ Portraits dans le *Courrier* n°102 (1987), à la page 3 du bulletin *Industrial opportunities*.

rapidement dans l'organigramme et devient directeur en 2000 du nouveau Centre de développement de l'entreprise (CDE) – successeur du CDI avec l'Accord de Cotonou⁹⁵⁶.

⁹⁵⁶ Le CDI devient CDE sous l'Accord de Cotonou signé entre l'Union européenne et les pays ACP le 23 juin 2000. Dans le cadre des négociations pour « Lomé 2000 », nom initial de la Convention qui succède aux Conventions de Lomé IV (1990-1995) et Lomé IV bis (1995-2000), la Commission réorganise sa politique de coopération et la DG VIII subira de nombreux changements organisationnels.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre montre que la DG VIII prend à partir de 1990 les commandes d'une politique de développement du secteur privé en articulant une approche « limitative » en faveur du renforcement, par un financement public, du tissu économique privé dans les pays ACP. Cette approche est développée par le haut, depuis Bruxelles, et non pas en son terrain d'application. Elle provient autant de la motivation personnelle des responsables de l'unité « secteur privé » (JM. Anacoreta Correia, P. Logli, L. Ritto) que d'autres acteurs individuels, des consultants-experts des questions de développement (R. Dhonte), que nous appelons « entrepreneurs du développement » dans la mesure où ils diffusent des modèles en se basant sur une trajectoire sociale et professionnelle personnelle liée à l'entrepreneuriat. Le modèle d'un appui direct aux entrepreneurs ACP repose sur un projet au Mali qui laisse entrevoir des novations pour l'aide au développement économique traditionnelle. Le projet Babougou N'Ci illustre une « néolibéralisation » de l'aide au développement au sens du contournement du rôle de l'Etat⁹⁵⁷ et d'une gestion selon des normes d'acteurs européens que nous qualifions « d'entrepreneurs du développement », à l'origine et aux commandes d'un projet de développement dans un pays ACP⁹⁵⁸.

Dans la deuxième partie nous avons reconstruit de l'intérieur les évolutions opérationnelles à la suite du projet d'appui aux entrepreneurs au Mali et selon la nouvelle priorité « secteur privé » dans la Convention Lomé IV. Une forte croissance des activités de développement du secteur privé caractérise le début des années 1990 à la DG VIII, comprenant surtout un appui direct aux petites entreprises locales, mais aussi une assistance technique à la privatisation et la libéralisation de certains pays, entraînant parfois des résistances de la part des autorités ou de la société civile. Une unité « secteur privé » (B4) est créée sur la base de l'ancienne unité « coopération industrielle » (D5), et gagne en visibilité, à la fois auprès des autres directions générales de la Commission qu'auprès des Etats-membres. Les administrateurs de l'unité B4 mettent en œuvre des techniques pour asseoir leur légitimité : communication au public, rapprochement du cabinet du commissaire, collaboration avec la Banque européenne... Les responsables de l'unité observent une « explosion » des activités à partir de Lomé IV et la mettent à profit pour promouvoir une

⁹⁵⁷ J.-P. Dozon, *Afriques en présence. Du monde atlantique à la globalisation néolibérale*, op. cit.

⁹⁵⁸ La dimension normative propre à cette « néolibéralisation » peut être rapprochée de la bureaucratisation néolibérale déjà citée de B. Hibou, *La bureaucratisation néolibérale*, op. cit.

approche personnelle d'appui protégé aux opérateurs ACP. Cette approche privilégiée l'oppose aux activités de la Banque mondiale qui sont orientées sur un libre marché avantageant de fait des entreprises plus grandes et souvent étrangères. Une « néolibéralisation » intervient aussi à ce niveau : l'unité « secteur privé » contribue à étendre l'économie de marché dans des Etats ACP, pour pérenniser un portefeuille de projets suffisant pour l'unité⁹⁵⁹. La DG VIII, qui coordonne l'action des autres institutions communautaires et paritaires de coopération, pousse les opérations de la Banque européenne au profit d'un appui aux entreprises privées ACP. Quitte à imposer des vues jugées parfois excessives par celle-ci, ce qui alimente une tension interinstitutionnelle qui évoluera jusqu'à la fin des années 1990. De son côté, le Centre de développement industriel rationalise ses activités, illustrant une autre tendance de la « néolibéralisation » de la relation CEE-ACP, où l'instrument historique de coopération industrielle est réformé pour fonctionner sur un mode de société privée, au nom de l'efficacité.

⁹⁵⁹ Ce qui rejoint le sens principal retenu par A. Mbembe, *Critique de la raison nègre*, *op. cit.*, p. 12.

PARTIE III : REFORMES (1995-2000)

Chapitre 5 : Des négociations sous tension : le développement du secteur privé à la veille de Cotonou

Introduction du chapitre

A la fin de la première période couverte par la Convention de Lomé IV, dont la programmation est prévue sur dix ans (1990-2000), une revue à mi-parcours est réalisée et la Convention de Lomé IV « bis » est signée le 4 novembre 1995 à Maurice. La relation préférentielle UE-ACP est mise à l'épreuve dans un contexte mondial changeant. La création en 1995 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et l'érosion annoncée des préférences commerciales du régime de Lomé à l'horizon 2000, préfigurent des négociations tendues pour le nouvel accord de coopération qui doit faire suite aux conventions successives de Lomé. A la fin des années 1990, les pays ACP se voient tenus, multilatéralement, d'intégrer progressivement le marché mondial et de ne plus profiter de règles commerciales préférentielles avec l'Europe, comme le prévoient entre autres l'Accord de Marrakech⁹⁶⁰, puis l'Accord de Cotonou, qui sera signé le 23 juin 2000 entre les quinze pays européens et soixante-seize pays ACP. La relation UE-ACP s'inscrit dans ce nouvel ordre économique mondial⁹⁶¹. A la moitié des années 1990, la relation UE-ACP se distancie considérablement du cadre initial convenu dans la première Convention de Lomé et épouse une vision qui fait passer le développement des pays du Sud par l'intégration dans le commerce mondial, par l'élimination progressive des barrières commerciales, la promotion des exportations, l'amélioration de l'environnement des affaires et des politiques orientées vers le marché. En particulier, les politiques UE-ACP de développement du secteur privé s'éloignent d'un objectif spécifique d'appui aux entreprises ACP et ont pour but principal d'ouvrir les

⁹⁶⁰ Déclaration de Marrakech du 15 avril 1994 instituant l'OMC.

⁹⁶¹ Mark Mazower parle du « Real New International Economic order » pour évoquer le changement de paradigme qui émerge à la fin des années 1980, avec le rôle nouveau des institutions financières de Washington, la marginalisation du système onusien, l'importance des marchés financiers et la libéralisation des échanges. Voir Mark Mazower, *Governing the world: the history of an idea*, New York, The Penguin Press, 2012, cité par ; Giuliano Garavini, « Le nouveau cadre des relations Nord-Sud et CEE-pays en développement dans les années 1960-1980 » dans *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 96.

économies ACP au commerce mondial, à y faire émerger un secteur privé nouveau et tourné vers l'export à l'Europe, à travers un ensemble de réformes macroéconomiques. Dans ce chapitre nous verrons comment le groupe ACP en arrive à accepter la « commercialisation » du développement. Nous verrons ici le rôle de la DG VIII dans les négociations pour Lomé IV bis et pour l'accord « post-Lomé » à partir de 1998.

Nous verrons comment les politiques de développement du secteur privé sont structurées en une première politique communautaire et deviennent à l'horizon de Cotonou un pilier de la coopération et de la nouvelle relation UE-ACP, où le développement passe par une ouverture au commerce mondial⁹⁶². Pendant les négociations, le développement du secteur privé fait l'objet d'une convergence des positions européenne et ACP, et est promu comme un pilier fondamental du développement à travers divers mécanismes mis en avant par la Commission. Si les négociations se déroulent dans le même cadre que les conventions précédentes, elles se déroulent toutefois sous un rapport Nord-Sud différent dû à la libéralisation des échanges mondiaux (I) et dans un climat de tension pour les pays ACP (II). En arrière-fond des négociations se développe un jeu de rayonnement d'influences nationales et internationales qui façonnent le contenu futur des politiques relatives au secteur privé. Nous étudierons alors les techniques et le rôle personnel de certains négociateurs, européens comme ACP (III).

⁹⁶² Les ruptures entre les années 1990 et les années 2000 sont largement commentées. Ici nous regarderons le développement du secteur privé en particulier comme objet politique de la relation UE-ACP. Pour l'évolution de la relation, voir (par ordre chronologique de publication) : Anne Le Naëlou, *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud*, Paris, l'Harmattan, 1995 ; Franck Petiteville, « Lomé IV bis : Vers une gestion à bas régime de la coopération Europe/ACP à l'horizon 2000 », *Revue Tiers Monde*, 1996, vol. 37, n° 148, p. 941-951 ; O. Mailafia, *Europe and economic reform in Africa*, *op. cit.* ; P. Heyndrickx, « Lomé démystifiée », *art cit.* ; F. Petiteville, « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », *art cit.* ; J.J. Gabas, *Nord-Sud: l'impossible coopération?*, *op. cit.* ; O. Barbarinde et G. Faber, « From Lomé to Cotonou: Business as Usual? », *art cit.* ; S. Bilal et R. Grynberg, *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, *op. cit.* ; Gerrit Faber et Jan Orbie, *European Union trade politics and development*, London, Routledge, 2007 ; M. Carbone, *The EU and International Development – The politics of foreign aid*, *op. cit.* ; G. Migani, « La CEE/UE et l'aide au développement de Lomé à Cotonou », *art cit.*

I. La nécessité de l'intégration mondiale

Dans cette première partie, nous verrons les étapes et mécanismes de structuration des politiques de développement du secteur privé en politique communautaire, à travers les négociations UE-ACP. En formalisant une approche officielle sous la forme d'une première communication stratégique à la fin des années 1990, la Commission fait, d'une politique éparse et peu définie, un élément constitutif de la relation UE-ACP à l'horizon 2000, jusqu'à devenir un canal pour l'UE pour poursuivre des politiques de libéralisation des États ACP, et un des trois piliers des politiques de développement dans l'accord de coopération de Cotonou⁹⁶³. Le nouvel accord donne au secteur privé une place importante et à double niveau dans la relation UE-ACP : d'un côté il doit jouer un rôle moteur dans le développement des pays ACP et la lutte contre la pauvreté, et à un autre niveau il est appelé à être un interlocuteur nouveau et à part entière dans le dialogue UE-ACP, aux côtés d'autres acteurs non-étatiques du développement comme les syndicats et la société civile⁹⁶⁴.

A. L'OMC et la libéralisation annoncée

La création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995 précipite la fin de la relation UE-ACP sous les conventions successives de Lomé. Les préférences commerciales de Lomé sont menacées de suppression ; le partenariat UE-ACP obtiendra une période transitoire pour adapter son régime commercial aux règles mondiales de l'organisation multilatérales. L'OMC, qui est née des accords de Marrakech en avril 1994 à la suite de l'Uruguay Round, remplace le GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) et le GATS créé en 1986 (accord général sur le commerce et les services). Les différents protocoles d'exception accordés sous Lomé sont remis en cause (sucre, bananes, rhum, viande bovine principalement), ainsi que les préférences commerciales sur certains produits ou les mécanismes de stabilisation des marchés comme le Stabex et le Sysmin. Après une plainte déposée contre le régime de Lomé par les exportateurs de bananes d'Amérique latine, les Etats-Unis contestent unilatéralement le régime commercial UE-ACP qui contrevient aux principes du libre-échange⁹⁶⁵. D'un autre côté, des pays en développement

⁹⁶³ Selon l'Accord de Cotonou (2000), la croissance reposant sur des réformes macroéconomiques et un développement du secteur privé est le premier pilier, suivi de politiques sociales et de politiques d'intégration régionale.

⁹⁶⁴ Articles 1, 2, 6, 10, 19, 20, 21, 22, 64 et chapitre 7 « appui aux investissements et au développement du secteur privé » de l'Accord de Cotonou UE-ACP signé le 23 juin 2000.

⁹⁶⁵ F. Petiteville, « Lomé IV bis », art cit.

comme le Bangladesh, n'appartenant pas au groupe ACP, réclament l'instauration de la clause de la nation la plus favorisée, principe fondamental de l'OMC, qui repose sur l'égalité de traitement entre pays signataires, et qui rend le régime préférentiel « bilatéral » entre les deux pôles UE-ACP impossible à tenir dans un monde de libéralisation économique mondiale. Dans un premier temps, les parties européenne et ACP s'emparent contre la manœuvre unilatérale des États-Unis et réaffirment leur volonté commune de maintenir les acquis de Lomé⁹⁶⁶. Toutefois, les pays européens et du groupe d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique deviennent presque tous signataires en 1994 et 1995 de l'OMC, et acceptent donc de se plier aux règlements multilatéraux. En France, la direction générale du Trésor procède à une dévaluation de la zone CFA⁹⁶⁷ en janvier 1994 qui aboutit à une baisse brutale, car tardive, du pouvoir d'achat des populations concernées, mais doit entraîner une reprise des exportations mondiales des matières premières, due aux gains relatifs de compétitivité. La dévaluation était envisagée depuis les années 1980 pour améliorer la compétitivité de l'Afrique francophone, mais la baisse du niveau de vie des populations rend l'annonce d'une dévaluation impopulaire. La dévaluation est une surprise et est accompagnée d'une montée des prix à la consommation, et des tensions sociales et politiques. Néanmoins la croissance reprend progressivement à la suite de la dévaluation. Les destins africains sont décidés au Nord : en 1996, le secrétaire général de l'OMC, l'Italien Renato Ruggiero, se félicite des promesses de libéralisation intérieure et des frontières pour les États en développement, arguant que cette libéralisation sera la clé de leur accès à la croissance mondiale⁹⁶⁸. Un lien s'opère entre la libéralisation des ACP et leurs perspectives de croissance. Une relation de cause à effet s'implante dans le discours du développement UE-ACP, entre la libéralisation des économies ACP et la lutte contre la pauvreté, objectif qui deviendra le *leitmotiv* de l'agenda du développement à l'horizon 2000⁹⁶⁹.

⁹⁶⁶ Archives ACP, Assemblée paritaire ACP-UE : document ACP-UE 1030/93/déf : « Résolution adoptée le 7 octobre 1993 à Bruxelles (Belgique) ».

⁹⁶⁷ Huit pays en Afrique de l'ouest et six autres en Afrique centrale partagent l'usage du franc CFA, parrainé par la France.

⁹⁶⁸ Voir l'entretien avec Renato Ruggiero dans le *Courrier* n°156 (1996), p.42-44, qui émet un regret : « The only minus that I can think of is that we have not made faster progress towards trade liberalisation under the agreement, which, I must emphasise, is already a step in the right direction. [...] It is, however, important to remember that a country benefits not only from liberalisation with its trading partners, but perhaps more so from its own liberalisation. ACP countries are no exception ».

⁹⁶⁹ Sur ce point, voir des travaux sur le discours contre la pauvreté : Martin Holland, « The EU and the Global Development Agenda », *Journal of European Integration*, 1 juillet 2008, vol. 30, n° 3, p. 343 ; CERISCOPE, *La pauvreté dans l'agenda des Nations unies*, <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part4/la-pauvrete-dans-lagenda-des-nations-unies?page=show>, 2 février 2012, (consulté le 7 janvier 2016) ; Chris Garforth, Chris Phillips et Seema Bhatia-Panthaki, « The private

A la suite d'une réunion au Comité d'aide au développement en mai 1996 qui préfigure les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)⁹⁷⁰, la Commission initie une phase de négociations en amont pour le nouvel accord de partenariat qui doit succéder à la Convention de Lomé à l'horizon 2000. La Commission établit un bilan critique des vingt-et-un ans du régime de Lomé sous la forme d'un *Livre vert* sur la coopération CEE-ACP qui prend de court les pays ACP⁹⁷¹, puis demande l'avis des Etats-membres européens et leurs agences de développement⁹⁷². En 1996, le *Livre vert* propose des pistes de réflexion pour préparer les négociations UE-ACP qui donneront lieu à « l'après-Lomé ». La situation économique et les taux de pauvreté dans les pays d'Afrique subsaharienne en particulier sont préoccupants, et l'Afrique est communément désignée comme étant en marginalisation économique et commerciale croissante. Les tendances et les chiffres sont connus⁹⁷³. La part des investissements directs étrangers vers l'Afrique a baissé de 6 % dans les années 1980 à 4 % dans les années 1990, le PIB par tête a augmenté de 0,4 % seulement par an entre 1960 et 1992, contre 2,3 % par an dans le reste des pays en développement⁹⁷⁴. En dépit d'un régime préférentiel, la performance commerciale des pays ACP est plus modeste que dans les autres pays en développement : la part des pays ACP sur le marché européen est passée de 6,7 % en 1976 à 2,8 % en 1999⁹⁷⁵ ; en 1996, seuls deux pays ACP sont parmi les dix pays principaux bénéficiaires du commerce européen, les autres étant des pays d'Europe de l'est⁹⁷⁶. Pendant vingt ans, les ACP ont peu diversifié leurs productions à l'export, dont 80 % sont des matières premières dépendantes des cours fluctuants, et 60 % portent sur dix produits seulement⁹⁷⁷. Selon la Commission, en 1996, les quelques (et seuls) pays à avoir bénéficié, relativement, de la Convention de Lomé sont Maurice, le Botswana, la Côte d'Ivoire, la Jamaïque et le Zimbabwe – cinq pays sur les soixante-dix Etats signataires de la Convention de Lomé IV bis

sector, poverty reduction and international development », *Journal of International Development*, août 2007, vol. 19, n° 6, p. 723-734 ; M. Langan, « Private sector development as poverty and strategic discourse », art cit.

⁹⁷⁰ Vincent Géronimi et al. (eds.), *Savoirs et politiques de développement*, op. cit., p. 8.

⁹⁷¹ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96) 570*, op. cit. Pour la facilité, il sera fait référence à ce livre sous la forme raccourcie Livre vert.

⁹⁷² William Brown, « Restructuring North-South Relations: ACP-EU Development Co-operation in a Liberal International Order », *Review of African Political Economy*, 1 septembre 2000, vol. 27, n° 85, p. 367-383.

⁹⁷³ Les chiffres cités sont cités dans le *Livre vert*.

⁹⁷⁴ Idem.

⁹⁷⁵ Voir le *Courrier* « édition spéciale Accord de Cotonou », p.6.

⁹⁷⁶ Adrian Flint, « The End of a "Special Relationship?" The New EU-ACP Economic Partnership Agreements », *Review of African Political Economy*, 1 mars 2009, vol. 36, n° 119, p. 79-92.

⁹⁷⁷ Voir le *Courrier* « édition spéciale Accord de Cotonou », p.6.

(1995-2000). Or, fait entendre la Commission, les préférences ACP vont disparaître d'ici la fin de Lomé IV, qui doit expirer le 28 février 2000, au profit d'une politique de « co-régionalisme libre-échangiste qui se veut en phase avec les principes de l'OMC⁹⁷⁸», et d'autre part avec les perspectives de la multiplication des autres accords de libre-échange régionaux.

Selon la Commission, les pays ACP doivent s'ouvrir au commerce mondial pour entrer dans l'économie mondiale et mettre fin à une marginalisation progressive dont ils font l'objet. La libéralisation de la relation fait l'objet de résistances ACP tout au long des années 1990. Une résolution de l'Assemblée paritaire ACP-UE en 1992 évoque le mécontentement des ACP à devoir suivre un modèle économique « antidémocratique » car imposé par le Nord et les institutions financières internationales dirigés par ces mêmes pays⁹⁷⁹. Mais la contestation n'entame pas le cours de la relation UE-ACP. Une réunion du Conseil des ministres en 1993 annonce déjà les trois grands thèmes des discussions pour le cadre du partenariat UE-ACP à l'horizon 2000, préfigurant déjà le « post-Lomé » : développement durable, intégration des ACP dans l'économie mondiale et combat contre la pauvreté⁹⁸⁰. Dès 1993, l'intégration mondiale des ACP est un objectif à poursuivre pour la Commission européenne, quand bien même il y aurait des résistances du côté ACP.

Pour renforcer la compétitivité des entreprises ACP, le développement du secteur privé devient, pour les ACP, une politique de préparation, alternative à la mise en place d'un libre-échange trop brutal. Il devient donc un moyen du commerce, qui n'est lui-même plus un outil de l'aide au développement mais un objectif en soi⁹⁸¹. Au cours des années 1990, des ambassadeurs ACP militent dans l'enceinte du développement entre l'Union européenne et les ACP pour une réforme radicale, voire un abandon, de l'ajustement structurel (l'Union européenne ayant fourni 10 à 30 % de l'aide totale à l'ajustement structurel dans les pays ACP en 1996⁹⁸²). Dans une résolution de l'Assemblée paritaire parlementaire de mars

⁹⁷⁸ F. Petiteville, « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », art cit ; Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96) 570, op. cit.*

⁹⁷⁹ Archives ACP, Assemblée paritaire ACP-UE : document JPA ACP/687/92 : « Projet de rapport de l'Assemblée paritaire ACP-UE avec amendements », 1992.

⁹⁸⁰ Le *Courrier* n°140 (1993), « rencontre du Conseil des Ministres UE-ACP : journée d'échanges sur l'horizon 2000 », p.5. Le *Livre vert* répète ces objectifs.

⁹⁸¹ G. Migani, « La CEE/UE et l'aide au développement de Lomé à Cotonou », art cit.

⁹⁸² Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96)570 final, op. cit.*, p. 84.

1996⁹⁸³, des ambassadeurs ACP constatent officiellement l'échec de l'industrialisation de leurs pays, et demandent de la part de l'UE une politique globale pour aider les États ACP à développer la compétitivité de leurs entreprises privées. Le texte fait appel à une approche qui prendrait en compte non les seuls intérêts européens mais aussi les intérêts du Sud. Les représentants ACP considèrent en effet que « la structure économique des États ACP, héritée du colonialisme, reste toujours orientée vers les marchés des pays industrialisés ⁹⁸⁴ ». La résolution propose de mettre de côté l'ajustement structurel au profit d'une politique de développement du secteur privé, pilotée par l'État concerné et non par les seules règles du libre-marché. Les rédacteurs rappellent que l'Etat doit assurer la libre entreprise, la libre concurrence, des lois transparentes sur l'investissement, la transparence des comptes et de l'administration, l'abolition des entraves administratives... Toutes ces entraves à la création d'un environnement propice aux entreprises, selon la résolution. Les ACP demandent ainsi à pouvoir bénéficier de politiques de développement du secteur privé pour que l'Etat ait un rôle à jouer, et pour remplacer des politiques d'ajustement structurel qui le désengagent largement. Des revendications entendues depuis 1975 ressurgissent encore, comme du reste lors de chaque négociation : les ACP demandent à ce que la coopération mette fin à la dépendance à un système d'exportation de matières premières vers l'Europe sans valeur ajoutée, et plaident pour des moyens supplémentaires pour pouvoir les transformer sur place, au moyen de leurs propres entreprises. Les ambassadeurs ACP présents proposent des mesures déjà entendues, ou récupérées ensuite par la Commission : la création de fonds de garantie pour améliorer l'accès des petites et moyennes entreprises au crédit, notamment au stade de la création, une stimulation des banques traditionnelles locales pour qu'elles accordent davantage de prêts aux TPE-PME, et un rôle accru du CDI, des chambres consulaires comme des banques pour favoriser l'intermédiation financière au niveau des mesures de solvabilité et de remboursement. En 1996, les ambassadeurs ACP présents à Windhoek sont les représentants officiels et « institutionnels » de longue date des pays ACP. Ils embrassent le principe des politiques de développement du secteur privé comme alternative à l'ajustement structurel, dans leur esprit afin de pouvoir donner plus de moyens au tissu économique local par un appui presque direct aux entreprises.

Lors de la réunion de mars 1996 à Windhoek, les ambassadeurs ACP comprennent le développement du secteur privé sous ce sens « traditionnel », pas sous le sens que lui donne la

⁹⁸³ Archives ACP, Assemblée paritaire ACP-UE : Document ACP-CE 2143/96 : Résolution adoptée le 20 mars 1996 à Windhoek (Namibie).

⁹⁸⁴ Idem.

Commission la même année. Dans le *Livre vert*, le soutien à l'ajustement structurel des économies ACP doit être poursuivi pour améliorer la gestion économique et politique des pays ACP dans l'optique de libéraliser les économies ACP, de créer des conditions favorables aux activités du secteur privé, et d'attirer des investissements étrangers⁹⁸⁵. Ainsi les ACP voient l'un (développement du secteur privé) comme alternative à l'autre (ajustement structurel) ; la Commission considère l'un comme extension de l'autre.

B. Un premier document stratégique

A partir de 1995, des économistes de la DG Commerce participent, aux côtés de la DG VIII, à la rédaction du *Livre vert* pour évaluer l'ensemble des politiques de développement et des dispositions commerciales de la Convention de Lomé⁹⁸⁶. Lorsqu'il est publié en 1996, le *Livre vert* dresse un bilan plutôt négatif des politiques de développement du secteur privé qui gagneraient, selon les recommandations de la Commission, à être rationalisées selon des critères d'efficacité, d'efficience et d'impact telles qu'on les trouve à l'OCDE⁹⁸⁷. Au milieu des années 1990, la DG VIII fait l'objet de procédures de rationalisation de plus en plus nombreuses dans l'ordre du *New Public Management*⁹⁸⁸, et le *Livre vert* en est une des premières illustrations. Le *Livre vert* affirme que la politique communautaire de développement du secteur privé dans les pays ACP manque de stratégie, de coordination, de consistance et de complémentarité et qu'en somme elle n'est pas encore une politique communautaire définie⁹⁸⁹. Les instruments et opérations sont trop épars, les projets d'investissements et de compétitivité trop peu nombreux. Selon le *Livre vert* toujours, il manque une politique de la Commission au niveau de l'environnement des politiques économiques et institutionnelles. Il faudrait bien plus une approche intégrée mêlant commerce, ajustement structurel et développement du secteur privé.

⁹⁸⁵ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96) 570, op. cit.*, p. 35, 50-57.

⁹⁸⁶ Voir le *Courrier* n°166 (1996), p.65.

⁹⁸⁷ Les critères sont ceux du manuel de « Project Cycle Management » de la Commission (1993) et des principes de l'efficacité de l'aide du CAD de l'OCDE. Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96) 570, op. cit.*, p. 13-15, 29.

⁹⁸⁸ Sur l'introduction du *New Public Management* dans la DG VIII, voir Philippe Bezes, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du "New Public Management" ? », *Critique internationale*, 2007, n° 35, p. 9-29 ; Bezes est cité par V. Dimier, « Adieu les artistes, here are the managers » », art cit.

⁹⁸⁹ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96)570 final, op. cit.*, p. 14-15, 29.

En réponse à cette évaluation du *Livre vert*, l'unité « secteur privé » (B4) à la DG VIII présente au Conseil une première *Stratégie communautaire pour le secteur privé* en novembre 1998⁹⁹⁰. Le texte est important car il est basé sur le *Livre vert* et une publication de l'OCDE trois ans auparavant⁹⁹¹, et annonce une position communautaire, nouvelle, et intégrée. Il s'agit de mettre fin à une approche d'éparpillement des interventions après « les différents courants de l'appui actuel de la Commission au développement du secteur privé qui suivent [encore] des logiques différentes ⁹⁹² ». Les étapes de rédaction de la communication montrent que la DG VIII n'opère pas seule. Des « experts » des Etats-membres approuvent en 1996 un document projet⁹⁹³, le document est validé auprès de quelques gouvernements locaux en Afrique subsaharienne et auprès d'organisations internationales, puis des échanges d'expériences sont partagés avec la Banque mondiale. Certaines opérations déjà existantes sont poursuivies (appui aux PME, soutien aux organisations intermédiaires), tandis que d'autres lui sont ajoutées, et le tout est encadré en une approche intégrée (encadré 2 ci-dessous). Dans ce texte, les politiques du secteur privé comprennent un niveau micro d'appui à la création d'entreprises ou au renforcement de capacités pour augmenter leur compétitivité à l'export, un niveau méso-économique pour le renforcement des organisations intermédiaires, et un niveau macroéconomique qui ancre davantage la Commission européenne sur les politiques du Consensus de Washington. Le niveau macro poursuit largement les politiques d'ajustement structurel appliquées dans les pays du Sud : la *Stratégie communautaire pour le secteur privé* (1998) vise, entre autres mesures, à poursuivre la stabilisation macroéconomique, à appuyer les réformes structurelles pour introduire une libéralisation des prix et du commerce, des réformes monétaires et fiscales pour attirer l'investissement, augmenter les exportations par une hausse de la compétitivité, assouplir les

⁹⁹⁰ Commission des Communautés européennes, « Stratégie de la Communauté européenne pour le développement du secteur privé dans les pays ACP », COM(98)667 final, 20 novembre 1998. Pour la facilité de rédaction (et de lecture), il sera fait référence à ce document sous le terme *Stratégie communautaire pour le secteur privé* (1998).

⁹⁹¹ « DAC orientations for development co-operation in support of private sector development (PSD) », approuvé par une réunion du CAD en juin 1994.

⁹⁹² Commission européenne, *Stratégie de la Communauté européenne pour le développement du secteur privé dans les pays ACP - COM(98)667 final*, Bruxelles, 1998. Le texte est montré au Conseil (13536/98 : procès-verbal de la 2141^{ème} session du Conseil (Développement) du 30 novembre 1998 au cours de laquelle le document 13428/98 a été examiné (p.5) ; document 8435/99 : communiqué de presse de la 2180^{ème} session du Conseil (Développement) du 21 mai 1999 au cours de laquelle une résolution sur la stratégie de la Communauté européenne pour le développement du secteur privé dans les pays en développement a été adoptée (cf. pages I-III).

⁹⁹³ Document projet « Un cadre de développement du secteur privé pour les ACP », 1996.

réglementations du marché du travail, privatiser les entreprises publiques...⁹⁹⁴ Après avoir pointé, dans le *Livre vert*, les limites en efficacité de politiques éparses, le développement du secteur privé fait l'objet d'une réorganisation stratégique par la Commission. Cette réorganisation l'ancre de plain-pied dans les politiques néolibérales de réformes macroéconomiques du Consensus de Washington.

Encadré 2 : Niveaux d'intervention de développement du secteur privé en 1998

- | |
|---|
| <p>a. Amélioration de l'environnement des affaires (niveau macro). Appui et dialogue avec le gouvernement. Souvent des conditionnalités. <i>Mesures d'appui gérées par la Commission.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Réforme du code de commerce et des sociétés • Elaboration ou adaptation du code des investissements • Simplification des démarches pour la création d'entreprises • Simplification et unification du système fiscal • Elimination des barrières à l'investissement direct étranger • Assouplissement des réglementations du marché du travail • Elaboration d'une politique de privatisation d'entreprises publiques <p>b. Renforcement d'organisations intermédiaires (niveau intermédiaire ou méso). <i>Mesures d'appui gérées par la Commission ou la BEI.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux organisations qui accordent un financement aux PME ou aux micro-entreprises • Mise en place d'instruments financiers adaptés aux PME et aux micro-entreprises ; lignes de crédit, leasing, fonds de garantie, fonds de participation, caution solidaire, fonds d'épargne • Renforcement des capacités de dialogue avec le gouvernement ou de prestation de services aux entreprises par des organisations intermédiaires locales • Appui aux entreprises fournissant des services d'information, de consultation et de formation aux autres entreprises • Soutien aux centres d'appui technique aux entreprises <p>c. Création d'entreprises ou renforcement de la capacité. Compétitivité des entreprises existantes (niveau micro). <i>Mesures d'appui gérées par la Commission, la BEI ou le CDI</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique aux PME et aux micro-entreprises pour améliorer leur accès au financement • Actions de formation et d'assistance technique en matière de gestion d'entreprise • Appui à l'amélioration de la technologie des entreprises • Appui à la concrétisation d'opérations de coopération interentreprises ACP-UE (y compris les investissements) et ACP-ACP, ainsi que d'échanges commerciaux • Aide à la création d'entreprises |
|---|

Source : GEMDEV et Commission⁹⁹⁵

⁹⁹⁴ Idem. Voir aussi le tableau récapitulatif dans GEMDEV, *La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays ACP et l'UE après l'an 2000*, Paris, Karthala, 1998, p. 499.

⁹⁹⁵ Ibid., p. 499 ; Commission européenne, *Stratégie de la Communauté européenne pour le développement du secteur privé dans les pays ACP - COM(98)667 final*, Bruxelles, 1998.

Avec ce premier texte officiel, les politiques de développement du secteur privé sont encadrées, ancrées, consacrées en une politique communautaire. Elles deviennent un canal privilégié de libéralisation des pays ACP au niveau macroéconomique, selon des modalités plus proches des recommandations de Washington (ouverture des barrières à l'investissement étranger, privatisations, libre-échange) que des revendications des ambassadeurs ACP qui réclament en 1996 encore un développement protégé du secteur privé ACP, avant de l'ouvrir à la concurrence mondiale et au libre-échange avec l'Union européenne⁹⁹⁶. A travers une stratégie communautaire unique à trois niveaux (micro-, méso- et macroéconomique), le développement du secteur privé permet de traiter les différentes réalités en une même politique communautaire.

Les ACP ne contestent pas en tant que telle la politique de développement du secteur privé, suggérée par l'Union européenne pendant les années 1990 – elle est même formellement approuvée dès Lomé IV et davantage pendant les négociations à mi-parcours de Lomé IV. En 1995, les ACP écrivent qu'ils sont « conscients du rôle important du secteur privé » même s'ils admettent que c'est bien « l'Union européenne [qui] a fait valoir que les pays ACP ont besoin de renforcer les activités du secteur privé par des efforts spécifiques visant à créer un climat approprié sur le plan national »⁹⁹⁷. Les ACP acceptent donc les propositions de l'Union européenne sur la nécessité de mener des réformes macroéconomiques pour attirer les investissements étrangers, faire tomber les barrières au commerce... En 1998, les ACP valident formellement le « rôle fondamental » du secteur privé dans le développement, qui est « désormais pleinement reconnu »⁹⁹⁸.

Pourtant les documents de séance des négociations de Lomé IV bis et « post-Lomé » montrent que des divergences politiques sur le fond existent entre les ACP et l'Union européenne. D'abord en 1995 quand l'Union européenne suggère d'ancrer textuellement le développement économique des ACP « dans le respect des principes de l'économie de marché »⁹⁹⁹. Les ACP refusent, et un compromis est trouvé en mentionnant l'économie de marché comme possibilité, dans un second paragraphe, disant seulement « qu'il est important

⁹⁹⁶ Archives ACP, Assemblée paritaire ACP-UE : Document ACP-CE 2143/96 : Résolution adoptée le 20 mars 1996 à Windhoek (Namibie).

⁹⁹⁷ Archives ACP : Examen à mi-parcours de la quatrième Convention (ACP/00/046/94 NEG.GRP.2), 22 novembre 1994, p.8.

⁹⁹⁸ Archives ACP : Projet de mandat de négociation (ACP/28/028/98 Nég.), 18 septembre 1998.

⁹⁹⁹ Premier paragraphe de l'article 6 de Lomé IV bis (1995). Archives ACP : « Résultats des négociations ministérielles ACP-UE des 30 novembre et 1^{er} décembre 1995 » (ACP/00/001/95), 5 janvier 1995, p.6.

d'encourager, dans les Etats ACP, un environnement favorable au développement de l'économie de marché et du secteur privé ¹⁰⁰⁰». La formulation est moins contraignante pour les ACP et laisse une liberté politique dans le texte. En outre, les Etats ACP parlent encore de domaines-vestiges de Lomé précédemment mis de côté par l'Union européenne : il y a notamment la volonté de voir fleurir des co-entreprises ACP-UE, de donner plus de moyens à la coopération industrielle, que le CDI puisse enfin jouer un rôle moteur... Les ACP continuent de parler des secteurs de production en général, sans préciser qu'ils doivent, surtout, être privés comme le préconise l'Europe¹⁰⁰¹.

¹⁰⁰⁰ Archives ACP : Note d'information. Examen à mi-parcours de Lomé IV – résultats des travaux du groupe central de négociation (ACP/00/036/95), 19 septembre 1995, p.5.

¹⁰⁰¹ Archives ACP : document de séance, sans date, dossier « Négociations post-Lomé ».

II. Les négociations UE-ACP à l'horizon 2000

Nous verrons dans cette sous-partie comment des mécanismes utilisés lors des négociations pour Lomé IV bis (1995) et Cotonou (1998-2000) aboutissent à une prise en compte du secteur privé, différente des années précédentes, différente des revendications des ACP, et alignée sur les politiques du Consensus de Washington.

A. Séduire les Etats-membres en aid fatigue

Pendant les négociations à mi-parcours de Lomé IV, appelées Lomé IV bis (en 1995), les ACP sont dans une situation d'infériorité, étant donné la fin annoncée du régime des préférences commerciales de Lomé, et par rapport aux Etats-membres de l'Union européenne qui refusent d'augmenter leurs contributions au FED, le Royaume-Uni en particulier. Les ACP mettent alors en place une stratégie de communication pour sensibiliser les pays donateurs européens à accroître leurs promesses de contribution financière¹⁰⁰². Le président du Conseil des ministres ACP fait une tournée des villes européennes au printemps 1995 pour rappeler les besoins financiers de la coopération UE-ACP aux gouvernements européens (voir tableau 17). Le Secrétariat ACP fait également appel aux services de Margaret Daly, députée européenne britannique du parti conservateur (1984-1994), reconvertie en lobbyiste pour rappeler les intérêts ACP à la presse européenne et dans les administrations des Etats-membres, principalement à Londres et à Bruxelles¹⁰⁰³. En huit jours, Margaret Daly multiplie les rencontres et les communiqués de presse, rencontre les responsables de la coopération au sein des institutions européennes et dans les ministères nationaux. Margaret Daly parvient à rencontrer le cabinet de Jacques Chirac (qui a annoncé vouloir augmenter la contribution de la France) quelques jours après son élection à la présidence, ainsi elle réussit à faire fléchir le

¹⁰⁰² Sur le moment « d'aid fatigue » des années 1990, voir par exemple J.J. Gabas, *Nord-Sud: l'impossible coopération?*, *op. cit.*, p. 21 ; O. Barbarinde et G. Faber, « From Lomé to Cotonou: Business as Usual? », art cit.

¹⁰⁰³ Le protocole financier de Lomé IV bis ne présente en fin de compte pas de hausse de la dotation budgétaire en termes réels (à cause de l'inflation et malgré l'adhésion de trois nouveaux Etats-membres), et la France se retrouve à subir la plus forte hausse de sa contribution et doit accepter une réorientation vers l'Est et le Sud pour contenter respectivement l'Allemagne, et l'Espagne et l'Italie. Voir les archives ACP : Etat d'avancement de la campagne de sensibilisation menée par le Président du Conseil des Ministres ACP (ACP/00/013/95 Rév.1), 26 mai 1995 ; Stratégie à mettre en œuvre en vue du Sommet de Cannes (ACP/00/022/95), 30 mai 1995 ; Note de service ACP sur le « final report on mid-term review lobbying undertaken by JPB Affairs Ltd for the ACP General Secretariat » (ACP/00/033/95), 9 juillet 1995. Voir aussi F. Petiteville, « Lomé IV bis », art cit.

gouvernement britannique qui consent finalement à contribuer davantage que prévu au 8^e FED¹⁰⁰⁴.

Tableau 17 : Campagne de sensibilisation par une délégation du Secrétariat ACP

| Ville européenne | Visite ACP |
|---------------------------------|---------------------------|
| La Haye | 13-14 mars 1995 |
| Bruxelles | 15 mars 1995 |
| Strasbourg (Parlement européen) | 16 mars 1995 |
| Bonn | 21-22 mars 1995 |
| Londres | 23 mars 1995 |
| Madrid | 24-25 mai 1995 |
| Paris | 1 ^{er} juin 1995 |

Source : Archives ACP

B. Donner le ton

En 1995, les pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE et le Conseil européen incitent la Commission à revoir le régime de Lomé en en faisant un bilan critique¹⁰⁰⁵. Dès le départ, les ACP expriment leur accord pour mettre à plat le modèle de Lomé, mais des dissensions de taille provoquent leur inquiétude. L'intégration au commerce mondial est un moyen de développement progressivement accepté par les ACP, mais les Ambassadeurs ACP craignent que la Commission en fasse un but exclusif¹⁰⁰⁶. Longtemps, les ACP cherchent aussi à préserver l'acquis existant : les notes de services du groupe ACP montrent que les négociateurs des différentes conventions ne souhaitent pas voir de remise en question du Stabex ou du Sysmin (instruments « inadaptés » selon la Commission¹⁰⁰⁷), ni du Centre de développement industriel (CDI). Les ACP sont d'accord pour repenser Lomé et

¹⁰⁰⁴ F. Petiteville, « Lomé IV bis », art cit.

¹⁰⁰⁵ Archives de la Commission, fonds BDT 517/05-35 – Lomé/négociations post-Lomé 1997, note du 17 septembre 1997 note n°93 : Projet de communication au Conseil et au Parlement « Orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays ACP », p.5.

Le *Livre vert* prend naissance aussi à la suite du document SEC(92) 915 du 15 mai 1992 et de la déclaration du Conseil en novembre 1992 (Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96) 570, op. cit.*, p. iv.).

¹⁰⁰⁶ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-UE, 1997 : Rapport de la 21^e rencontre des milieux économiques et sociaux à Bruxelles, 13-14-15 octobre 1997 (Rapport annuel du Conseil des ministres UE-ACP, 1997, p.12).

¹⁰⁰⁷ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96)570 final, op. cit.*, p. 15. En 1995, les ressources du Sysmin sont engagées à 35,3% seulement (archives ACP, « Propositions relatives aux ressources financières » (ACP/00/009/95 Rév.1), 13 février 1995. Voir aussi F. Petiteville, « Lomé IV bis », art cit.

abandonner la coopération industrielle au profit d'un développement du secteur privé nouveau¹⁰⁰⁸, mais pas à n'importe quel prix. Notamment pas au profit, dit une résolution des milieux économiques et sociaux ACP en 1997, d'un « néolibéralisme qui sous-tend les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel du FMI/Banque mondiale et qui est préjudiciable à un développement économique et social durable¹⁰⁰⁹ ». Globalement, les ACP craignent de se faire flouer dans les négociations et redoutent de trop grandes surprises, notamment sur la libéralisation des secteurs commerciaux préférentiels (sucre, rhum, bananes)¹⁰¹⁰. Enfin, certains ambassadeurs ACP semblent redouter que les règles du jeu traditionnelles changent pour eux et que, en tant que représentants publics des Etats ACP, ils perdent le pouvoir lié à leur poste politique à Bruxelles. En particulier, les négociations du groupe n°2 « secteur privé et investissements » avancent difficilement dès 1998 du fait de l'incertitude des ACP sur ce que recherchent les négociateurs de la DG VIII. Au-delà des questions techniques liées aux instruments du développement, c'est leur position et la position des Etats ACP dans le dialogue sur le développement qu'ils sentent remise en question, comme le formule un des négociateurs de la Commission :

« pour les ACP, c'est la raison pour laquelle on mettait tant d'insistance à avoir des références au secteur privé. C'était pour eux l'impression qu'on allait... non seulement passer outre, mais aussi canaliser des fonds vers des entités privées ou entreprises, et beaucoup moins vers les administrations. Avec le risque aussi, à ce moment-là, que la représentativité des pays ACP à travers les Ambassadeurs soit un peu diminuée, parce qu'ils n'auraient plus autant d'influence¹⁰¹¹ ».

Le doute et la méfiance s'immiscent alors dans la préparation du débat en 1998. Un conseiller au Secrétariat ACP relie le climat d'angoisse à l'incertitude et à l'incompréhension propres aux responsables ACP – moins techniciens que représentants politiques – sur ce qui va leur être présenté. Le manque d'information, de préparation des ACP, selon un conseiller du groupe, résulte en un dialogue institutionnel de sourds, couplé à des désaccords entre blocs ACP et européen sur les places respectives du commerce et du développement :

« Mes autres collègues [ACP] disaient : “mais nous on s'en fiche, on a notre Convention avec l'Union européenne”. Mais nous de notre côté on leur disait “attention, ça va se terminer, le partenariat va s'arrêter”. Alors commencent les contacts. Les négociations. Et là

¹⁰⁰⁸ 18^e rencontre des représentants des milieux économiques et sociaux ACP-CE, 1 et 2 décembre 1994 : Bilan et perspectives de développement industriel dans les États ACP (Rapport annuel du Conseil des ministres UE-ACP, 1994, p.11-12).

¹⁰⁰⁹ Rapport annuel du Conseil des ministres ACP-UE, 1997 : Rapport de la 21^e rencontre des milieux économiques et sociaux à Bruxelles, 13-14-15 octobre 1997, p.28.

¹⁰¹⁰ Archives ACP, Assemblée paritaire ACP-UE : ACP-UE 2856/99 déf : Résolution adoptée le 14 octobre 1999 à Nassau (Bahamas).

¹⁰¹¹ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

malheureusement, on a traîné le pas. [...] Mais nous n'avions pas compris. Les ACP n'ont pas compris ce qu'il se passait. [...] Les ACP disaient "non on ne veut pas, vous allez amener l'OMC chez nous et tuer nos entreprises". [...] Il y a eu des débats très âpres à Bruxelles, à Dakar. C'étaient des années difficiles, il y avait de l'incompréhension.¹⁰¹²».

En analysant le mode opératoire des négociations, avant que celles-ci ne débutent, officiellement, en septembre 1998, on remarque que la Commission amène les sujets de manière à ce qu'ils ne puissent être réfutés et en cela impose en quelque sorte le cours des discussions. La relation UE-ACP doit passer, selon la DG VIII, d'un « contexte historique », à un partenariat nouveau, d'une simple coexistence tolérée à une véritable association d'intérêts¹⁰¹³. Notamment sur la question du développement au secteur privé : si l'ensemble des parties semblent être d'accord sur la nécessité d'en faire un élément important du post-Lomé¹⁰¹⁴, les négociateurs ACP et européens ne s'entendent pas sur le contenu et les modalités de la politique. Longtemps, les ACP en parlent en termes d'appuis directs plus substantiels aux entrepreneurs locaux dans leurs pays, là où la Commission évoque la dimension macroéconomique, celle qui consiste à intervenir dans les choix de politique économique de l'Etat. En 1995 déjà, la Commission réserve les financements de développement des entreprises ACP aux pays qui s'engagent à offrir des conditions d'accueil des investissements favorables¹⁰¹⁵. En mars 1999, les ACP publient encore une résolution pour souligner le rôle important des petites et moyennes entreprises (PME)¹⁰¹⁶. La Commission jure davantage par le niveau macroéconomique des réformes que par l'appui aux entreprises ACP, comme le révèle une note de la direction de la DG VIII en 1997 à l'attention des chefs d'unité et des délégations européennes dans les ACP, avant les négociations :

« Le développement de l'initiative privée fera l'objet d'une priorité particulière, à travers notamment un soutien aux réformes nécessaires pour lever les obstacles institutionnels,

¹⁰¹² Entretien avec RD, 25 octobre 2016.

¹⁰¹³ Archives de la Commission, fonds BDT 517/05-35 – Lomé/négociations post-Lomé 1997. note n°93 : Projet de communication au Conseil et au Parlement « Orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) », 17 septembre 1997.

¹⁰¹⁴ Rencontre des milieux économiques et sociaux, 1994 (le *Courrier* n°149 (1995), p.6).

¹⁰¹⁵ La déclaration sur les contraintes industrielles dans les ACP (17 résolutions) adoptée lors de la rencontre des milieux économiques et sociaux (le *Courrier* n°149 (1995), p.6) stipule que « European aid for the development of private enterprise should concentrate on countries offering favourable conditions for investment and which have decided to allocate part of their national programme to this Sector ». On en parle dans la Convention Lomé IV bis, art. 87-96.

¹⁰¹⁶ Session de l'Assemblée paritaire UE-ACP du 29 mars au 1 avril 1999 (Journal Officiel, Résolution sur l'importance des petites et moyennes entreprises pour le développement durable des pays ACP (ACP-UE 2753/99/déf.)).

réglementaires ou de politique économique, qui limitent souvent le développement du secteur privé dans les pays ACP, dans le segment formel ou informel de l'économie ¹⁰¹⁷».

La précipitation des négociations dans la foulée du *Livre vert* est aussi une manière pour la DG VIII de donner le ton aux négociations, et de forcer les interlocuteurs ACP à se positionner par rapport à ses termes¹⁰¹⁸. Après la parution du *Livre vert* en 1996, il devient clair pour le groupe ACP que la Commission décide d'imposer une «réforme en profondeur ¹⁰¹⁹» du partenariat après «l'échec relatif du développement de l'Afrique ¹⁰²⁰». Notamment, la Commission propose de passer davantage outre le secteur public pour développer le secteur privé ACP, en instaurant un dialogue plus poussé avec celui-ci. C'est la première fois qu'il est fait référence spécifiquement au secteur privé ACP comme interlocuteur direct des Etats ACP et de la Commission comme bénéficiaire et codécideur des politiques de coopération. Le commissaire européen au développement João de Deus Pinheiro (1995-1999) est clair là-dessus : le secteur privé a été «trop négligé» par le passé, le *Livre vert* est la première étape pour changer cela¹⁰²¹. Or le *Livre vert* est rédigé par la Commission, sans se concerter par avance avec le Secrétariat ACP, qui ne prend connaissance des résultats du *Livre vert* qu'au moment de sa publication et, manquant de préparation, est pris de surprise par ses recommandations pour réformer en profondeur la relation¹⁰²².

Ainsi le groupe ACP se positionne-t-il sur le développement du secteur privé, avancé par la Commission, dans la hâte. Un an avant le début des négociations en 1998, les ACP n'ont pas encore de position officielle commune. Un sénateur haïtien, Jean-Louis Firmin, est chargé de rédiger un rapport pour 1997, c'est-à-dire un an après le bilan européen. Le « rapport Firmin ¹⁰²³» est suivi de la Déclaration de Libreville¹⁰²⁴ en 1997, texte dans lequel

¹⁰¹⁷ Archives de la Commission, fonds BDT 517/05-35 – Lomé/négociations post-Lomé 1997. Note à l'attention des chefs d'unité et des chefs de délégation dans les pays ACP – relation future UE-ACP – documentation d'orientation politique, 6 novembre 1997.

¹⁰¹⁸ Sur l'utilisation du *Livre vert* dans les négociations, voir P. Heyndrickx, « Lomé démystifiée », art cit.

¹⁰¹⁹ Archives de la Commission. Négociations UE-ACP - Etat d'avancement sur l'ensemble des thèmes de négociation, task force de négociations, 8 juillet 1999.

¹⁰²⁰ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96)570 final*, op. cit., p. 57.

¹⁰²¹ Entretien avec le commissaire Pinheiro, dans le *Courrier* n°162 (1997), p.4.

¹⁰²² Pierre Heyndrickx, « Lomé démystifiée », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 1 janvier 1999, 49e année, n°196, p. 135-149.

¹⁰²³ Voir le *Courrier* n°158 (1996), p.63. Du nom du rapporteur auprès de l'assemblée paritaire UE-ACP, Jean-Louis Firmin.

¹⁰²⁴ Archives ACP : « Déclaration de Libreville, adoptée par le premier Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement ACP » (ACP/28/051/97 [Final]), 7 novembre 1997.

les ACP rappellent encore leur volonté de voir leurs revendications bien prises en compte dans les négociations. La Déclaration attire l'attention « sur les injustices de l'ordre économique international, le caractère toujours inéquitable des règles du jeu et, partant, la nécessité d'un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement dans l'application des règles et des réglementations régissant les transactions économiques internationales ¹⁰²⁵ ». En dix-sept pages, contre soixante-dix-sept pour le *Livre vert* de la Commission, les ACP prennent position peu avant les négociations, et y contestent l'ordre prévu par l'OMC, un ordre d'une « libéralisation à outrance », en rappelant leur ferme intention de conserver le Stabex et le Sysmin, de valoriser et renforcer le rôle du CDI et de conserver un régime préférentiel pour un groupe ACP consolidé¹⁰²⁶. Aucune de ces revendications ne sera suivie.

Dans la *Déclaration de Libreville* (1997), les ACP ne s'opposent pas à tout ce que propose la Communauté dans le contexte international des années 1990. Ils s'engagent à continuer de réformer leurs politiques macroéconomiques pour attirer les investissements étrangers, et reconnaissent « la nécessité de développer une culture d'entreprise et de renforcer les institutions de l'économie de marché », mais insistent aussi, toujours, sur le besoin d'une « politique volontariste » de la part de l'Union européenne pour permettre un appui direct plus important aux entreprises ACP. En effet, le manque de moyens accordés au CDI (longtemps les ACP demandent un accroissement) ainsi que les ressources limitées, et en sous-opération, du capital-risque expliquent le mécontentement des ACP¹⁰²⁷.

Une dernière résistance officielle contre l'unilatéralisme des négociations est orchestrée par les ACP. En janvier 1999, à Las Palmas dans les îles Canaries, une réunion rassemble des représentants de la Commission, du CDI, la Banque européenne d'investissement et neuf ambassadeurs ACP, avec des organisations intermédiaires africaines, principalement des chambres de commerce, présentes au titre de l'Association des chambres de commerce ACP¹⁰²⁸. Les représentants du secteur privé ACP prennent les représentants

¹⁰²⁵ Archives ACP : « Déclaration de Libreville, adoptée par le premier Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement ACP » (ACP/28/051/97 [Final]), 7 novembre 1997.

¹⁰²⁶ La requête est souvent répétée : voir les Speaking notes de l'ambassadeur de Namibie, S.E. Dr Zedekia Josef Ngavirue, Président du groupe 3 des négociations ACP (archives ACP, sans date). Voir aussi le *Courrier* n°167 (1998), p.12-15.

¹⁰²⁷ Archives ACP : « Déclaration de Libreville, adoptée par le premier Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement ACP » (ACP/28/051/97 [Final]), 7 novembre 1997.

¹⁰²⁸ Des représentants de soixante pays ACP sont présents pour la « ACP National Chambers of Commerce, Industry and Other Economic Operators ». Voir le *Courrier* n°174 (1999), p.2-6. L'association prend forme après une réunion à Las Palmas (Canaries) le 11 octobre 1996 et un budget

européens officiels en porte-à-faux et demandent des ressources supplémentaires pour le développement des entreprises locales, notamment en capital risque. L'ambassadeur du Mozambique se plaint ouvertement que l'Europe ait trop négligé le secteur privé local, concentrant son attention sur le secteur privé européen. Les représentants des institutions communautaires (les mêmes responsables déjà croisés ou que nous croiserons plus tard dans cette recherche¹⁰²⁹) bottent en touche, invoquant les difficultés de la bureaucratie européenne et la délicatesse d'accorder des crédits à des entreprises privées qui ne soient pas européennes. Quant au taux d'intérêt trop élevé des prêts de la Banque, sa représentante répond qu'il s'agit là d'exigences financières auxquelles on ne peut déroger. La conclusion de la rencontre dans les îles Canaries, est que si trop peu est prévu pour le secteur privé dans le FED, les Européens rétorquent qu'il s'agit d'un instrument UE-ACP et que la faute incombe donc tout autant aux ACP. La réunion a été convoquée par l'association des chambres de commerce et d'industrie ACP. L'organisateur de la réunion, le directeur général de l'association des chambres de commerce et d'industrie ACP, le Zimbabwéen Danial Meyer, a beau représenter les chambres consulaires ACP, d'autres participants africains, ici le directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie du Togo, le considèrent « du côté » de la bureaucratie européenne, c'est-à-dire en faveur de zones de libre-échange : « il avait beau travailler pour les pays africains, il était déjà acquis à la cause européenne ¹⁰³⁰».

Le dialogue UE-ACP sur le développement du secteur privé est un dialogue de sourds, dans la mesure où les interlocuteurs continuent d'utiliser les mêmes terminologies sans s'assurer d'une compréhension commune. Pour un des administrateurs-négociateurs à la Commission, il vaudrait mieux que les ACP signent sans se poser de question. Le dialogue de sourds reposerait, selon lui, sur des différences de ressources culturelles (ou un manque de ressources humaines suffisantes pour se préparer) :

de 3,64 millions d'écus est demandé pour le fonctionnement et la préparation des prochaines réunions de l'association. Le Président de la Chambre de commerce du Zimbabwe, Danial Ronald Meyer, en prend la tête, secondé par un Vice-président jamaïcain, Laker Levers, et le secrétaire-général Hector Benitez Lopez. Selon les statuts de l'association, le siège est établi dans la capitale canarie mais l'association n'a plus d'activité après 2000. Archives ACP : « Note du Secrétariat sur les documents de projet de l'association des chambres nationales de commerce, d'industrie et autres opérateurs économiques ACP » (ACP/87/019/98), 5 juin 1998.

¹⁰²⁹ Cesar Debén, chef d'unité « secteur privé » pour la DG VIII, Jacqueline Noël, directrice aux opérations ACP pour la BEI.

¹⁰³⁰ Entretien informel avec Djahlin Broohm, 3 juillet 2017.

« Les pays ACP n'ont jamais compris, à l'époque ils avaient des difficultés intellectuelles énormes à suivre les débats, surtout le Bureau ACP à Bruxelles ¹⁰³¹».

Les administrateurs de la DG VIII semblent considérer les représentants des Etats ACP comme incompetents et veulent mettre fin, dans la mesure du possible, à un interlocuteur étatique obligatoire. La DG VIII préfère alors s'adresser directement au secteur privé ACP, les entreprises et non les organes consulaires parapublics qui les représentent, et qui partagent le référentiel de la priorité à l'entreprise. Au-delà d'une division UE-ACP, il semble aussi y avoir une division culturelle privé-public au niveau des approches. Seulement, avant 2000, il n'y a que peu de grandes entreprises privées africaines, visibles et crédibles selon Bruxelles. Alors, d'après Cesar Debén, nouveau chef de l'unité « secteur privé » en 1998 (nous y reviendrons), la Commission demande l'avis du secteur privé européen, pour les questions de développement du secteur privé ACP :

« Il y avait un problème d'interlocuteur plus structurel. On n'avait pas des organismes régionaux du secteur privé dans ces pays, et les représentants des ACP n'étaient pas en mesure de les relayer. C'était la plus grosse contrainte. Les discussions se faisaient avec les grands patrons d'entreprise [européens]. Il y avait des oligopoles et à côté des tout petits opérateurs. Les grosses opérations financières avant 2000 se faisaient seulement par les grands groupes européens, français et italiens notamment, installés depuis longue date ¹⁰³²».

La DG VIII en fait la démonstration : la Commission ne veut évoquer le développement du secteur privé qu'à la condition d'un dialogue avec celui-ci, sans intervention étatique ACP. Les prises de paroles des représentants privés à la réunion de Las Palmas en janvier 1999 donnent une idée des raisons qu'entendent les administrateurs de l'unité « secteur privé » et qui motivent la disqualification de l'Etat ACP. Selon les participants à Las Palmas, l'Etat ACP serait trop vénal, contrecarrerait le développement de l'initiative privée, serait une entrave à la croissance de petites entreprises par les pratiques d'administrations corrompues¹⁰³³. Les représentants de la Commission, le directeur général

¹⁰³¹ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹⁰³² Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹⁰³³ L'article du *Courrier* n°174 (1999), p.4, reprend les raisons évoquées : « Throughout the debates, many speakers took a critical view of the activities and attitudes of public authorities. The general feeling seems to have been that while they could do much to create a favourable business environment, too often, they got in the way of entrepreneurial development. Crispin Mwanyika, of the Tanzania Chamber of Commerce, gave credit to people in senior levels of government but suggested that there were too many people in the middle and lower ranks who were "not ready to let go". Warren Thomas, from the Solomon Islands, highlighted the dilemma of high duties and taxes - which governments relied upon but which placed a burden on businesses and exporters. Sadou Aissata, the Secretary-General of Niger's Chamber of Commerce, spoke of the need to break down the suspicion felt by many officials that to be in the private sector was synonymous with shady dealing. The opposite view, that there was too much venality in the public sector, was also aired, notably by

adjoint Athanassios Theodorakis et Cesar Debén, responsable de l'unité « secteur privé », entendent un message de l'assemblée à Las Palmas, qui est aussi la proposition exprimée dans la déclaration de Libreville en 1997, à savoir d'organiser des forums de dialogue du secteur privé UE-ACP. Il s'agit de la seule proposition ACP que la DG VIII consente à valider, car elle va dans le sens d'un dialogue public-privé, selon un collaborateur italien de Debén :

« On a clairement mis l'accent sur le fait qu'on ne pouvait pas continuer à aborder la question du secteur privé et donc de l'implication du secteur privé dans le développement uniquement à travers ces instruments, issus du passé. [...] Donc c'est un petit peu le résultat logique de l'analyse faite auparavant, et le constat qu'on devait arrêter d'avoir une relation simplement avec des organismes publics ou avec des administrations publiques ¹⁰³⁴».

A la veille de la signature de l'accord de Cotonou en 2000, la Commission européenne parvient donc à disqualifier l'Etat ACP comme interlocuteur incontournable du développement. Le développement du secteur privé est une thématique qui lui permet de s'adresser, en théorie, autant au secteur privé ACP qu'euro-péen. La conférence de Las Palmas permet à la Commission de mettre en avant un dialogue euro-ACP qui passe par le secteur privé comme interlocuteur.

C. La taskforce européenne s'impose

En 1995, le rapport de la lobbyiste britannique pour le Secrétariat ACP, Margaret Daly, rappelle la nécessité pour le groupe de mieux s'organiser s'il espère conclure une convention à la suite de Lomé IV, car la Commission a les cartes en main. A l'approche des négociations pour l'après-Lomé, on remarque que le message a été entendu du côté ACP¹⁰³⁵ : la campagne de lobbying est déployée dans les capitales, et une note de service ACP avertit ses négociateurs que les discussions requerront « fermeté et solidarité » au sein du groupe. Il convient dès lors « d'avoir les négociateurs les plus efficaces », d'éviter « d'adopter des positions contradictoires lors des négociations » et surtout de rester vigilant « face à certaines approches déguisées mais apparemment bienveillantes qui, même si elles peuvent permettre

Balogun of Nigeria. He made a forceful contribution, stating that “bureaucracy militates against economic development in West Africa” ».

¹⁰³⁴ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

¹⁰³⁵ Cela vient à rebours de l'interprétation qui consiste à décrire les ACP comme un groupe peu organisé face à l'Union européenne. Voir notamment P. Heyndrickx, « Lomé démystifiée », art cit.

de résoudre un problème urgent ou une difficulté spécifiques (sic) à un pays donné, pourraient bien desservir le Groupe ACP »¹⁰³⁶.

Comme lors des précédentes négociations de Lomé, deux groupes de négociations sont mis en place, l'un au niveau du Conseil des Ministres ACP et l'autre au niveau des Ambassadeurs ACP. Pour les négociations « post-Lomé », le nombre de thématiques est limité à trois groupes pour éviter chevauchements et contradictions visibles par le passé : commerce ; politique et institutionnel ; financement du développement (selon le modèle illustré dans le tableau 18 ci-dessous). Les questions politiques et institutionnelles viennent d'abord et sont centrales (A), les questions commerciales (B) et du développement (C) sont connexes.

Tableau 18 : Structure de négociation ACP 1998-2000

| CONSEIL DES MINISTRES ACP : | | | COMITE DES AMBASSEDEURS : | | |
|---|---|--|---|---|---|
| Groupe présidentiel | | | Groupe central de négociation | | |
| Bureau présidentiel | | | Bureau élargi | | |
| Groupe ministériel pour les questions commerciales (B1) | Groupe présidentiel pour les questions politiques et institutionnelles (A1, Troïka) | Groupe ministériel pour le financement du développem ^t et les questions connexes (C1) | Groupe de négociations pour les questions commerciales (B2) | Groupe central de négociation pour les questions politiques et institutionnelles (A2) | Groupe de négociation pour le financem ^t du développem ^t et les questions connexes (C2) |

Source : archives ACP

En septembre 1998, quand débutent les négociations pour « l'après Lomé », du côté européen c'est le responsable de l'ajustement structurel et des relations avec la Banque mondiale, le Français Bernard Petit, qui est chargé de mettre en place une *taskforce* de négociations¹⁰³⁷. La mise en place de la *taskforce* donne aux négociations un caractère singulier par rapport aux négociations précédentes car celles-ci se faisaient précédemment de manière intégrée à la DG VIII, sans créer de nouvelle structure spéciale. Au sein de la

¹⁰³⁶ Archives ACP : « Note relative au processus et à la structure de négociations » (ACP/28/002/98 Rév.3), 4 juin 1998 ; « Projet de mandat de négociation » (ACP/28/028/98 Nég.), 18 septembre 1998.

¹⁰³⁷ Bernard Petit a servi 37 ans à la Commission européenne (1971-2008), exclusivement au développement. Il a été directeur des politiques globales et sectorielles, responsables des divisions des financements, de la programmation, des politiques macroéconomiques, avant d'être responsable de la *taskforce* Cotonou et négociateur en chef de sa première révision en 2004 et directeur général adjoint jusque 2008. Il est diplômé de l'école de commerce de Marseille et titulaire d'un doctorat en droit européen de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne (Bossuat p.235). Il est aussi le responsable des programmes d'ajustement structurel et des relations avec la Banque mondiale.

DG VIII, Bernard Petit choisit de donner au secteur privé une importance égale aux questions commerciales, dans un organigramme réparti entre plusieurs groupes de travail thématiques : secteur privé ; commerce ; développement durable (tableau 19). Les groupes de travail sont différents de ceux que propose au départ le groupe ACP (sur le modèle de Lomé). Là encore, la *taskforce* introduit donc des innovations en traitant de thématiques nouvelles pour bousculer les habitudes. Petit place des fonctionnaires réputés pour leur dynamisme et leur volonté de changer les choses, des « gestionnaires » plus soutenus, politiquement, par la direction, que des acteurs plus anciens à la DG VIII¹⁰³⁸. La répartition des portefeuilles de négociations (à l'intérieur de la Commission et non les négociations du Conseil) est innovante par rapport à la répartition traditionnelle – sectorielle – des questions à discuter : le choix de la *taskforce* s'oppose à la volonté initiale du commissaire Pinheiro, qui veut répartir les groupes entre santé, éducation, sécurité alimentaire, etc.¹⁰³⁹ Pour le deuxième groupe de négociations, « secteur privé et investissements », Petit place un fonctionnaire espagnol, Cesar Debén, nouveau chef de l'unité B4 depuis 1998. Fort de son passé aux politiques de sécurité alimentaire à la DG VIII, Debén est vu comme un « réformateur », un « dur » par la direction et par ses collaborateurs¹⁰⁴⁰. Il est remarqué pour son expérience professionnelle à briser des monopoles d'Etat des filières agroalimentaires dans les pays en développement et apparaît, aux yeux du directeur général Philip Lowe et Bernard Petit, comme l'homme pour réformer les liens avec les ACP en libéralisant des économies trop étatisées, selon ses responsables¹⁰⁴¹.

¹⁰³⁸ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016 ; entretien avec FD, 21 décembre 2016 ; entretien avec AT, 20 octobre 2016. On retrouve là la distinction entre les développeurs traditionnels (artistes) et les *managers* ou gestionnaires établie par V. Dimier, « Adieu les artistes, here are the managers » », art cit.

¹⁰³⁹ Archives de la Commission. Fonds BDT 517/05-35 – Lomé/négoc post-Lomé 1997, Note de Bernard Petit à Philip Lowe, Directeur général : « Mandat de négociation », 12 décembre 1997.

¹⁰⁴⁰ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016 ; entretien avec AT, 20 octobre 2016 ; entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016, entre autres.

¹⁰⁴¹ « A moi on m'a mis une étiquette de dur, de réformateur, j'étais la personne idéale pour réformer, c'est pour ça qu'on m'a fait venir au secteur privé. Mais ce qu'il faut voir surtout c'est que le contexte était favorable, qu'il y avait un créneau d'opportunité suite aux réformes macroéconomiques. [...] dans les années 1980, développer un secteur privé au Sénégal ou en Côte d'Ivoire, c'était un cauchemar. Tout était très monopolisé, difficile à percer, c'étaient des structures mafieuses, contrôlées par les instances politiques [...]. On se rendait compte de l'absence d'opérateurs privés, il y avait des contraintes énormes, des oligopoles importants... Pour l'agriculture, les transports, il fallait démanteler les structures étatiques inefficaces, corrompues... Donc naïvement peut-être on pensait voilà le secteur privé allait pouvoir répondre, prendre sa place, mais hélas ce n'était pas le cas. [...] Et je suivais cela car en sécurité alimentaire aussi il a fallu démanteler les monopoles d'État en Afrique ou en Amérique centrale, casser les oligopoles... Les chaînes de distribution étaient gérées par 5 familles, ou par 3-4 opérateurs. La Commission aidait à l'émergence d'autres opérateurs. Donc c'était

Tableau 19 : Structure de négociation de la DG VIII

| Taskforce : Bernard Petit / Coordination Françoise Moreau | | |
|--|---|---------------------------|
| 1 : COMMERCE | 2 : SECTEUR PRIVE ET INVESTISSEMENTS | 3 : DEVELOPPEMENT DURABLE |
| Ingo Feustel | Cesar Debén | Amos Tincani |
| Claude Maerten | Fabrizio Donatella | Françoise Moreau |
| | Adriaan Koetsenruijter | Philippe Darmuzey |

Source : entretiens¹⁰⁴²

En disposant la *taskforce* de telle manière que les thématiques soient différentes des thèmes habituels (politique ; commerce ; développement) et que les responsables soient différents des équipes traditionnellement chargées des négociations, la DG VIII espère insuffler un élan nouveau à des négociations souvent longues et difficiles par le passé, et surtout insatisfaisantes pour la Commission au regard des enjeux qu'elle poursuit : transformer le partenariat UE-ACP en le faisant reposer sur une double vision de développement et de commerce. Le choix des personnes et de leur qualité en tant que négociateurs, selon leurs contemporains, apporte une grande reconnaissance aux idées qu'elles portent, au moins au niveau européen. En 1998, Debén présente devant le Conseil européen la *Stratégie communautaire pour le secteur privé* qu'il rédige dès son arrivée à la tête de l'unité en 1998, s'inspirant de ce qui avait été fait précédemment par l'unité, en le portant à un niveau politique plus élevé, c'est-à-dire au-devant des Etats-membres du Conseil, par stratégie politique¹⁰⁴³. Ce qui lui permet de mettre en avant le développement du secteur privé comme politique communautaire à la Commission autant que dans la sphère des négociations avec les ACP. A travers les négociations pour la *taskforce*, une culture du changement se met alors en place à l'intérieur des services de la DG VIII, rappelle son collaborateur qui se souvient d'un soutien politique fort de la Commission et du Conseil pour une approche réformatrice des politiques de développement :

un peu alimenté par les parcours personnels de chacun... » (entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016).

¹⁰⁴² Plus tard les groupes de négociations sont un peu modifiés pour correspondre aux secteurs traditionnels présidés par les ministres européens et ACP : avec un groupe central ; un groupe 2 « secteur privé, investissements et autres stratégies » co-présidé par les ministres Charles Josselin (France) et Justin Ndioro (Cameroun) ; un groupe 3 « commerce et coopération économique » co-présidé par Heidemarie Wiczoreck-Zeul (Allemagne) et Anthony Hylton (Jamaïque) ; un groupe 4 « coopération financière » co-présidé par Luis Ammadao (Portugal) et Geral Sendaula (Ouganda).

¹⁰⁴³ La Communication de la Commission COM(98)667 final, 20 novembre 1998. « Debén avait bien compris, il avait le sens de l'opportunité. Comme il était soutenu politiquement, il a saisi l'opportunité de mettre en valeur cette communication qui était le produit des années précédentes » (entretien avec JSC, 11 août 2016).

« [II] y avait un niveau de reconnaissance à l'intérieur et à l'extérieur, qui nous a énormément aidés dans notre approche. C'est clair qu'on doit toujours convaincre, expliquer, confronter avec des attitudes qui ne sont jamais propices au changement. Mais le fait d'avoir été renforcé, le fait d'être directement propulsé en avant-plan au moment des négociations, a fait qu'on a acquis une légitimité beaucoup plus importante qui a permis à l'intérieur de l'équipe de travailler sur des approches nouvelles. Ça n'a jamais été simple, ça c'est clair. Mais c'est comme ça à l'intérieur de chaque organisation ¹⁰⁴⁴».

Sur la base de cette *Stratégie communautaire pour le secteur privé* (1998), document qui lui donne un cadre d'action, la DG VIII profite du cadre des négociations pour imposer une première approche intégrée officielle du développement du secteur privé dans la sphère UE-ACP. En effet en 1998, la Commission affirme vouloir mettre fin à une approche par projets épars, sur un modèle « fortement perturbateur » de prêts subventionnés et de taux bonifiés, pour mettre en place un environnement politique, fiscal, réglementaire, juridique, incitatif aux investissements européens¹⁰⁴⁵. Le développement industriel n'est pas mentionné dans le document et est définitivement éclipsé par le terme de développement du secteur privé. Dans le cadre des négociations, la DG VIII espère mettre un terme au système de subventions et de petits projets par la même occasion – et elle y parvient¹⁰⁴⁶.

D. Un climat de peur

Un climat de peur est décrit du côté ACP pendant les négociations « post-Lomé »¹⁰⁴⁷. La *taskforce* de la DG VIII mène le jeu des négociations d'une main de fer, notamment en ce qui concerne l'organisation géographique du partenariat (maintien du statu quo ? accords régionaux ? accords différenciés ?¹⁰⁴⁸). Mais aussi au sujet des éléments commerciaux du nouveau partenariat, étant entendu que ni les protocoles d'exception ni le régime préférentiel aux frontières ne sont plus tenables. En 1997 déjà, Bernard Petit doit rassurer le représentant

¹⁰⁴⁴ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

¹⁰⁴⁵ Archives de la Commission, fonds BDT 517/05-37 : Groupe secteur privé, investissements et autres stratégies de développement. Compte-rendu n°1, 18 novembre 1998, p.4-5.

¹⁰⁴⁶ L'Union européenne souhaite à partir de Lomé IV bis augmenter les taux d'intérêt des prêts de la BEI au secteur privé, à un niveau compris entre le seuil de 3% et les taux de marché. Archives ACP : Rapport intérimaire sur l'état d'avancement des négociations. Groupe de négociation n°3 (ACP/00/007/95 GRP.NEG.N°3 Rév.1), 13 février 1995.

¹⁰⁴⁷ Archives ACP : Note de dossier, Thème : principes et objectifs du nouveau partenariat, document sans date (1999).

¹⁰⁴⁸ Archives de la Commission, fonds BDT 517/05-35 : Note de dossier, Position des États-membres sur le mandat de négociation. Thème : préambule, principes et objectifs et acteurs du nouveau partenariat, 5 février 1998, p.2. Si la Belgique et la France sont encore en faveur d'un partenariat en particulier avec l'Afrique (« l'Afrique devrait garder une place privilégiée pour des raisons historiques »), la Grèce, le Danemark, la Suède, le Royaume-Uni et la Pologne plaident pour des approches régionales différenciées, soupesant ainsi les risques d'une fragmentation du groupe ACP. Fragmentation contre laquelle le groupe ACP s'est lui-même exprimé dans la déclaration de Libreville (1997).

des ACP, affolé selon lui, à cause d'une « confusion » liée à des « problèmes de terminologie » : il lui répond en substance que, oui il s'agira bien de libre-échange, mais progressif ; non la Commission ne cherchera pas à détruire la solidarité ACP ; et oui elle va continuer de compenser les pertes, mais non plus à travers le Stabex¹⁰⁴⁹. Un courrier fait état des doutes des ONG européennes, inquiètes des mesures du libre-échange que la Commission semble prévoir pour les ACP¹⁰⁵⁰. Les négociations pour « l'après-Lomé » se déroulent dans un climat tendu, notamment après la conférence ministérielle de l'OMC de Seattle le 30 novembre 1999 et les conflits qui s'ensuivent, point culminant des tensions sur un théâtre extérieur à la relation UE-ACP mais connexe. La Convention de Lomé IV bis arrive à échéance en février 2000, mais à cause des désaccords notamment sur les questions commerciales, les négociations semblent devoir s'étendre au-delà et la perspective d'une impasse politique plane. En décembre 1999, le *Courrier* est prêt à être publié et annonce que les négociations n'aboutissent pas. Le même jour un accord est trouvé *in extremis* à la suite de la conférence ministérielle du 8-9 décembre¹⁰⁵¹, on rajoute un encart en quelques lignes et le numéro du *Courrier* est imprimé.

A force de négociations, les ACP obtiennent gain de cause en se voyant accorder plus de temps pour régulariser leur régime commercial. La date d'établissement des accords de libre-échange est fixée à 2007, obtenant ainsi un moratoire comme compromis entre 2010 (voulu par le groupe ACP) et 2005 (proposé par la Commission). Mais les ACP sont engagés dans une intégration commerciale mondiale¹⁰⁵² et doivent signer avec l'Europe plusieurs Accords de partenariat économique (APE), le nom des accords régionaux de libre-échange. Initialement prévue à Suva, la capitale des îles Fidji, la signature du nouvel accord de partenariat est déplacée en raison d'un coup d'Etat sur l'île en mai 2000. L'Accord de Cotonou est signé dans la capitale béninoise le 23 juin de la même année, pour quitter Lomé, son esprit et sa dictature politique en place¹⁰⁵³.

¹⁰⁴⁹ Archives de la Commission, fonds BDT 517/05-35 : Note de dossier de Bernard Petit « Partenariat 2000 – Visite de Mr. Ashiru du Secrétariat ACP », 27 novembre 1997.

¹⁰⁵⁰ Archives de la Commission, fonds BDT 517/05-35 : Courrier de James Mackie, secrétaire exécutif comité de liaison des ONG à Philip Lowe, DG « Commission proposal for a negotiating mandate of the future of EU-ACP relations », 12 janvier 1998.

¹⁰⁵¹ Le *Courrier* n°178 (2000), p.112.

¹⁰⁵² Archives ACP, Assemblée paritaire ACP-UE : ACP-UE 2856/99 déf « Résolution adoptée le 14 octobre 1999 à Nassau (Bahamas) ». Le régime peut déroger aux règles de l'OMC jusque 2005, alors que les ACP demandent en 1999 un délai de dix ans. Les protocoles sont abandonnés progressivement, le protocole sucre ayant pris fin en 2009 seulement, avec une libéralisation complète en 2015.

¹⁰⁵³ Entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016.

III. Influences pour la Commission

Au moment des négociations pour l'après-Lomé, la thématique « secteur privé et investissements » est présentée comme thématique phare par la *taskforce* de la DG VIII, au moyen de changements d'équipes et d'organisation des négociations. Le développement du secteur privé deviendra un des piliers de l'Accord de partenariat de Cotonou (2000). Dans cette dernière sous-partie, nous retraçons différentes dynamiques nationales et internationales en cours pendant les négociations qui influent sur le cours des négociations : au niveau d'autres directions générales de la Commission, des États-membres, et de la zone Caraïbes.

A. Commerce et frustrations

La DG Commerce intervient dans la relation UE-ACP et elle joue un rôle important dans les négociations UE-ACP de 1998 à 2000. La DG VIII est logiquement chargée des négociations pour le nouveau partenariat avec les ACP car il s'agit bien des politiques de coopération au développement et des relations avec les pays ACP, mandat historique de la DG VIII. Mais à cause de la teneur résolument commerciale que le nouveau partenariat est appelé à prendre, la DG Commerce influence les discussions et sa présence dans les discussions pèse sur les résultats. Deux commissaires européens au commerce suivent consécutivement les négociations de 1998 à 2000. Le conservateur britannique Leon Brittan est chargé du double portefeuille des relations extérieures (1995-1999) et du commerce (1993-1999), et à ce titre il s'occupe des relations avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En septembre 1999 Brittan est suivi par Pascal Lamy (1999-2004), ancien chef de cabinet de Jacques Delors. L'esprit « libre-échangiste » en cours à ce moment à Bruxelles se répercute dans le façonnement de la nouvelle relation ACP¹⁰⁵⁴. A Bruxelles, le constat de l'échec du développement des pays ACP est amer et naît en partie de la frustration des fonctionnaires de l'échec des dispositions préférentielles de Lomé. Des soixante-dix États ACP signataires, seuls Maurice, le Botswana, la Côte d'Ivoire, la Jamaïque et le Zimbabwe

¹⁰⁵⁴ Sur la diffusion d'une idéologie libre-échangiste à la Commission à la fin des années 1990, et avant, voir, entre autres, William Brown, « The EU & Structural Adjustment: The Case of Lomé IV & Zimbabwe », *Review of African Political Economy*, 1 mars 1999, vol. 26, n° 79, p. 75-91 ; Stephen R. Hurt, « Co-operation and Coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention », *Third World Quarterly*, 1 février 2003, vol. 24, n° 1, p. 161-176 ; Jan Orbie, *Europe's global role*, Aldershot, Ashgate, 2008, p. 51 ; A. Flint, « The End of a "Special Relationship?" », art cit ; Mark Langan, *The moral economy of EU association with Africa*, London, Routledge, 2016.

sont considérés avoir profité des conditions préférentielles de Lomé en vingt-cinq ans¹⁰⁵⁵. A la fin des années 1990, après une décennie d'*aid fatigue*, les modes opératoires d'une pratique du développement insatisfaisante semblent devoir prendre un autre cap. Pour un responsable de la *taskforce* des négociations en 1998, c'est bien la Commission, et non des gouvernements européens en faveur du libre-échange avec l'Afrique, qui décide de donner aux politiques de développement UE-ACP un contenu vu sous l'angle du commerce. La DG Commerce intervient alors dans le domaine de la coopération UE-ACP, un domaine traditionnellement du seul ressort de la DG VIII :

« On a été frustrés. C'est pourquoi le principe des Accords de partenariat économique est né au cœur de la Commission, pas à Paris ou à Londres. La conception générale et la frustration existante étaient bien liées ¹⁰⁵⁶ » ; « la DG Commerce a officié, avec l'appui et la sympathie de la DG Développement ¹⁰⁵⁷ ».

B. Rôle moteur des Caraïbes

Sur l'échiquier des négociations à l'horizon 2000, les relations UE-ACP sont à plusieurs vitesses et la zone des pays des Caraïbes joue un rôle particulier. Par leurs produits d'exportation et la taille de leur propre marché en comparaison, des pays comme la Jamaïque, pays moteur de la région, ou la République dominicaine, ont beaucoup à gagner à garder un accord commercial de libre-échange régional avec l'Union européenne et militent dans le sens de la Commission. Les premières tentatives d'intégration régionale dans les Caraïbes datent déjà de la fin des années 1950, et dans les années 1990 de nombreuses réformes monétaires et fiscales permettent de libéraliser le commerce et de stabiliser les économies. Les différentes zones Afrique, Caraïbes et Pacifique sont hétérogènes. Les pays caribéens, marchés enclavés, ont un intérêt économique à poursuivre l'intégration régionale et la libéralisation des économies nationales, dans la perspective d'un libre-échange avec l'Europe et tout le continent américain sur des produits compétitifs à l'export¹⁰⁵⁸. Un négociateur au sein du Conseil européen en particulier joue un rôle moteur dans les négociations. Anthony Hylton, ministre jamaïcain du commerce, qui deviendra ministre des affaires étrangères par la suite,

¹⁰⁵⁵ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96) 570, op. cit.*, p. iv.

¹⁰⁵⁶ Entretien avec AT, 20 octobre 2016.

¹⁰⁵⁷ Entretien avec AT, 20 octobre 2016. Corroboré dans l'entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016.

¹⁰⁵⁸ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96) 570, op. cit.*, p. 32-34. Voir aussi Evita Schmieg, *Trade and Investment Agreements for Sustainable Development? Lessons from the EU's Economic Partnership Agreement with the Caribbean*, Berlin, 2015.

aurait séduit le groupe ACP (« fait la pluie et le beau temps au niveau des ACP ¹⁰⁵⁹») selon des détracteurs bruxellois) ou est au contraire perçu comme fin négociateur, considéré par la plupart des fonctionnaires européens présents aux négociations de Cotonou comme un « expert », un acteur « coopérant » des négociations dans la mesure où, au contraire d'autres ACP qui n'en comprendraient pas bien les enjeux, il va dans le sens libre-échangiste de la Commission¹⁰⁶⁰. Lors des négociations, Anthony Hylton copréside le groupe n°3 « coopération économique et commerciale » et affirme que le régime non réciproque de Lomé ne peut plus durer¹⁰⁶¹. C'est son réalisme constructif et pro-européen qui est loué par Bruxelles, au contraire d'autres émissaires traditionnels trop accrochés à des valeurs politiques d'un autre temps. Hylton est le seul négociateur en chef des ACP non-originaire d'un pays africain. Les autres groupes de négociations sont présidés par des ministres camerounais et ougandais¹⁰⁶².

Les ministres et ambassadeurs des Caraïbes assurent la Commission de leur soutien total, ce qui constitue, pour les négociateurs de Cotonou, un « facteur très important du succès » des négociations pour l'établissement de zones de libre-échange avec l'Union européenne. La zone Caraïbes, qui échange avec l'UE depuis 1992 par l'intermédiaire d'un forum de dialogue (Cariforum), est par ailleurs la première zone régionale des ACP à signer un Accord de partenariat économique en 2007, illustrant par-là son intérêt pour un développement à dimension commerciale¹⁰⁶³. La voix d'Anthony Hylton pèse dans l'enceinte ACP car il est aussi à l'origine de la réforme de l'organigramme du Secrétariat dans les années 2000, ajoutant aux seules divisions traditionnelles financière et commerciale les questions du politique et du développement humain, ainsi que des réformes macroéconomiques¹⁰⁶⁴. Par leur représentant Hylton, les Caraïbes sont à l'origine d'une modernisation de la relation UE-ACP et entraînent les autres pays africains et du Pacifique derrière eux pour une révision du partenariat.

¹⁰⁵⁹ Entretien avec PF, 28 septembre 2016.

¹⁰⁶⁰ Entretien avec Ingo Feustel, 1^{er} décembre 2016 ; entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016 ; entretien avec RD, 25 octobre 2016 ; entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹⁰⁶¹ Le *Courrier* n°177 (1999), p.8.

¹⁰⁶² Gerald Ssendaula, le ministre des Finances ougandais (1998-2005), est un ancien banquier et le ministre des Finances camerounais Justin Ndioro est un ancien des Mines, habitué des portefeuilles ministériels et proche de Paul Biya.

¹⁰⁶³ S. Bilal et R. Grynberg, *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, op. cit. ; E. Schmieg, *Trade and Investment Agreements for Sustainable Development? Lessons from the EU's Economic Partnership Agreement with the Caribbean*, op. cit.

¹⁰⁶⁴ Entretien avec RD, 25 octobre 2016.

C. Un intérêt international pour l’Afrique renouvelé

Si le contenu de « l’après-Lomé » est à déterminer, son contour l’est aussi. La cohésion du groupe ACP est remise en cause, s’étant constitué moins par cohérence géographique que pour peser face à l’Europe, entre autres « raisons historiques » selon le *Livre vert*¹⁰⁶⁵. Les États-membres ayant encore des intérêts forts sur le continent africain en particulier, mais aussi dans les pays des Caraïbes, interviennent fortement. Le récit personnel d’une réunion entre États-membres qui a lieu à Paris dans un institut de recherche, avant la signature de l’accord de Cotonou, fait état d’une plaisanterie entre représentants européens sur les suites à donner au partenariat. Le groupe ACP, en tant que groupe global, ne séduit plus des États-membres en attente d’une dislocation du groupe en régions avec relations régionales privilégiées. Lors de cette réunion, rapporte le chef d’unité adjoint au « secteur privé », Paolo Logli :

« à la fin, le [représentant] français s’était retourné vers l’Anglais et lui a dit “au lieu de laisser tout ça à la Commission, toi tu prends [dans une relation spéciale pour le compte du Royaume-Uni] les pays anglophones, et moi les pays francophones”¹⁰⁶⁶».

Rappelons qu’en 1994 la croissance repart progressivement dans de nombreux pays africains, que les investissements européens vers les ACP triplent de 1990 à 1996, passant de 1 à 3 milliards de dollars¹⁰⁶⁷, et que 90 % de la dette publique est progressivement annulée entre 1996 et 2005. L’intérêt international pour l’Afrique subsaharienne reprend. Non sans lien, la politique française sous la présidence de Jacques Chirac, ou du Royaume-Uni sous le gouvernement travailliste de Tony Blair, sont des indicateurs utiles d’un réinvestissement des États-membres dans la politique européenne de développement des ACP, et d’un réinvestissement dans la politique de la Commission.

Le Royaume-Uni sous Tony Blair

Le programme du *New Labour* de Tony Blair, autour de la proposition d’une « troisième voie » politique entre la régulation et la dérégulation, a un impact fort sur la façon dont la relation avec les pays ACP est envisagée. En voulant jouer un rôle plus important dans la définition des politiques communautaires, le gouvernement travailliste investit la politique extérieure et de développement de l’Union européenne, en mettant l’accent sur le rôle que

¹⁰⁶⁵ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l’Union Européenne et les pays ACP à l’aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat* - COM(96) 570, *op. cit.*, p. 56.

¹⁰⁶⁶ Entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016.

¹⁰⁶⁷ Commission européenne, *Stratégie de la Communauté européenne pour le développement du secteur privé dans les pays ACP* - COM(98)667 final, *op. cit.*

celle-ci peut jouer dans la promotion des investissements européens et *a fortiori* britanniques dans les pays ACP¹⁰⁶⁸. Dès 1997, le *New Labour* est soutenu par les milieux d'affaires britanniques et un rapprochement est opéré avec les entreprises britanniques et les multinationales ayant des activités en Afrique. Des membres influents du parti travailliste comme Clare Short, ministre de la coopération (1997-2003), puis Valerie Amos, députée née au Guyana qui devient ministre de la coopération à sa suite en 2003 et souvent présente à Bruxelles, participent activement de la définition des politiques britanniques et, partant, européennes, n'hésitant pas à critiquer la Commission sur le manque de cohérence et de coordination communautaires¹⁰⁶⁹. Clare Short est présente à Bridgetown à la Barbade en mai 1998, à la session du Conseil UE-ACP qui débouche sur l'affirmation de l'importance du secteur privé comme thématique à intégrer dans les négociations, au moment où le Royaume-Uni préside le Conseil européen¹⁰⁷⁰.

D'autres cadres du parti travailliste, Philip Lowe et Neil Kinnock contribuent aussi à transformer, concrètement, la direction générale du développement. Le premier, Philip Lowe, introduit des procédures de rationalisation au sein de la DG VIII en tant que directeur général (1997-2002). Il est aussi directeur de cabinet du second, Neil Kinnock, avant qu'il ne devienne commissaire chargé de la réforme administrative (1999-2004) à la suite de la démission de la Commission Santer en 1999. Sous l'influence grandissante des travaillistes à la Commission à partir de 1997, une culture du chiffre et de *New Public Management* s'installe à la DG VIII¹⁰⁷¹.

En 1998, les responsables de l'unité « secteur privé » de la DG VIII, reconnaissent l'opportunité politique de présenter un document stratégique pour le secteur privé. La

¹⁰⁶⁸ Sur l'histoire du Labour sous Neil Kinnock, John Major puis Tony Blair et l'engagement renouvelé de celui-ci pour l'Europe, et pour la politique africaine du *New Labour*, voir Paul Williams, « La Grande-Bretagne de Tony Blair et l'Afrique », *Politique africaine*, 2004, n°94, p. 104-127 ; Simon Bulmer, « New Labour, New European Policy? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism », *Parliamentary Affairs*, octobre 2008, vol. 61, n° 4, p. 597-620 ; R.K. Roy et M.B. Steger, *Neoliberalism, op. cit.*, chapitre 3 ; Julia Gallagher, *Britain and Africa under Blair: in pursuit of the good state*, Manchester;New York;, Manchester University Press, 2011.

¹⁰⁶⁹ Clare Short publie une tribune qui paraît dans la presse internationale, où elle s'exprime aux côtés des Ministres français et allemande de la coopération, pour une politique de la coordination et de l'efficacité : Clare Short, Heidemarie Wiczorek-Zeul et Charles Josselin, Notre coopération avec les pays en voie de développement peut être optimisée. Il faut améliorer l'aide européenne., http://www.liberation.fr/tribune/1999/02/26/notre-cooperation-avec-les-pays-en-voie-de-developpement-peut-etre-optimisee-il-faut-ameliorer-l-aid_266014, 26 février 1999, (consulté le 9 janvier 2018).

¹⁰⁷⁰ Réunion à Bridgetown le 7 et 8 mai 1998. Bulletin de l'Union européenne, 1998, n°5.

¹⁰⁷¹ V. Dimier, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, *op. cit.* ; V. Dimier, « Adieu les artistes, here are the managers » », art cit.

Stratégie communautaire pour le secteur privé est rédigée et présentée devant le Conseil en 1998, c'est-à-dire juste au début des négociations « post-Lomé » pour donner le ton, mais aussi pour s'attirer la faveur des représentants britanniques au Conseil, notamment la ministre Clare Short qui le préside alors. L'unité « secteur privé » signe son rapprochement avec une approche anglosaxonne du développement, le Royaume-Uni étant historiquement plus proche des institutions de Washington que de la Commission, notamment sur la conditionnalité politique et la bonne gouvernance¹⁰⁷². A travers un bon *timing* politique, la Commission garantit un soutien politique à son approche d'une coopération qui favorise le développement du secteur privé pour préparer les pays ACP au commerce mondial.

La France sous Jacques Chirac

La décision française de dévaluer le CFA en 1994 participe, entre autres conséquences politiques et sociales pour les populations (baisse du pouvoir d'achat), de la reprise de la croissance en zone francophone et indirectement contribue à rediriger les investissements privés en Afrique. La France repense alors sa politique africaine et crée un groupe de travail interministériel pour évaluer ses intérêts en Afrique¹⁰⁷³. Les avantages économiques restent très importants pour la France : les entreprises françaises récupèrent 50 % des programmes de privatisation dans les pays de la zone franc¹⁰⁷⁴, et en 1995 les investissements directs ont progressé de 40 % depuis 1988. Paris reste le principal partenaire commercial des pays francophones d'Afrique subsaharienne. A la suite de la dévaluation, Alain Juppé, Premier ministre du gouvernement Chirac, reprend en juin 1995 le projet de réforme de la politique africaine, une réforme qu'il a envisagée au temps où il était ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement Balladur (1993-1995)¹⁰⁷⁵. Il charge le député de centre droit Yves Marchand (UDF-CDS) d'écrire un rapport auprès du ministre de la Coopération Jacques

¹⁰⁷² G. Cumming, « UK-European Community Aid Relations over the Lomé Years : Reciprocal Influences or a Dialogue de sourds? », art cit.

¹⁰⁷³ Voir J. Meimon et Université du droit et de la santé (Lille), *En quête de légitimité, le ministère de la Coopération (1959-1999)*, op. cit.

¹⁰⁷⁴ Sauf au Togo où la concurrence allemande est très forte, précise la lettre de mission du Premier ministre.

¹⁰⁷⁵ Une réforme ministérielle a lieu et le ministère de la Coopération est intégré aux Affaires étrangères, pour mettre fin à la Françafrique, mais la politique française en Afrique reste guidée par ses intérêts économiques. Voir Richard Banegas, Roland Marchal et Julien Meimon, « La fin du pacte colonial ? la politique africaine de la France sous J. Chirac et après », *Politique africaine*, 2007, n°105, p. 7-26 ; Corinne Balleix, *L'aide européenne au développement*, Paris, La Documentation française, 2010.

Godfrain. Le « rapport Marchand ¹⁰⁷⁶ » est très lu au moment où la France refait de l'Afrique une priorité politique. L'étude doit faire le bilan des effets de la dévaluation du CFA, et évaluer la place de la France sur la scène européenne de l'aide au développement et des relations commerciales avec l'Afrique. Les organismes représentatifs du secteur privé français ayant des activités en Afrique sont examinés attentivement, notamment dans l'optique d'améliorer l'accès au financement des entreprises françaises aux fonds de développement internationaux, au premier chef le FED. Il apparaît une fois de plus que le développement du secteur privé est un terme élastique en fonction de celui qui l'utilise : dans l'ordre de mission du rapport, pour le Premier ministre Juppé, la politique française de développement du secteur privé en Afrique est alors directement synonyme du développement du secteur privé français en Afrique, c'est-à-dire une politique en faveur des entreprises françaises. L'intérêt privé européen et la politique française de soutien aux exportations et aux activités en Afrique sont liés aux politiques de développement et à la politique de la Commission¹⁰⁷⁷. Le « rapport Marchand » plaide pour une triple action de libéralisation et d'ouverture commerciale des pays africains, dût-elle être progressive dans certains cas, une politique d'investissement favorable et d'augmentation des exportations, revendications qui coïncident avec ce que devient la politique européenne de coopération sous l'accord de Cotonou. Enfin, le « rapport Marchand » rappelle que la France doit mener une diplomatie économique plus importante à l'égard des pays africains, et propose d'introduire une conditionnalité économique drastique et néolibérale dans son aide au développement, à un moment où l'OCDE promeut une aide de plus en plus déliée commercialement.

International

Au-delà du Royaume-Uni et de la France, les pays industrialisés à travers le G7, mais aussi les Nations unies, plaident pour une politique en faveur de l'Afrique. Les Nations unies lancent une initiative pour l'Afrique en 1995 et le G7 appelle à un nouvel intérêt pour un grand « partenariat pour l'Afrique ». Les sommets du G7 à Denver du 18 au 21 juin 1997 puis à Lyon en novembre la même année, sont l'occasion pour les nations industrialisées de réaffirmer ensemble la priorité politique et financière à accorder à l'Afrique et à la lutte contre

¹⁰⁷⁶ Yves Marchand, *Une urgence : l'afro-réalisme : pour une nouvelle politique de l'entreprise en Afrique subsaharienne : rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 1996.

¹⁰⁷⁷ Un responsable de l'unité secteur privé de la DG VIII dira que l'attaque contre son approche « limitative » à la fin des années 1990 est lancée par « des entreprises françaises qui voulaient se renforcer avec l'Afrique : on ne cherchait pas le renforcement des entreprises africaines » (entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016).

la pauvreté, qui devient la priorité mondiale du développement¹⁰⁷⁸. Les pays industrialisés appellent à un mouvement global pour une intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale, à une politique visant à augmenter l'accès des économies africaines aux marchés des pays du Nord à travers les exportations vers ceux-ci, ainsi qu'à accéder à leurs ressources en améliorant les climats d'accueil des investissements privés étrangers et en mettant en œuvre des politiques de libéralisation commerciale et d'intégration régionale¹⁰⁷⁹. Des initiatives internationales prennent naissance depuis le continent également : en 2001, le NEPAD, nouveau partenariat pour le développement, naît de la fusion du « Partenariat du millénaire pour le programme de redressement de l'Afrique » (MAP), et du Plan Omega. Les deux plans existent depuis 2000 à l'initiative des Présidents de l'Afrique du Sud, du Nigeria et de l'Algérie pour l'un, du Sénégal pour l'autre. Le Sommet des chefs d'Etat de l'Organisation de l'Union africaine (OUA) approuve la création du NEPAD le 11 juillet 2001¹⁰⁸⁰.

D. L'influence du secteur privé européen

S'ils n'apparaissent à première vue pas aussi structurés que dans les années 1990, les milieux d'affaires européens restent très présents auprès de la DG VIII pendant les négociations pour faciliter leurs affaires¹⁰⁸¹. Certains « grands patrons » individuels co-définissent les politiques de la Commission aux côtés des fonctionnaires européens. Vingt ans après Lomé, les fonctionnaires de la DG VIII semblent discuter relativement moins avec le secteur industriel, et de façon croissante avec le monde financier et bancaire. Certes, on retrouve dans des courriers envoyés à la direction de la DG VIII l'expression d'un intérêt des fédérations industrielles européennes (notamment les industries textiles et l'import-export¹⁰⁸²) pour l'orientation qui se dégage dans le mandat initial de négociations – le développement se

¹⁰⁷⁸ Voir le *Courrier* n°165 (1997), p.70-71.

¹⁰⁷⁹ Déclaration à l'issue du Sommet du G7 à Lyon en novembre 1997.

¹⁰⁸⁰ Sur l'alignement du discours et des projets politiques pour l'Afrique à travers une vision inspirée par le néolibéralisme du Nord, voir Francis Owusu, « Pragmatism and the gradual shift from dependency to neoliberalism », *World Development*, 1 janvier 2003, vol. 31, n°10, p. 1655-1672 ; Alex Nunn et Sophia Price, « Managing Development: EU and African Relations through the Evolution of the Lomé and Cotonou Agreements », *Historical Materialism*, 2004, vol. 12, n° 4, p. 203-230.

¹⁰⁸¹ L'institutionnalisation et les activités des réseaux d'affaires auprès de la Commission sont moins évidents pour les négociations de Cotonou, dans la mesure où les archives de ces négociations ne seront pas publiques avant 2028. Nous avons pu accéder aux notes internes des négociations de Cotonou mais pas à l'ensemble des fonds de la DG Développement.

¹⁰⁸² Archives Cotonou : Courrier de Ingo Feustel, DG VIII, à Dr Glania, Gesamttextil à Eschborn, - 20 novembre 1997. Courrier à A. Theodorakis, Directeur général adjoint, DG VIII, à Dr Neundörfer, Association du commerce extérieur (FTA), Bruxelles, du 13 janvier 1998.

fera en lien avec un commerce sans barrières tarifaires¹⁰⁸³. Des dirigeants de multinationales ayant des activités en Afrique s'expriment parallèlement aux négociations pour accentuer la dimension commerciale du développement¹⁰⁸⁴. Toutefois, c'est surtout sur les institutions financières nationales et internationales que la Commission cherche à s'aligner. Pour la DG VIII, il s'agit d'harmoniser l'approche communautaire sur les approches des autres institutions, afin que toutes s'accordent sur les manières d'amener l'investissement public vers l'Afrique. D'après un administrateur de l'unité « secteur privé » en 1998, les contacts se font par exemple à travers des organismes comme le patronat français (CNPFF), des « représentants d'industries issues des pays anglosaxons », avec les banques d'investissement et les banques de développement, « qui étaient aussi dans la mouvance d'une réorganisation de leur système d'investissement ¹⁰⁸⁵ ». Leurs contacts avec les fonctionnaires de la DG VIII, et en particulier avec les négociateurs de la *taskforce*, sont particulièrement fréquents et fournis¹⁰⁸⁶.

Les contacts avec les milieux d'affaires européens ne se font pas seulement par une sorte de politesse institutionnelle pour veiller à garder ce qui serait un égal niveau d'information entre acteurs. L'implication du secteur privé est forte au niveau individuel, et des acteurs privés s'investissent volontairement auprès des fonctionnaires européens pour contribuer à la politique européenne telle qu'on la retrouve dans la *Stratégie communautaire pour le secteur privé* (1998)¹⁰⁸⁷. Par exemple, le manque de cohérence des systèmes juridiques entre pays africains rend l'application du droit des affaires difficile, notamment pour les entreprises européennes qui souhaitent s'y implanter davantage. Alors la DG VIII reçoit à la fin des années 1990 le dirigeant d'un géant de l'hôtellerie, directement intéressé, qui concourt avec la DG VIII à donner forme à un environnement d'affaires plus

¹⁰⁸³ Guidelines for future EU-ACP relations, COM(97)537.

¹⁰⁸⁴ Voir par exemple l'article du dirigeant d'une cimenterie multinationale ayant des activités en Afrique, qui tient un discours sur les avantages des multinationales pour le développement, et qui légitime ainsi un développement qui passerait prioritairement par le renforcement des affaires des grands groupes : « For leaders struggling to provide a better way of life for their people, big business was just another threat to be resisted. Fortunately, that view is changing. Developing countries have begun to see global corporations as part of the solution to the challenge of achieving sustainable development. Leaders have learned that multinational businesses can help address some of their problems [...]. Business can help start a cycle that feeds development ». (Efthimios O. Vidalis, « warming up for businesses » dans le *Courrier* n°164 (1997), p.72-74).

¹⁰⁸⁵ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

¹⁰⁸⁶ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

¹⁰⁸⁷ Commission européenne, *Stratégie de la Communauté européenne pour le développement du secteur privé dans les pays ACP - COM(98)667 final, op. cit.*

intéressant¹⁰⁸⁸. L'exemple de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) est cité, à laquelle participent directement des entreprises européennes, en Afrique de l'ouest d'abord, puis au-delà :

« [les développements futurs de] l'OHADA étaient en partie le fruit du groupe Accor. Le propriétaire d'Accor Gérard Pélisson est venu à Bruxelles pour demander d'agir là-dessus. Je me souviens encore bien, lors d'une discussion avec lui, j'ai demandé que le groupe Accor cofinance l'OHADA, et le groupe a participé avec 4 millions [d'Ecus]. Ce qui [...] a été un formidable coup de pouce pour ce petit projet. On a demandé à plein de groupes, dans les travaux publics notamment, et ils ont soutenu ce projet ¹⁰⁸⁹».

A l'inverse, on ne retrouve aucune trace d'un appel à coopérer avec les services des Etats ACP pour définir cette approche. La raison, selon les fonctionnaires de l'unité secteur privé, réside dans l'absence d'un secteur privé africain¹⁰⁹⁰, d'où le recours à « l'expertise » (ou tout au moins l'expérience) des entreprises européennes présentes sur les marchés ACP. Selon le chef d'unité « secteur privé » à partir de 1998, Cesar Debén, il n'existe pas d'interlocuteurs privés pour la Commission, notamment en Afrique. Tout le secteur privé se résume selon l'administrateur à un *no man's land* cauchemardesque pour lui, d'où l'intérêt de faire sans. La vision binaire qu'a la DG Développement lui permet de mettre de côté le secteur privé africain et ACP dans la définition des programmes :

« Développer un secteur privé au Sénégal ou en Côte d'Ivoire, c'était un cauchemar. Tout était très monopolisé, difficile à percer, c'étaient des structures mafieuses, contrôlées par les instances politiques ¹⁰⁹¹».

E. A la direction de la DG VIII

Le commissaire de la DG VIII et son chef de cabinet participent de l'extension du vocabulaire de l'entreprise, du marché et de l'investissement privé étranger¹⁰⁹², et de leur insertion dans le futur accord de Cotonou avant et pendant les négociations UE-ACP.

La figure du commissaire

Après l'Espagnol Manuel Marin (1989-1995), le Portugais João de Deus Pinheiro, universitaire et expert pour l'Unesco et l'OCDE sur la culture et la communication, devient

¹⁰⁸⁸ Sont cités les noms d'Unilever, Shell, du groupe Accor (entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016 ; entretien avec PB, 19 janvier 2017).

¹⁰⁸⁹ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016. Par la suite, le système est traduit et étendu aux pays lusophones.

¹⁰⁹⁰ Au contraire du secteur privé dans les Caraïbes par exemple, où les opérateurs privés seraient, relativement, beaucoup plus nombreux.

¹⁰⁹¹ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹⁰⁹² Ce qui correspond à une définition du néolibéralisme déjà citée qu'on trouve dans A. Mbembe, *Critique de la raison nègre, op. cit.*, p. 12.

membre de la Commission responsable du développement (1995-1999). Avant d'être nommé à la DG VIII, il est ministre libéral du parti populaire portugais¹⁰⁹³ puis commissaire européen à la culture et à l'audiovisuel (et relations avec le Parlement). Avant 1995, Pinheiro n'est pas familier des politiques de coopération, pourtant il est en poste au début des négociations pour « l'après Lomé » jusque 1999. Dans ses dialogues avec les ACP, Pinheiro présente un profil libéral. Il appelle les ACP à abandonner les préférences commerciales pour tout miser sur la course à la compétitivité¹⁰⁹⁴. A son arrivée, son discours et le tableau qu'il dresse de la situation sont simples : dans les années 1970, les populations dans les pays ACP et *a fortiori* en Afrique ne connaissaient pas l'initiative privée à cause d'un trop grand contrôle de l'Etat. Or, les années 1990 lui montrent que « la démocratie et le marché vont main dans la main ¹⁰⁹⁵», c'est pourquoi il faut, selon lui, une double libéralisation politique et commerciale pour les ACP. Conformément à l'esprit des accords de Marrakech, il s'agit à la fin des années 1990 de « relever le défi de la libéralisation du commerce mondial ¹⁰⁹⁶». Le *Livre vert* a mis selon lui en évidence les racines des problèmes dans l'histoire de Lomé, au premier rang desquels une négligence excessive du secteur privé. Ces problèmes nécessitent un vrai « travail en profondeur », « un effort de terrain » qui ne « se cantonne pas à quelques “transplantations d'espèces” plus ou moins nouvelles ¹⁰⁹⁷». Pour Pinheiro, le secteur privé, par sa seule puissance d'invocation, permet donc ce « travail en profondeur ». S'adressant aux ambassadeurs ACP en usant d'un ton paternaliste et en filant avec soin l'image horticole, le commissaire Pinheiro rappelle en 1997 le rôle des Etats bénéficiaires à appliquer avec soin les préceptes que le Nord propose :

« Mais il est bien évident que toutes ces “jeunes pousses” en germe dans la Convention n'auront de véritables chances de croître et de donner des fruits que si elles s'enracinent dans la richesse d'un terreau adapté aux conditions locales. Les bailleurs de fonds peuvent apporter, selon les cas, la semence ou les fertilisants, peut-être aider à préparer le sol en surface. Mais c'est bien aux racines qu'il appartient de trouver leur propre chemin. C'est cela, l'appropriation des politiques de développement par les bénéficiaires ¹⁰⁹⁸».

¹⁰⁹³ Membre du parti populaire, il est ministre de l'Education (1985), puis de la Culture et de la communication (1985-1987), et enfin des Affaires étrangères (1987-1992) au Portugal avant de devenir commissaire européen.

¹⁰⁹⁴ Le *Courrier* n°150 (1995), p.6.

¹⁰⁹⁵ Entretien avec João de Deus Pinheiro, le *Courrier* n°149 (1995), p.6.

¹⁰⁹⁶ Discours de Pinheiro devant l'UEMOA au Club de Bruxelles, 21 novembre 1996 (site europa.eu/rapid, accès le 9 janvier 2017).

¹⁰⁹⁷ Discours de Pinheiro devant l'Assemblée paritaire ACP-UE, 17 mars 1997 (site europa.eu/rapid, accès le 9 janvier 2017).

¹⁰⁹⁸ Discours de Pinheiro devant l'Assemblée paritaire ACP-UE, 17 mars 1997 (site europa.eu/rapid, accès le 9 janvier 2017).

Les responsables de la Commission rencontrent les organisations représentatives du secteur privé européen et s'attachent à consolider les liens avec les institutions financières internationales. Le président de la Commission Jacques Santer publie une déclaration commune avec le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, en soulignant le rôle du développement du secteur privé¹⁰⁹⁹. Pinheiro s'adresse au patronat européen (encore le Groupe des Sept) en expliquant que l'aide doit se déplacer résolument vers des objectifs plus globaux d'ajustement structurel pour atteindre un environnement macroéconomique dans lequel le secteur privé puisse prospérer. Un secteur privé « sain », qui ne soit donc pas freiné, a besoin d'un « système sain, fait de marchés de capitaux et bancaires dirigés par le marché ». Ayant recours au champ lexical d'un économiste, le commissaire Pinheiro rappelle que la Commission, comme tout autre bailleur, a pour mission d'éviter « toute action qui distordrait la logique de marché de peur d'avoir tôt ou tard des effets pervers sur le comportement des agents économiques »¹¹⁰⁰. Devant le CNPF, le commissaire évoque son plaisir à faire passer le message selon lequel la Commission compte impliquer davantage les entreprises européennes dans le développement des secteurs productifs ACP¹¹⁰¹. Etant entendu, glisse-t-il, que le secteur public ne fera que guider les actions, sans s'immiscer dans le marché.

... ou son cabinet ?

Peut-être davantage que la figure du commissaire lui-même, en réalité, aux commandes de la DG VIII, le rôle des membres du cabinet du commissaire Pinheiro est central. En particulier celui du premier de ces membres : Carlos Costa, chef de cabinet de Pinheiro, est considéré comme « l'intellectuel du groupe » de la DG VIII, et est à la source de

¹⁰⁹⁹ Déclaration de Jacques Santer et James Wolfensohn, « Pour un partenariat efficace entre la Banque mondiale et la Commission », 19 novembre 1996 (site europa.eu/rapid, accès le 9 janvier 2017).

¹¹⁰⁰ Discours de Pinheiro devant le Groupe des Sept, 23 mars 1995 : « That is why the aid, which used to be aimed mainly at creating the infrastructure that was needed to the development of the enterprises has now shifted towards more global structural adjustment objectives in order to establish a macro-economic context in which the private sector can prosper. However, institutional and legal obstacles persist often impeding positive reactions from the enterprises side, in terms of additional offers of products and services [...]. It is now more widely recognised throughout the world that a healthy private sector requires a healthy, market-driven competitive banking and capital markets system [...]. As regards foreign investment, most African Governments favour it, but I think most fail to understand that generally benevolent attitude towards foreign investors is not enough [...]. There is a role for the donor's aid but they need to avoid any actions or measures that will distort the market logic because sooner or later these actions would have perverse effects on the behaviour of economic agents and on the global efficiency of the economy » (site europa.eu/rapid, accès le 9 janvier 2017, notre traduction).

¹¹⁰¹ Discours de Pinheiro devant le CNPF, 4 juillet 1996, lors d'une rencontre avec le CNPF International : « les relations UE-ACP : le rôle du secteur privé » (site europa.eu/rapid, accès le 9 janvier 2017).

la percée du développement du secteur privé sur l'agenda de la Commission¹¹⁰². Au contraire d'une tendance, à la Commission, de nommer chefs de cabinet des personnes ayant un parcours dans l'administration et la diplomatie, Carlos Costa est économiste, professeur à l'université de Porto, et banquier. Avant de rejoindre Bruxelles comme attaché commercial à la représentation permanente du Portugal, il fait carrière au *Banco Português do Atlântico*. A Bruxelles il est membre du comité de politique économique européenne, avant de devenir chef de cabinet du commissaire Pinheiro de 1993 à 1999. Son passage à Bruxelles lui donne par la suite l'occasion de devenir vice-président de la Banque européenne d'investissement de 2006 à 2010 puis gouverneur de la banque centrale portugaise en 2010. D'après les récits des fonctionnaires de l'unité secteur privé, c'est Costa qui, jusque 1997, supervise la rédaction d'un document de présentation de l'unité « secteur privé » avant sa réorganisation en 1998, et communique directement avec l'unité jusqu'à la publication¹¹⁰³. En 1998, Carlos Costa facilite la présentation devant le Conseil, de la *Stratégie communautaire pour le secteur privé* (1998) de la Commission. En tant que chef de cabinet, Costa s'occupe de la plume et de l'agenda de son commissaire.

Un contexte favorable

Il s'agit du cabinet d'un ministre conservateur certes, par conséquent d'aucuns y voient une propension idéologique à promouvoir un modèle fondé sur la force du secteur privé, européen et ACP à la fois. Pourtant, le commissaire suivant, le socio-démocrate Poul Nielson (1999-2004), ancien ministre socialiste et danois du développement, « un *radical* du développement, pas du tout porté sur le secteur privé¹¹⁰⁴ » disent ses services, n'a pas de mal à poursuivre l'approche de la Commission et à aucun moment ne la remet en cause, au contraire. La réticence idéologique au rôle que doit jouer le secteur privé dans les politiques de développement dans les pays ACP n'existerait plus à Bruxelles à la fin des années 1990. Le développement du secteur privé, présenté comme une évidence sans remise en cause possible, fait donc l'objet d'un consensus pour la Commission. A la veille des années 2000, la Commission est en pleine réforme organisationnelle, et les politiques de développement européennes suivent un agenda mondial d'éradication de la pauvreté, nécessitant des méthodes nouvelles dans un contexte mondialisé. Le monde a changé, même pour les fonctionnaires de la DG VIII – du moins pour ceux qui le réalisent. Selon Debén, qui

¹¹⁰² Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹¹⁰³ Brochure “European Community Support for the Private Sector in ACP Countries”, juin 1997, p.21. Entretien avec JSC, 11 août 2016 ; entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016.

¹¹⁰⁴ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

embrasse les changements politiques, tous les fonctionnaires européens ne saisissent pas les le changement des termes du développement :

« La réticence idéologique, si l'on veut, était peut-être celle des anciens du développement, dont j'étais aussi, et qui avaient l'habitude de travailler surtout sur les domaines traditionnels comme l'éducation, la santé, l'eau, les infrastructures... Mais c'étaient des réticences qui ne méritent [plus] aucune considération. Ce qu'il faut voir surtout c'est que le contexte était favorable, qu'il y avait un créneau d'opportunité suite aux réformes macroéconomiques ¹¹⁰⁵».

Dans ce contexte considéré « favorable » à la fin des années 1990, nous verrons dans le chapitre suivant comment la Commission exploite ce « créneau d'opportunité », à travers une réforme organisationnelle complète, à l'intérieur de la DG VIII comme des institutions complémentaires chargées du développement du secteur privé.

¹¹⁰⁵ *Idem.*

Conclusion du chapitre

Ce chapitre a montré les différents mécanismes que la DG VIII utilise pendant les négociations à la veille des années 2000, pour orienter la politique de coopération UE-ACP vers une intégration dans l'économie mondiale des ACP et sortir d'une aide au développement traditionnellement plus sectorielle. D'abord, à travers la mise en avant d'un groupe de négociations « secteur privé » et la création d'une *taskforce* de négociations dynamique, composée de « réformateurs » chargés de faire passer ces transformations. Parallèlement aux négociations aussi, des changements s'effectuent par l'intégration progressive mais constante d'un vocabulaire sur l'entreprise et la libéralisation des marchés dans le discours du développement UE-ACP. Ce discours répond par ailleurs à l'intérêt direct de certains opérateurs privés européens présents à Bruxelles pour évoquer les besoins du secteur privé en Afrique. Enfin, par l'annonce de chantiers de réformes nécessaires dans un *Livre vert* en 1996 qui précipite les négociations en leur donnant le ton et, un an avant la fin des négociations, plusieurs « coups » politiques : une communication « secteur privé » au nom de la Commission, devant le Conseil européen en 1998 et une grande réunion politique avec de nombreux représentants du secteur privé en 1999 dans les Canaries.

Les méthodes politiques de la DG VIII s'inscrivent dans un contexte international (néolibérale¹¹⁰⁶) majoritairement favorable à un développement qui irait de pair avec une vision de libre-échange commercial et, par conséquent, une préparation des secteurs de production ACP à une libéralisation mondiale. Ces choix de la Commission provoquent des résistances de la part d'un groupe ACP qui manque de ressources politiques et de préparation aux changements en cours, et qui fait surtout face à une organisation forte mise en place par la direction de la DG VIII. Parmi les ACP, des Etats africains principalement sont peu favorables à une perte des acquis de Lomé – une perte qui apparaît comme inéluctable dans la mesure où la relation préférentielle UE-ACP sous le régime de Lomé ne peut éviter la mondialisation des échanges. La tonalité « secteur privé » de la coopération est également portée par un des négociateurs en chef de Cotonou du côté ACP, le ministre jamaïcain Anthony Hylton. En tant que représentant politique des Caraïbes, une zone ACP fortement engagée dans des démarches de libéralisation et d'intégration régionale, Anthony Hylton

¹¹⁰⁶ L. Warlouzet, *Governing Europe in a globalizing world: neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis*, op. cit. ; R.K. Roy et M.B. Steger, *Neoliberalism*, op. cit. ; G. Harrison, « Administering market friendly growth? », art cit.

s'oppose à des réticences traditionnelles parmi certains représentants africains et facilite les négociations avec l'Union européenne dans le domaine de la coopération commerciale et économique. Enfin, à l'échelle internationale, un intérêt pour l'Afrique reprend dans les pays industrialisés à la veille des années 2000 : des initiatives internationales émergent et entraînent des promesses de hausse des financements pour l'aide au développement. Le discours mondial de l'éradication de la pauvreté est naissant, et parallèlement les investissements directs étrangers vers l'Afrique subsaharienne reprennent.

Chapitre 6 : Réformes et commercialisation du développement

Introduction du chapitre

A partir de 1998, deux ans avant la signature de l'Accord de partenariat UE-ACP à Cotonou, et deux avant la grande réforme administrative de la Commission (« réforme Kinnock », du nom du Vice-président de la Commission qui en a la charge), d'autres réformes administratives et opérationnelles sont opérées à plusieurs niveaux à la DG VIII. La direction générale du développement n'est pas épargnée par les changements opérationnels et institutionnels. Ces réformes relèvent d'une influence croissante du *New Public Management*, mouvement de politiques publiques qui visent à rendre une administration moins bureaucratique par une gestion plus efficace¹¹⁰⁷. La DG VIII et ses politiques « secteur privé » préfigurent les transformations de la relation de coopération UE-ACP. Dans ce dernier chapitre, nous nous interrogerons sur la place des politiques de développement du secteur privé dans le cadre de certaines réorganisations à la Commission au crépuscule de Lomé. Nous arguons que des changements organisationnels transforment les politiques de développement par rapport aux vingt-cinq années précédentes. Deux dynamiques sont observables : une intégration d'éléments commerciaux dans les politiques de développement UE-ACP (« commercialisation »), et une « néolibéralisation » du lien, au sens où le développement sert des politiques européennes dans un objectif de libre-échange et où la Commission suit un ensemble de politiques sur le modèle des institutions de Bretton Woods¹¹⁰⁸. Ces dynamiques sont incarnées dans les réorganisations institutionnelles et opérationnelles de la DG VIII. En sortant de l'arène des négociations internationales et en

¹¹⁰⁷ Voir l'article de V. Dimier, « Adieu les artistes, here are the managers » », art cit. Autrement, pour l'application du *New Public Management* à des politiques publiques (dans d'autres contextes), voir P. Bezes, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du "New Public Management" ? », art cit ; Philippe Bezes, « État, experts et savoirs néo-managériaux: Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », 2012 ; Hugo Bertillot, « Quand l'évaluation modifie les institutions : Comment l'hôpital est transformé par les indicateurs qualité », *LIEPP Policy Brief*, 1 septembre 2015, p. 1-7.

¹¹⁰⁸ Ce qui rejoint la définition du néolibéralisme que proposent R.K. Roy et M.B. Steger, *Neoliberalism, op. cit.*, au chapitre 1.

nous intéressant au déploiement opérationnel des institutions, nous étudierons dans quelle mesure le développement du secteur privé en particulier en est un vecteur.

Une première partie s'intéressera à l'intérieur de la boîte noire¹¹⁰⁹ de la Commission européenne. Dans le cadre plus large de l'application des principes du *New Public Management* et en amont de la grande réforme administrative de la Commission à partir de 1999, nous verrons que la DG VIII fait aussi l'objet de réformes organisationnelles importantes. Enfin nous verrons les éléments stratégiques qui gouvernent le changement d'approche de la Commission pour l'appui au secteur privé (I). Dans une seconde partie, nous nous pencherons d'abord sur les rapports qui évoluent entre la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI), et précisément pour les activités de développement des PME. Puis nous verrons l'évolution de la relation avec le Centre de développement industriel (CDI), qui devient le Centre de développement de l'entreprise (CDE) en 2000. Enfin, à la Commission, de nouveaux programmes sont développés qui illustrent les ruptures et continuités de cette politique communautaire (II).

¹¹⁰⁹ Le concept de « boîte noire » est repris de Maurizio Carbone qui retrace la décision politique, souvent traitée comme une boîte noire, pour identifier ses déterminants (M. Carbone, *The EU and International Development – The politics of foreign aid*, op. cit., p. 8.). De même, David Mosse dit vouloir ouvrir la boîte noire pour regarder le lien entre le politique et pratique (« opening up the implementation black box so as to address the relationship between policy and practice », D. Mosse, *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*, op. cit., p. 5.). Mosse explique que les politiques internationales de développement sont encadrées par des histoires personnelles, des passions individuelles et des stratégies bureaucratiques (« international development policy is framed by personal histories, individual passions, and bureaucratic strategies », David Mosse et David J. Lewis, *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, Londres, Pluto Press, 2005, p. 17.).

I. Dans la boîte noire de la DG VIII

Dans cette première partie nous verrons qu'une culture de la réforme s'implante au sein de la DG VIII à la fin des années 1990, et que la réforme Kinnock, du nom du commissaire qui en a la charge, change la Commission à partir de 1999. Nous verrons ensuite comment la réorganisation de l'unité « secteur privé » à la DG VIII intervient dans ce contexte de réformes générales en cours.

A. Réforme administrative et New Public Management

Après la domination d'un système qualifié de clientéliste et népotique sous les années Ferrandi comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents¹¹¹⁰, l'adhésion du Royaume-Uni au projet européen et des approches innovantes de certaines personnalités de la DG VIII entraînent à partir des années 1970, et surtout dans les années 1990, une institutionnalisation¹¹¹¹ et une bureaucratisation¹¹¹² de la DG VIII au nom de l'efficacité de l'aide. Ambivalente, cette bureaucratisation entraîne des conflits et des tensions internes à l'administration¹¹¹³. La direction se « rationalise » progressivement, l'aide projet est remplacée par une programmation géographique, une culture du chiffre s'installe à la DG VIII en même temps que des réformes managériales sont introduites. L'évaluation et la gestion prennent une importance nouvelle dans la conduite des politiques de développement, conduisant certains auteurs à voir dans les années 1990 une prédominance à la DG VIII de profils de managers et de comptables à l'anglosaxonne, remplaçant les économistes et les

¹¹¹⁰ Discussions et chapitres dans G. Bossuat, *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, op. cit.

¹¹¹¹ L'institutionnalisation correspond ici au développement d'une culture propre au sein d'une administration avec des pratiques de légitimation des missions et une socialisation spécifique. Voir le chapitre de Véronique Dimier, « Administrative reform as a means for political control: lessons from DG VIII 1957-1975 » dans *The changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 74-88.

¹¹¹² Sur la « bureaucratisation » progressive de la DG VIII, voir Irène Bellier et Thomas M. Wilson, *An anthropology of the European Union: building, imagining and experiencing the new Europe*, Oxford, New York, Berg, 2000.

¹¹¹³ La bureaucratisation intervient dans ce que Béatrice Hibou définit comme « bureaucratisation néolibérale » : au sens où se déroule un processus d'abstraction et une mise en forme de façons de penser, pour des logiques d'efficacité et de performance, dans des relations coercitives et normatives. B. Hibou, *La bureaucratisation néolibérale*, op. cit., introduction.

ingénieurs des années 1970 issus du modèle colonial français¹¹¹⁴. Ces éléments de contexte autour de la DG VIII expliquent aussi les transformations pour les politiques de développement du secteur privé.

Des remaniements sont opérés à l'intérieur de la Commission. De décembre 1998 à mars 1999, la Commission fait l'objet de fortes critiques du Parlement européen et dans la presse. Un « Comité d'experts indépendants » publie un rapport¹¹¹⁵ accablant la Commission présidée par Jacques Santer (1995-1999) pour les pratiques de mauvaise gestion des affaires et des allégations de fraude, suivi d'un deuxième en septembre la même année¹¹¹⁶. L'ensemble de la Commission Santer démissionne en mars 1999 et est remplacé en septembre de la même année par une nouvelle Commission présidée par Romano Prodi, après la présidence intérimaire de Manuel Marin¹¹¹⁷. Le Britannique travailliste Neil Kinnock, vice-président de la Commission, est chargé de la réforme administrative en 1999¹¹¹⁸.

La DG VIII subit des transformations, avant la réforme administrative de la Commission déjà. À partir de juin 1995, le Conseil charge la DG VIII d'entreprendre une évaluation globale de ses activités¹¹¹⁹. A partir de 1998 la DG VIII devient la DG DEV et les

¹¹¹⁴ Voir en particulier le chapitre 10 dans V. Dimier, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, op. cit. et l'article V. Dimier, « Adieu les artistes, here are the managers », art cit.

¹¹¹⁵ Committee of Independent Experts (1999a), *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, 15 March 1999.

¹¹¹⁶ Committee of Independent Experts (1999b), *Second Report on Reform of the Commission. Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud*, 10 September 1999.

¹¹¹⁷ K. Hussein, « The Kinnock Reforms in Perspective », art cit ; Anne Stevens et Handley Stevens, *Brussels bureaucrats?: the administration of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2001 ; David Spence, « Plus ça change, plus c'est la même chose? Attempting to reform the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 1 janvier 2000, vol. 7, n° 1, p. 1 ; Les Metcalfe, « European Policy Management: Future Challenges and the Role of the Commission », *Public Policy and Administration*, 1 juillet 2004, vol. 19, n° 3, p. 77-94.

¹¹¹⁸ La réforme administrative vaut au membre de la Commission Neil Kinnock un portefeuille dédié, eu égard au caractère « insoutenable » de la situation (voir en particulier Franck Petiteville, « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 3, p. 431-458).

Sur la mise en place de la réforme : Commission des Communautés européennes, *Designing Tomorrow's Commission: A review of the Commission's Organisation and Operation*, 1999; Commission des Communautés européennes, *Reforming the Commission. A White Paper - Parts I and II*, COM (2000) 200 final/2, 5.4.2000; Commission des Communautés européennes, *Commission Reform: 87 of 98 measures have been approved and implementation shows first benefits of Reform*, communiqué de presse, 2003.

¹¹¹⁹ V. Dimier, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, op. cit., p. 176.

services sont scindés (voir figure 3)¹¹²⁰. La DG DEV est chargée de la formulation et programmation des politiques de développement et de l'aide humanitaire, et confiée au commissaire au développement Poul Nielson (1999-2004), précédemment ministre de la Coopération du Danemark. Le 1^{er} janvier 2001, l'office de coopération EuropeAid en charge des relations avec les pays ACP (l'ancien Service commun des relations extérieures – SCR – mis en place en 1998 par Philippe Soubestre, remercié en 2000 au cours des réformes), est transféré aux côtés des autres relations extérieures de l'UE, sous les commissaires britannique Chris Patten (1999-2004) et danois Poul Nielson¹¹²¹. L'objectif est d'avoir une politique extérieure plus resserrée, et de mettre fin à des pratiques préférentielles avec certains pays ACP. Si la scission de la DG VIII entraîne des changements dans l'application des programmes de coopération avec les ACP, la nouvelle organisation ne parvient toutefois pas à lisser les résistances visibles au sein de la DG VIII, ni à défaire toutes les critiques¹¹²².

¹¹²⁰ Voir V. Dimier, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, *op. cit.* ; C. Balleix, *L'aide européenne au développement*, *op. cit.*

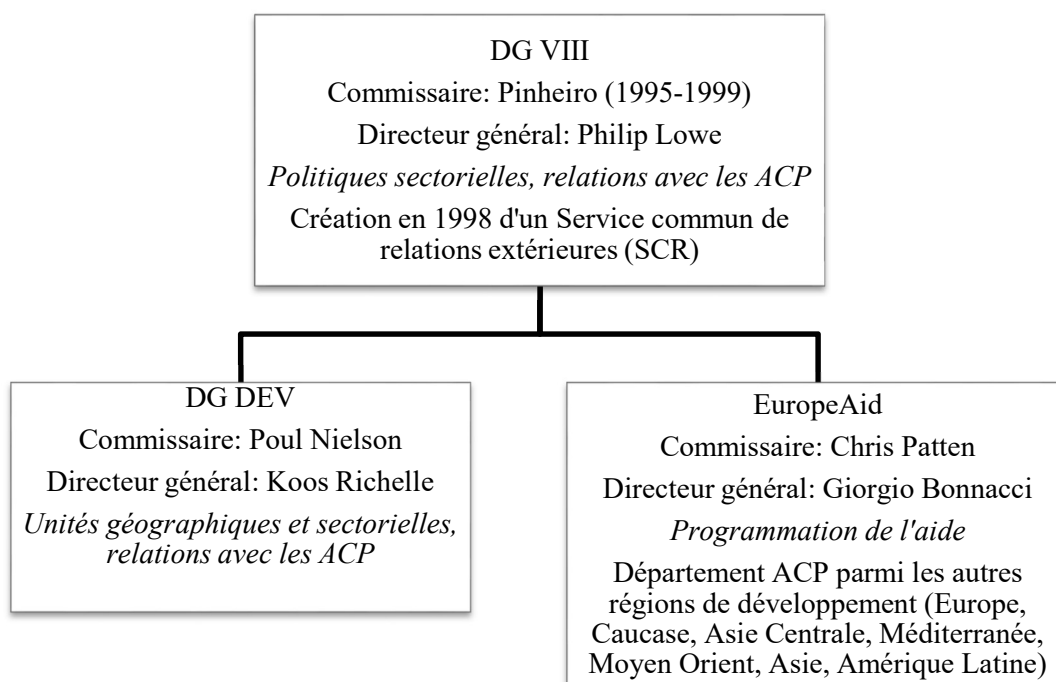
¹¹²¹ Voir le communiqué de presse : Starting on January 1st 2001: New EuropeAid Co-operation Office will improve management of external assistance, IP/00/153521, décembre 2000 (site europa.eu/rapid, accès le 17 janvier 2018).

Chris Patten était également ministre de la coopération de 1986 à 1989 et a eu l'occasion de critiquer le fonctionnement de la DG VIII depuis Bruxelles ou à Paris lors des réunions du CAD¹¹²¹ : archives des réunions du groupe des ministres du DCD au Comité d'aide au développement à l'OCDE. Voir aussi V. Dimier, « Adieu les artistes, here are the managers » », art cit.

Poul Nielson proposera en 2002 de fusionner la DG DEV et EuropeAid en une direction générale sous la tutelle des relations extérieures, ce qui aboutira seulement en 2011 sous la DG DEVCO. Voir

¹¹²² Notamment, la Commission augmente fortement l'aide au soutien budgétaire, pour éviter les grands retards dans l'exécution des budgets de l'aide, les critiques par rapport à l'impact de l'aide et son efficacité. Voir chapitre 10 dans V. Dimier, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, *op. cit.* ; Jan Orbie et Helen Versluys, « The European Union's international development policy: leading and benevolent », *Europe's global role: External policies of the European Union*, p. 67-90p. ; C. Bué, « La politique de développement de l'Union européenne », art cit.

Figure 3 : Schéma de la DG Développement après la réforme administrative



Source : organigrammes de la Commission européenne (1998-2001)

B. Réformes dans l'unité « secteur privé »

Nous nous intéresserons ici spécifiquement à l'unité « secteur privé » (B4) de la Commission. Après une explosion des activités de l'unité au début des années 1990, ses administrateurs sont de plus en plus isolés en interne. Des modifications sont apportées au nom d'une recherche d'efficacité et d'impact plus chiffrable. Une évaluation des services de la DG VIII est demandée par le Conseil en juin 1995 et l'exercice du *Livre vert* (1996)¹¹²³ permet de mettre davantage l'accent sur les changements à apporter. En faisant un bilan de Lomé et des politiques sectorielles de coopération, le *Livre vert* rend possible l'ouverture de chantiers de réflexion et de réorganisation au profit de nouveaux programmes dont la portée est voulue plus grande, plus pertinente, par la direction de la DG VIII à la veille des négociations pour le « post-Lomé »¹¹²⁴. Dans cette dynamique de réformes, quelques administrateurs en particulier jouent un rôle important à plusieurs niveaux.

¹¹²³ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat* - COM(96) 570, op. cit.

¹¹²⁴ Le lien entre les réformes de l'unité et la volonté d'un changement d'échelle de la relation UE-ACP par la Commission est fait lors de plusieurs entretiens (entretien avec AT, 20 octobre 2016 ; entretien avec GF, 25 octobre 2016 ; entretien avec Remco Vahl, 28 octobre 2016 ; entretien avec

1) Volontarisme ou ingérence de l'unité ?

Jusqu'en 1998, l'équipe d'une dizaine de fonctionnaires « secteur privé », emmenée par le chef d'unité Luis Ritto et son adjoint Paolo Logli, veut faire davantage pour développer le secteur privé ACP, en ciblant en particulier l'appui aux petites et moyennes entreprises africaines en favorisant leur renforcement par une assistance publique¹¹²⁵. Depuis l'intérêt que la Commission porte aux politiques de développement du secteur privé à la fin des années 1980, l'équipe cherche à augmenter les moyens de son objectif, en demandant plus de lignes de crédit qu'elle continue de vouloir piloter pour la Banque européenne d'investissement, et en demandant à ce que la BEI utilise mieux les capitaux à risque à sa disposition (qu'elle laisse souvent en situation de sous-utilisation)¹¹²⁶. La Commission ne propose plus de prêts spéciaux aux ACP dans la mesure où ces prêts alourdiraient la dette de pays africains lourdement endettés. Mais la « bagarre ¹¹²⁷ » d'autorité escalade entre la Commission, qui coordonne – au titre de l'article 89.3 de la Convention de Lomé IV bis – les actions du CDI et surtout, ce qui pose plus problème, la Banque européenne d'investissement. Le chef de l'unité « secteur privé » et son adjoint continuent d'insister pour que les partenaires (Banque européenne et CDI) s'alignent sur leur approche « limitative » développée au cours des années 1990. Lors des réunions avec la direction ou à l'occasion de contacts avec la Banque européenne ou le Comité du FED, ses interlocuteurs alertent le chef d'unité Luis Ritto sur la nécessité de ne pas exagérer ce volontarisme, et de ne surtout pas s'aventurer trop sur le secteur financier. Ritto et Logli utilisent des lignes de crédit pour venir en appui direct aux entreprises, sur le modèle du projet Babougou N'Ci au Mali par exemple. Ils cherchent ainsi à se passer de l'intervention intermédiaire des banques, européenne et locales, qu'ils disent avoir du mal à motiver :

« [Au] comité du FED, on me disait toujours que j'étais dans la bonne direction mais là aussi ils m'ont recommandé de ne pas abuser de ces lignes de crédit et de faire directement, mais plutôt de passer par des banques locales et la BEI. J'ai vu que partout il y avait unanimité.

Cesar Debén, 18 novembre 2016 ; entretien avec Ingo Feustel, 1^{er} décembre 2016 ; entretien avec FD, 21 décembre 2016 ; entretien avec JCB, 25 janvier 2018).

¹¹²⁵ Dans l'organigramme informel de l'unité, le partage des tâches est, entre autres, celui-ci, parmi les administrateurs principaux : Luis Ritto s'occupe des relations avec la Banque européenne d'investissement, Paolo Logli a en charge les pays lusophones, Martin Minguella s'occupe des pays anglophones et des foires commerciales, Manuel Rodriguez Alonso des lignes de crédit et des pays francophones, Pieter Bangma des pays anglophones de l'Afrique australe.

¹¹²⁶ A partir de Lomé IV, le FED dispose 1 milliard d'Ecus pour le capital risque.

¹¹²⁷ Paolo Logli, 27 juin 2016 ; entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016 ; entretien avec FD, 21 décembre 2016 ; entretien avec PB, 19 janvier 2017.

Tous disaient «vous allez un jour avoir des problèmes, passez ce type de responsabilités aux autres, ne faites pas ça»¹¹²⁸».

En effet il ne relève pas du rôle de la Commission de développer un secteur financier dans un pays ACP, car il s'agit d'un domaine souverain des banques centrales nationales. En se lançant dans cette direction, la Commission risque une critique d'ingérence de la part des pays bénéficiaires. Les fonctionnaires cherchent à développer le secteur bancaire à travers un appui public de la Commission. Les responsables estiment qu'il suffit de faire pour obtenir la compétence. En 1997, l'équipe souhaite faire plus, mais se retrouve bloquée :

« Donc on était dans un cercle vicieux : on disait “c'est au pays de faire le travail et d'avoir des banques, et de le faire sous le contrôle de la banque centrale”, mais finalement les banques n'existaient pas, les pays n'ont pas mis en place les politiques de développement... » ;

« Tout le monde [à la Commission] était d'accord et souhaitait que l'on fasse davantage. Mais en même temps ils souhaitaient qu'on fasse davantage mais il ne fallait pas que nous touchions au secteur financier directement... On savait qu'en faisant ça on allait être bloqués ¹¹²⁹».

Plutôt que d'agir sur l'Etat ACP, Ritto et Logli jouent alors sur la corde de l'intermédiaire que représente la Banque européenne d'investissement en lui attribuant davantage de lignes de crédit, « en essayant de les convaincre de ne pas penser aux 100 % de garanties ¹¹³⁰». Pour aller contre ce qu'ils considèrent être une frilosité au risque chez la Banque, Ritto et Logli insistent, l'appellent à plus de prise de risque, et le répètent à leurs homologues : « vous êtes une banque, et une banque doit prendre des risques ¹¹³¹». Leur déception grandit à la mesure de leur insistance, en vain. La Banque applique souvent les lignes de crédit au secteur privé selon les recommandations de la Commission, mais les attribue tout aussi souvent à des secteurs plus sûrs et plus « bancables » (i.e. rentables pour une banque), des projets plus traditionnels et plus visibles dans l'infrastructure notamment, permettant ainsi de faire appel à, et de soutenir, des entreprises européennes :

« Je ne crois pas qu'ils aient fait beaucoup de choses. C'est dommage. [L'argent, ils l'ont plutôt] utilisé pour autre chose, qui allait aider le secteur privé : des ports, des routes qui connectaient le Tchad au Mali à l'Afrique de l'ouest pour pouvoir exporter les produits... C'était des projets qu'ils aimaient car c'étaient toujours des projets 100 % garantis [par les entreprises porteuses] ¹¹³²».

Les administrateurs de l'unité B4 investissent donc un périmètre d'interventions en dehors de leurs zones de compétences. Ils prennent par-là des risques institutionnels par rapport à la

¹¹²⁸ Entretien avec Luis Ritto, 18 novembre 2016.

¹¹²⁹ Idem.

¹¹³⁰ Idem. Paolo Logli fait passer sensiblement le même message (entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016).

¹¹³¹ Idem.

¹¹³² Entretien avec Luis Ritto, 18 novembre 2016.

Banque européenne d'investissement et les banques intermédiaires locales dans les pays ACP. Ces dépassements ont des conséquences pour l'organisation administrative du service.

2) Des considérations d'un autre temps ?

L'approche limitative des PME promue par l'unité B4 ne correspond pas à l'approche dominante en cours à Bruxelles ou à Luxembourg. Les opérations de la Banque européenne pour les pays ACP ne représentent toujours qu'une infime partie de ses activités d'investissement. Pour l'année 1997, exceptionnellement peu chargée en nouveaux projets, du fait des retards dans la signature du deuxième protocole financier de Lomé IV, les financements dans la zone ACP représentent 0,23 % des activités de la Banque, contre 1,14 % sur la période 1997-1998¹¹³³. A l'unité « secteur privé » (B4), Luis Ritto et Paolo Logli encouragent leurs interlocuteurs à faire plus, mais à Luxembourg on ne leur prête désormais plus qu'une oreille agacée. La Banque européenne travaille principalement avec la Banque mondiale et, *vice versa*, la Banque mondiale s'adresse plus volontiers à la Banque européenne qu'à la Commission¹¹³⁴. Une responsable des opérations ACP à la BEI précise que la Société financière internationale (SFI), l'organe du groupe Banque mondiale pour les prêts au secteur privé, est très présente aussi pour combiner les approches des deux institutions. En 1997, s'il y a proximité institutionnelle, la BEI est plus proche du groupe Banque mondiale que de la Commission. A la Banque européenne d'investissement, on entend :

« On n'a jamais vu les gens de la Commission avec nous. C'était surtout la Banque mondiale et la SFI qu'on voyait. La Commission... ¹¹³⁵».

En particulier, des projets de 1997 illustrent le fossé qui grandit entre la Commission et la BEI. Dans une note de dossier¹¹³⁶, Paolo Logli rapporte auprès de sa direction l'attitude des chefs d'unité de la BEI. Ceux-ci ne consentiraient pas à suivre les orientations que la Commission donne (pourtant validées à la fois par les ACP et la Commission dans les programmes indicatifs nationaux). Ils ne réagiraient pas non plus aux requêtes expresses de la Commission leur demandant de participer au diagnostic du secteur privé, en l'occurrence ici en Zambie, et de venir à la rencontre des délégations de la Commission sur place. Ce manque

¹¹³³ Source : eib.org.

¹¹³⁴ Entretiens avec Paolo Logli, 6 juin 2016, 27 juin 2016, 21 septembre 2016 ; entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016.

¹¹³⁵ Entretien avec JN, responsable des opérations ACP à la Banque, 20 octobre 2016.

¹¹³⁶ Archives personnelles de Paolo Logli : Courrier de Paolo Logli, Note de dossier « Réunions de coordination BEI-CDI-CE sur la Corne de l'Afrique et les Caraïbes », 13 août 1997.

de collaboration est par conséquent en contradiction avec l'article 89.3 de la Convention Lomé IV bis qui appelle à la coordination entre institutions pour le développement du secteur privé. Dans un autre courrier, les responsables de la Banque européenne répondent qu'ils informent les délégations des visites de la Banque sur place mais rejettent les problèmes de coordination : aux services de la Commission d'organiser les rencontres. Par ailleurs, ils confirment ne pas souhaiter participer plus activement à la création de fonds de garantie et de marchés de capitaux locaux, ce qu'encourage pourtant l'unité à la DG VIII¹¹³⁷. Les responsables de l'unité l'interprètent comme un manque de rigueur à leurs engagements.

En Ethiopie, toujours à l'été 1997, la Banque européenne suit davantage l'approche de la Banque mondiale que les directives de la Commission. C'est ce que rapportent les responsables « secteur privé » de la DG VIII, qui disent ne pas comprendre les logiques indépendantes présidant à ses décisions de financement. La Banque européenne finance un projet important au bénéfice d'une usine de textile à Bahir Dar, une ville du nord de l'Ethiopie, à hauteur de 9 millions d'Ecus sur la promesse de sa privatisation¹¹³⁸, et une ligne de crédit à la Banque de développement d'Ethiopie (DBE) à hauteur de 10 millions d'Ecus, là aussi à un moment où le gouvernement s'engage sur la privatisation. Aux récriminations de la DG VIII qui préférerait que la ligne vienne au bénéfice de petites banques locales, l'unité concernée à la Banque européenne répond que ses choix sont confirmés par la Banque mondiale, et que des réunions ont été menées tant à Addis Abeba qu'à Washington¹¹³⁹. « Quant aux banques commerciales, elles sont très petites et n'opèrent qu'à Addis Abeba. En outre, elles n'ont aucune expérience dans le financement à long terme », précise la réponse de la BEI. La Banque européenne entreprend alors de libéraliser, directement et en accord avec la Banque mondiale¹¹⁴⁰, le secteur bancaire éthiopien, en l'ouvrant à la concurrence étrangère. La recommandation aux autorités éthiopiennes est injonctive, rappelle un responsable de la BEI à Luxembourg :

¹¹³⁷ Archives personnelles de Paolo Logli : fax de Claudio Cortese et G. Helm, Banque européenne d'investissement, 23 juillet 1997.

¹¹³⁸ Le projet est aussi référencé à tort sous le nom Dahir Bar dans les dossiers de la Commission. La privatisation est complétée le 30 septembre 1999.

¹¹³⁹ Archives personnelles de Paolo Logli : fax de M. Angot et JN, Banque européenne d'investissement, 23 juillet 1997.

¹¹⁴⁰ Entretien avec EB, 20 octobre 2016 : « le tableau était le suivant : il y a en Éthiopie, la Commercial Bank of Ethiopia, qui trustait les trois quarts du secteur bancaire. La Banque mondiale braillait tout le temps "il faut casser la Commercial Bank of Ethiopia, pour qu'il y ait de la concurrence, et les petites banques [étrangères] doivent grandir". Quelques gens de la Banque mondiale étaient très *vocal* ».

« L'Éthiopie limitait l'accès aux banques étrangères. Alors il fallait pouvoir en introduire d'autres. [Ma responsable] a souvent dit à l'Éthiopie "libéralisez votre économie et secteur financier", mais on ne l'écoutait pas ¹¹⁴¹».

La Banque européenne d'investissement finance par conséquent un projet à l'encontre des préconisations de l'unité « secteur privé » de la Commission. Du point de vue de l'unité B4, la Banque européenne refuse de suivre une approche protectionniste qui permettrait au secteur bancaire éthiopien de se développer progressivement. L'unité « secteur privé » proteste contre cette décision et insiste pour que la Banque soutienne et renforce de préférence le secteur bancaire local plutôt que de l'ouvrir aux banques étrangères. Le chef d'unité adjoint, Logli, voit dans les projets en Ethiopie un point de rupture institutionnelle en 1997, à cause d'une différence de points de vue :

« Nous avons des problèmes avec la Banque européenne, dès qu'on a eu un projet avec l'Éthiopie. Nous y étions pour aider les petites banques éthiopiennes locales, dont beaucoup étaient tenues par des Italiens qui étaient restés là-bas et qui avaient réussi à récolter un peu d'argent etc. La Banque européenne a dit "vous ne pouvez pas faire ça, vous [soutenez] des petites banques locales..."¹¹⁴²»

La direction de la Banque mondiale intervient alors directement auprès de Luxembourg pour appuyer la démarche de libéralisation internationale de la BEI, et pour briser le monopole de la banque éthiopienne de développement (DBE)¹¹⁴³. La Banque européenne invite le commissaire Pinheiro à Luxembourg pour évoquer le problème. Dans la foulée, la Banque mondiale et le FMI envoient une mission de réforme du secteur bancaire à Addis Abeba pour appuyer la libéralisation en Ethiopie :

« La Banque mondiale après ils sont venus faire une mission pour voir, ils sont venus à vingt avec le FMI. Ils [ne] voulaient pas aider les banques éthiopiennes, mais des banques africaines, c'est-à-dire étrangères, pour faire jouer le marché. Là c'étaient des banques kényanes, car pour une raison ou une autre elles marchaient mieux que les éthiopiennes, et le contrôle du gouvernement éthiopien était assez fort. Je crois bien que la Banque mondiale a réussi à faire passer des banques non éthiopiennes ¹¹⁴⁴».

Le combat que porte Logli, pour un développement du secteur privé local prioritairement, est partagé dans les services de l'unité¹¹⁴⁵. A la veille d'une intégration des ACP dans l'économie mondiale, les différents fonctionnaires de l'unité B4 ont une vision qui semble anachronique. Ils encouragent encore leurs collègues au sein de la DG VIII à freiner la libéralisation des secteurs afin de protéger contre la concurrence mondiale des domaines

¹¹⁴¹ Entretien avec EB, 20 octobre 2016.

¹¹⁴² Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

¹¹⁴³ Entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016.

¹¹⁴⁴ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

¹¹⁴⁵ Entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016 ; entretien avec JSC, 11 août 2016; correspondance avec Martin Minguella, 12 octobre 2016 ; entretien avec PB, 19 janvier 2017.

productifs économiquement trop fragiles. Dans une note de service, sous signature de son supérieur Luis Ritto, l'administrateur Martin Minguella préconise au chef de la délégation européenne en Ouganda de protéger le secteur des cuirs et des peaux pendant un temps afin de renforcer sa compétitivité *avant* d'ouvrir le secteur à la concurrence mondiale. En effet il est alors envisagé de l'ouvrir par l'importation légale de chaussures de seconde main, ce qui détruirait de l'emploi dans un secteur à la compétitivité naissante¹¹⁴⁶. Au moment où se prépare « l'après-Lomé », l'équipe de l'unité « secteur privé » cherche encore à protéger des secteurs de production qui selon la Commission et les institutions financières internationales devraient être libéralisés¹¹⁴⁷.

Le chef d'unité adjoint au « secteur privé », Paolo Logli, lutte contre l'ouverture à une concurrence mondiale, trop rapide et précipitée, de secteurs de production ACP qui nécessiteraient à ses yeux d'être protégés. Il milite aussi dans ses fonctions en interne contre la concurrence des exportations des entreprises européennes, qu'il devine à l'agenda de la coopération UE-ACP¹¹⁴⁸. Logli ne s'oppose pas aux perspectives de libéralisation économique des ACP à terme, mais attire l'attention sur la nécessité de protéger temporairement l'*infant industry*, l'industrie naissante, une approche de développement que la DG VIII appliquait encore à son arrivée en 1970, pour encourager les secteurs de production naissants à coup de mesures protectionnistes (droits de douane, subventions...). Paolo Logli, comme nous l'avons vu dans les premiers chapitres, appartient à une génération de développeurs « traditionnels », c'est-à-dire de la génération de Lomé, arrivant après les années d'une sorte de postcolonialisme français, et avant la décennie des « managers » comptables des années 1990¹¹⁴⁹.

En 1997 et 1998, le combat protectionniste d'un « penseur » (par opposition au gestionnaire qui vérifie surtout la bonne gestion et sanctionne les conduites¹¹⁵⁰) ou plus

¹¹⁴⁶ Archives personnelles de Paolo Logli : Courrier de Luis Ritto, Note au chef de délégation en Ouganda, 6 juin 1997.

¹¹⁴⁷ Avec Cotonou, 80% des secteurs de production devront être libéralisés, et des industries bourgeonnantes peuvent encore faire l'objet de protection.

¹¹⁴⁸ Confirmé par de nombreux entretiens (Dieter Frisch, 16 mai 2016 ; Luis Ritto, 11 août 2016 ; JSC, 11 août 2016 ; Paul Frix, 28 septembre 2016 ; RD, 28 septembre 2016 ; AT, JN, 20 octobre 2016 ; Cesar Debén, 18 novembre 2016 ; FD, 21 décembre 2016).

¹¹⁴⁹ Sur les « années Ferrandi » et la bureaucratisation des procédures dans les années 1990, voir G. Bossuat, *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, *op. cit.* ; V. Dimier, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, *op. cit.*

¹¹⁵⁰ L'opposition des deux profils provient de V. Dimier, « Institutionnalisation et bureaucratisation de la commission européenne », *art cit.*

ironiquement un « puriste ¹¹⁵¹ » du développement, est à rebours de l'esprit libre-échangiste ambiant¹¹⁵². En 2000, dans une autre unité, Logli s'opposera, au cours d'une réunion de travail à la Commission, à l'établissement des Accords de partenariat économique (APE) au motif que ces accords de libre-échange noieraient davantage les marchés ACP de produits européens à l'export¹¹⁵³. Il s'attire par-là la désapprobation des autres services, et est mis en difficulté par Pascal Lamy, commissaire européen au Commerce (1999-2004) qui prendra par la suite la tête de l'OMC et poursuivra des politiques mondiales de facilitation du libre-échange. A la veille de l'Accord de Cotonou, Paolo Logli est isolé à la DG Développement et il lui est reproché de ne pas suivre la tendance contemporaine dominante, voire de trahir la Commission :

« On écrivait qu'il fallait que les "entreprises africaines se renforcent". Je disais " c'est bien, mais il faut toujours permettre aux entreprises africaines de se renforcer, et après seulement on leur permet de se battre avec les entreprises européennes". C'était l'*infant industry* que je défendais. Lamy me disait "*infant industry*, c'est l'approche douanière...". C'était donc contre ce que la Commission essayait de mettre en place en Afrique : une zone de libre-échange. Alors, personne ne me suivait [sur la contestation] dans les réunions, sauf une fois, Oxfam. Lamy, qui est très intelligent, m'a dit "M. Logli, vous devez vous faire appuyer par quelqu'un de la Commission, pas par une ONG". Je me suis permis de dire que les [APE] n'étaient pas bons. Que c'était dangereux. Et alors j'ai entendu Lamy me dire : "Mais M. Logli, c'est impossible, vous êtes contre la Commission européenne !" ¹¹⁵⁴ ».

Au-delà du chef d'unité adjoint Logli, l'équipe « secteur privé » se voit moralement attachée à défendre les intérêts du secteur privé ACP, et non des seuls Etats-membres européens. Les autres fonctionnaires reprochent aussi à la direction de la DG VIII de rester trop attentive aux intérêts des pays européens plutôt que de jouer le rôle supranational qui incomberait à la Commission, d'après leur conception. En particulier, certains directeurs à la

¹¹⁵¹ Entretien avec JSC, 11 août 2016.

¹¹⁵² Il faut toutefois préciser que quelles que soient ses intentions pour les ACP, Paolo Logli contribue aussi à imposer une vision exogène depuis Bruxelles avec la tendance de dire *ce qu'il faut faire* : « Je suis allé voir le gouvernement éthiopien pour leur dire de faire des prêts au secteur privé. Les taux d'intérêt étaient décidés en fonction du secteur. Nous sommes allés voir le gouvernement pour leur dire de fixer des taux d'intérêt *ex ante*. J'ai dit au gouvernement aussi, "si vous voulez faire un projet pour le secteur privé, demandez son avis au secteur privé, voir ce qu'il en pense". Nous avons dit ça au Ministère de l'industrie. Dites-nous après si vous êtes d'accord. Nous sommes revenus avec une délégation européenne. Leur réponse a été "on a demandé, au Parlement, qui a dit non". Alors moi je disais, "mais évidemment si vous demandez au Parlement, ils ne vont pas dire ce qu'il faut faire pour le secteur privé, ce sont des politiques !". Mon collègue du desk me disait "arrête Paolo tu es raciste, pourquoi tu ne les laisses pas décider ? [...]" Comme j'étais italien on m'a soupçonné... Après j'ai été vu comme un Italien raciste [en Ethiopie, ancienne conquête italienne] qui ne laisse pas les Africains décider... » (entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016).

¹¹⁵³ « L'Europe était intéressée à promouvoir ses importations, et les pauvres Africains ils ne savaient pas quoi faire ! Ils étaient envahis par les produits européens » (entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016).

¹¹⁵⁴ Entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016.

DG VIII font preuve de méfiance envers une politique communautaire – d’aide au développement – qui ne servirait que trop peu manifestement les intérêts européens. Un fonctionnaire néerlandais de l’unité « secteur privé » demande informellement au directeur général adjoint Philippe Soubestre, pourquoi il se méfie de l’appui au secteur privé ACP. Sur quoi celui-ci lui répond du bout des lèvres qu’il craint d’être porté responsable d’une concurrence locale, non bienvenue, pour les entreprises des Etats-membres, notamment la France¹¹⁵⁵. A la fin des années 1990, la France conduit une politique d’appui à l’export et de stimulation des investissements privés vers l’Afrique subsaharienne et en particulier les pays francophones¹¹⁵⁶. L’anecdote rappelle aussi la fréquente loyauté, dans les années 1990 à tout le moins, des fonctionnaires de la Commission à leur Etat-membre d’origine et la conséquence en termes de crédibilité politique de la Commission comme entité indépendante. C’est précisément cette limite à une culture européenne propre à la Commission qui est visée par les différentes administratives de la Commission et de la DG Développement, et qui provoque des tensions chez les administrateurs de l’unité B4. Ceux-ci ne comprennent pas le désintérêt de la hiérarchie pour leur approche d’appui direct aux entrepreneurs locaux. Selon eux, la hiérarchie suit trop souvent les politiques menées par les Etats-membres :

« Toutes les nominations d’experts, de consultants, de commissaires, de projets, tout est partagé et fait en fonction des intérêts des Etats-membres... Les experts ou les directeurs de ces pays devaient alors appeler très souvent leur propre ministère d’origine pour rester en contact. [...] On m’a même demandé de changer des chiffres. J’ai toujours refusé. J’avais toujours trois copies de chaque dossier, dont une chez moi ¹¹⁵⁷».

D’autres, tel le directeur puis responsable de la *taskforce* des négociations de Cotonou, Bernard Petit, ne soutiennent pas l’élan demandé par l’unité B4 pour un appui direct aux entreprises ACP. Petit, en 1997 encore directeur transversal pour la programmation, les réformes macroéconomiques et l’ajustement structurel, a des considérations d’un autre ordre

¹¹⁵⁵ « Ik was eens naast Soubestre gaan zitten aan tafel en ik vroeg hem, tijdens het hoofdgerecht: “Mr Director, why are you against private sector development?” Hij week uit maar na een paar keer opnieuw vragen kwam het eruit: hij was bang voor de concurrentie voor Franse ondernemingen in de ACP-landen. Ik zei dan, “please read our note: it’s not about that” » (entretien avec PB, 19 janvier 2017, notre traduction).

¹¹⁵⁶ Voir le “rapport Marchand » : Y. Marchand, *Une urgence, op. cit.*

¹¹⁵⁷ « Maar bij de Europese Commissie was er altijd en is er altijd een gebrek aan ruggengraat, door invloed van de lidstaten. Alle benoemingen, experts, consultants, commissarissen, projecten, alles wordt verdeeld en gedaan in het belang van de lidstaten. Madrid, Parijs... Experts uit die landen, directeurs uit die landen, moesten dan ook heel frequent bellen om in contact te blijven met hun eigen ministerie. Bij de visserij werd mij gevraagd de cijfers te veranderen. Ik heb dat altijd geweigerd. Ik had altijd drie copies van een dossier, waaronder een bij mij thuis. » (entretien avec PB, 19 janvier 2017, notre traduction).

que les partisans d'un appui direct à l'échelle microéconomique. Il symbolise le passage de la Commission d'une aide projet à une aide programme.

3) La décapitation de l'unité « secteur privé »

Jusqu'en 1998, la protestation véhémement au sein de l'unité « secteur privé » contre les perspectives des deux Banques (mondiale et européenne) et des Etats-membres devient plus gênante pour la direction de la DG VIII. Il est demandé aux fonctionnaires de l'unité de faire profil bas. Les avertissements arrivent aux responsables, du côté de leurs collègues, dont tel chef de cabinet à la direction générale qui répète à Logli : « arrête donc, ne prends que les toutes petites entreprises, laisse le reste à la BEI ¹¹⁵⁸ ». En 1998, l'unité « secteur privé » est remaniée dans son organigramme et ses compétences. La direction de la DG VIII propose au chef d'unité Luis Ritto, bon gré mal gré dans la mesure où il ne le vit pas comme une promotion, de rejoindre le *desk* géographique sur une des deux unités en charge des pays des Caraïbes. Il sera envoyé à Rome comme représentant de l'Union européenne au Saint-Siège et devant l'organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)¹¹⁵⁹. Son adjoint Paolo Logli est transféré à l'unité en charge des relations avec les ONG, ce qu'il vit comme une « punition ¹¹⁶⁰ » ou une « mise au placard ¹¹⁶¹ ».

« Nous avons insisté. Qu'est-ce qui est arrivé ? La Banque mondiale avec la Banque européenne a insisté pour couper l'activité du secteur privé, notre unité a été continuée [uniquement] pour terminer les projets. [...] Notre chef d'unité a été envoyé à la retraite [transféré à une autre unité], moi j'ai été déplacé sur une autre unité ONG, et ceux qui restaient sur place pour gérer les projets en cours, sans continuer sur d'autres projets. Et c'est comme ça que toute l'histoire du secteur privé s'est finie ¹¹⁶² ».

¹¹⁵⁸ Entretien avec Paolo Logli, 14 avril 2017.

¹¹⁵⁹ Entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016.

¹¹⁶⁰ Entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016.

¹¹⁶¹ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

¹¹⁶² Entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016. Au moment des entretiens, les autres fonctionnaires de l'équipe ne sont pas moins en colère (correspondance par mail avec Martin Minguella ; entretien avec JSC, 11 août 2016 ; entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016 ; entretien avec PB, 19 février 2017). Pour expliquer la véhémence de la critique de Paolo Logli envers la Banque européenne, rappelons peut-être que Logli a rejoint la DG VIII en 1970 et a vécu de très près « l'esprit de Lomé », sans s'adapter au changement de paradigme à la fin des années 1990. « Peut-être qu'autrement, si je n'avais pas insisté pour que la Commission décide les rôles, on aurait pu continuer notre travail aujourd'hui. Je n'ai pas attaqué la Banque mondiale formellement, mais la BEI oui. Mais [aujourd'hui] elle continue aujourd'hui à appuyer des projets de charbon, de grosses entreprises européennes, de déforestation etc., et elle est attaquée par les ONG environnementales... Il faut bien s'opposer à tout cela non ? » (entretien avec Paolo Logli, 14 avril 2017).

Selon eux, et selon plusieurs collaborateurs, Ritto et Logli sont déplacés pour mettre fin à une approche à trop petite échelle, qui freine la concurrence et qui de surcroît entraîne des frictions avec la Banque européenne d'investissement. Changer l'organigramme permet alors de rompre avec une manière de faire traditionnelle et d'en établir une nouvelle, plus conforme aux circonstances mondiales contemporaines à la veille de Cotonou. Le *Livre vert*¹¹⁶³ publié par la Commission en 1996 appelait à une politique de développement du secteur privé intégrée, plus efficace et avec un impact plus fort sur les politiques économiques, fiscales et monétaires des pays concernés.

Le Britannique Philip Lowe, précédemment chef de cabinet de Neil Kinnock de 1995 à 1997, est un des principaux architectes des lignes managériales et d'un esprit de *New Public Management* à la DG VIII¹¹⁶⁴. En tant que directeur général à la DG VIII, Lowe fait transformer l'unité « secteur privé » à la fois dans son organigramme et dans ses responsabilités. De 1997 à 1998, l'unité B4 change de nom, passant de « développement de l'initiative privée, promotion des investissements et relations avec le CDI » à une unité B4 chargée du « développement du secteur privé et des relations avec les institutions financières ». Le changement se situe au niveau des échelles : plus qu'une vague « initiative privée », ce sont alors les conditions d'accueil des investissements qu'il faut renforcer et l'ouverture aux marchés mondiaux ; plus que les relations avec le CDI (institution dont nous verrons plus tard que la DG VIII préfère s'en éloigner), ce sont les institutions financières qui comptent dorénavant. L'Espagnol Cesar Debén, précédemment chef d'unité à la sécurité alimentaire, est nommé chef d'unité de l'unité B4 en 1998 pour ses compétences de réformateur, selon la direction. Il mène en parallèle les négociations du groupe 2 « secteur privé et investissements » pour l'Accord de Cotonou. Précisons toutefois qu'indépendamment du déplacement des deux chefs d'unité Ritto et Logli, une tendance se fait aussi croissante à la Commission qui consiste à déplacer les personnels et d'assurer une rotation dans l'organigramme, pour éviter, selon certains, ironiquement, d'avoir des gens qui soient « trop experts » de leur domaine, et pour favoriser la montée en compétences de gestion. Pour la génération des développeurs traditionnels, ces compétences « managériales » se font à défaut d'une réelle expertise du sujet¹¹⁶⁵.

¹¹⁶³ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96) 570, op. cit.*

¹¹⁶⁴ Sur l'introduction de méthodes managériales à la DG VIII, voir aussi le rôle joué plus tôt par Giorgio Bonacci dans V. Dimier, « Adieu les artistes, here are the managers », art cit.

¹¹⁶⁵ Entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016 ; entretien avec Dieter Frisch, 16 mai 2016.

C. Stratégies de la réforme

Les réformes de l'unité « secteur privé » en 1998 sont réalisées sur la base d'une évaluation de ses activités. Les « mauvais résultats » de l'unité B4, selon la nouvelle équipe, se résument à une approche souvent critiquée comme étant trop artisanale avec des petits projets sans grand impact (forums industriels, appui à des secteurs émergents...). Dans cette dynamique de réformes qui portent la marque d'une « bureaucratisation néolibérale », car elle permet de légitimer une organisation nouvelle au nom de règles d'efficacité, nous verrons que la circulation d'acteurs et d'idées joue un rôle important à plusieurs niveaux.

1) Réformer pour conjurer les mauvais résultats

La DG VIII transforme l'unité « secteur privé », car la réalité des activités de l'unité n'est pas en rapport avec l'importance que la Commission accorde aux objectifs de développement du secteur privé pour le nouveau cadre de relations UE-ACP. Vu depuis l'extérieur de l'unité par un collaborateur italien de Cesar Debén,

« Les activités secteur privé c'était de la promotion commerciale avec une participation à des foires. On a commencé très bas ¹¹⁶⁶ ».

La participation de l'unité et, à travers elle, du CDI, aux foires commerciales, ou forums industriels, manquent de suivi¹¹⁶⁷, et sont considérées comme une répétition, en vase clos, des activités commerciales de l'unité chargée de promotion commerciale. Pour la direction et l'unité « commerce » de la DG VIII, les activités de l'unité B4 sont une « goutte dans l'océan ¹¹⁶⁸ » du développement, alors il est décidé, au motif de l'efficacité, de mettre un terme au double emploi. Cesar Debén prend la tête de l'unité « secteur privé » en 1998 et est chargé de rationaliser les procédures. La direction fait appel à lui pour gérer une culture du changement dans l'administration :

« L'équipe que j'ai eue à la DG VIII, elle était constituée de deux parties, il y avait la partie secteur privé, dont le chef d'unité était Luis Ritto, et la promotion commerciale, gérée par un Allemand, Ingo Feustel, puis Lopez Blanco. Ces deux unités travaillaient chacune de son côté. Le directeur général avait décidé de les fusionner, mais les deux continuaient de faire de leur côté. Et quand j'ai été déplacé là... j'étais très content à la sécurité alimentaire, on était les leaders mondiaux – là je n'étais pas très content... Je me souviens la première journée de signature, on m'a présenté deux projets pour l'Angola, différents mais complètement

¹¹⁶⁶ Entretien avec AT, 20 octobre 2016.

¹¹⁶⁷ Entretien avec PF, 28 septembre 2016.

¹¹⁶⁸ Entretien avec Remco Vahl, 28 octobre 2016. « Toen werd er een besluit genomen om met het financier van trade fairs te stoppen. ... [trade fairs] zijn druppels in de oceaan, daar doen we geen verschil mee » (notre traduction) ; entretien avec Ingo Feustel, 1 décembre 2016.

identiques : les deux unités présentaient la même chose chacune de son côté. Il a fallu remettre de l'ordre. Et comme dans toute restructuration, ça a impliqué que certains partent ¹¹⁶⁹».

Nous avons vu que les activités de l'unité ne se bornent pas à une seule participation limitée à des foires commerciales ou forums industriels. L'appui aux petites et moyennes entreprises dans les ACP représente la part la plus importante, en plus d'un appui institutionnel épars aux organisations intermédiaires comme les chambres de commerce, ou un accompagnement des investissements dans les ACP. Une évaluation interne à la DG VIII portant sur quinze ans (1980-1995) dénombre seulement 103 projets d'appui au secteur privé ou de développement industriel¹¹⁷⁰. Les coûts de l'assistance technique de la Commission sont élevés, proportionnellement aux réalités des petites et moyennes entreprises ACP, et les projets ne sont pas rentables pour les critères des institutions financières internationales. L'approche de la Commission consistant à jouer le rôle d'intermédiaire financier pour le secteur privé ACP, en pilotant les décisions de crédit, en appuyant les institutions financières comme la BEI ou les sociétés financières de développement locales et en faisant levier pour faire baisser les taux d'emprunt, butent toujours davantage contre leur refus de se voir dicter leurs tâches par la Commission. D'autant qu'il est ardu de contrôler sur le long terme, depuis Bruxelles, les opérations à Gaborone ou Kinshasa par exemple. Par conséquent, les prêts aux institutions financières intermédiaires locales ACP ne fonctionnent pas sur le long terme, selon le nouveau chef d'unité, Cesar Debén, qui met un terme à la pratique de rétrocession des prêts : « rapidement il y a eu une récupération par le secteur bancaire local, ce qui était prévisible ¹¹⁷¹ ». Sans poursuite de l'appui de la Commission, les structures financières autonomes sont réinvesties par les grandes banques.

Généralement, avant la réforme de l'unité, les projets restent limités : en 1995, on compte 42 programmes de développement du secteur privé dans les ACP, dont 35 en Afrique subsaharienne, pour un montant de 230 millions d'Ecus sur cinq ans¹¹⁷². Les montants ne sont

¹¹⁶⁹ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹¹⁷⁰ Le *Courrier* n°136 (1997), p.36 : « Sur les 103 projets identifiés, 44 ont fait l'objet d'une analyse approfondie qui a abouti aux conclusions suivantes : 5 000 entrepreneurs environ ont bénéficié d'un financement ; 25 000 à 35 000 emplois ont été créés ; Des prêts d'un montant de 780 à 71 500 Ecus ont été octroyés ; Ventilation sectorielle de l'aide financière allouée : industrie et artisanat 47,4 %, commerce et services 27,1%, agriculture 21,1 %, autres 4,4 % ; 24 % des bénéficiaires sont des femmes ; Cinq à sept emplois ont été créés, en moyenne, dans chaque entreprise financée. Le groupe le plus largement bénéficiaire des programmes a été celui, peu expérimenté, des entrepreneurs en démarrage. »

¹¹⁷¹ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹¹⁷² Chapitre de Martin Minguella, dans GEMDEV, *La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays ACP et l'UE après l'an 2000*, op. cit., p. 487-499. Minguella reprend des vieux chiffres, qu'on retrouve aussi dans le discours de Pinheiro, devant la « Africa Connect Conference »,

pas proportionnels à la dimension que le secteur privé est appelé à jouer dans la lutte contre la pauvreté. Pendant les années 1990, par comparaison aux décennies précédentes, l'unité accumule certes davantage de projets, toutefois encore laborieusement ; l'engouement ne prend pas dans les ACP. En 1996, les programmes d'ajustement structurel représentent la moitié des activités prévues dans les Programmes indicatifs nationaux (PIN) des ACP¹¹⁷³. Les fonds prévus pour le développement du secteur privé n'étant pas totalement engagés – trop peu de pays ACP manifestent leur intérêt pour ces politiques –, les montants résiduels sont progressivement transférés sur d'autres lignes de crédit que pour les PME. La déception de Luis Ritto au moment où il quitte la direction de l'unité B4 illustre le manque d'intérêt relatif des pays ACP pour les projets secteur privé :

« À la fin on a transféré beaucoup à d'autres secteurs, éducation, infrastructure... L'argent ne pouvait pas continuer sans utilisation, et finalement... On se disait l'infrastructure et l'éducation aident aussi le secteur privé, donc on leur donnait l'argent, ce qui est dommage mais enfin bon. [Dans les PIN] le secteur privé était mentionné, parfois comme deuxième ou troisième priorité mais ce n'était pratiquement jamais le secteur principal de notre engagement dans les pays bénéficiaires. C'était comme ça depuis le début ¹¹⁷⁴».

Le bilan négatif dans le *Livre vert* devient pour la DG VIII le déclencheur invoqué pour légitimer le changement. Aux yeux de leurs remplaçants, la faute est en partie imputable au manque de compétences professionnelles au sein de l'unité, dans le sens où il manquerait une réelle « culture » du secteur privé, et une « vraie connaissance des questions du secteur privé ¹¹⁷⁵». L'unité « secteur privé » est pourtant composée de Martin Minguella qui, comme Roberto Rodriguez Alonso, est issu du secteur privé espagnol, ou Luis Ritto, du secteur bancaire – et qui officient chacun depuis suffisamment longtemps avec les pays ACP pour en connaître les « réalités »¹¹⁷⁶. Pour Cesar Debén, nouveau chef d'unité, il manque toutefois encore des « spécialistes pointus comme nous en avons dans d'autres domaines, comme les infrastructures. Dans le secteur privé, on commençait seulement ¹¹⁷⁷». Debén légitime ainsi la réorganisation et implique progressivement dans son unité des macroéconomistes qui travaillaient sur les politiques d'ajustement structurel.

Gallagher Estate, Midrand en Afrique du Sud, le 2 mai 1996 (site europa.eu/rapid, accès le 9 janvier 2017).

¹¹⁷³ Le *Courrier* n°157 (1996), p.67-68.

¹¹⁷⁴ Entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016.

¹¹⁷⁵ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹¹⁷⁶ Martin Minguella travaillait pour la chambre de commerce et d'industrie de Barcelone, Roberto Rodriguez Alonso de Madrid, et Luis Ritto pour une banque portugaise avant de rejoindre la Banque européenne d'investissement à Luxembourg, puis la Commission.

¹¹⁷⁷ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

2) Les vecteurs du changement

Placer le réformateur Debén à la tête de l'unité permet de donner corps à des réformes managériales introduites par Philip Lowe, le directeur général au développement considéré en interne comme le « suppôt » du *New Public Management* britannique à Bruxelles¹¹⁷⁸. Outre la question des compétences professionnelles, c'est aussi la place qu'occupe l'unité au sein de la DG VIII qui semble en cause. Pour réorganiser l'unité et donner ses moyens à cette politique prioritaire dans le cadre de la nouvelle relation UE-ACP, Debén imagine une « deuxième vague » politique, consistant à réaliser des actions « plus générales, de plus grande ampleur » pour être plus visible et transformer le secteur privé en pilier de Cotonou. Cela implique alors de s'éloigner du cadre trop restreint des petites et moyennes entreprises ACP, pour développer davantage les mesures macroéconomiques et « se focaliser sur le cadre général, l'environnement des affaires ¹¹⁷⁹ ». Debén est soutenu politiquement et apprécié par la hiérarchie, dans une direction menée par le directeur général Philip Lowe ; dans ce cadre, il laisse à John Roberts, un administrateur de la coopération britannique (DFID) et spécialiste des politiques multilatérales de libéralisation¹¹⁸⁰, le soin de rédiger la première *Stratégie communautaire pour le secteur privé* dans les ACP en 1998¹¹⁸¹, en réponse aux critiques du *Livre vert* et sur la base des documents préexistants à son arrivée à la direction de l'unité¹¹⁸². Il présente le texte immédiatement après son arrivée devant le Conseil des ministres en novembre 1998, lorsque le Conseil est présidé par la ministre travailliste Clare Short. À la DG VIII, passer par le Conseil équivaut à une reconnaissance politique voire une prise de pouvoir. Il est entendu que la nouvelle unité doit avoir les moyens de sa politique, convaincre, paraître légitime, et donc s'agrandir :

« Il a fallu passer à une unité plus grande pour peser : donc changer le *management*, passer de 6 à 15 sinon on ne pouvait pas peser. On passait devant le Conseil tout de même ¹¹⁸³ ».

¹¹⁷⁸ Tout en reconnaissant le bénéfice du doute à Lowe, qui a fait toute sa carrière à Bruxelles, V. Dimier écrit : « Premier britannique à occuper une position aussi élevée au sein d'une DG traditionnellement dominée par des Français et des Allemands, P. Lowe fut pour beaucoup considéré comme "le suppôt" du gouvernement britannique, spécifiquement nommé par ce dernier pour anéantir toute résistance potentielle aux réformes depuis longtemps désirées par les Britanniques en termes d'efficacité de l'aide. » (V. Dimier, « Adieu les artistes, here are the managers »), art cit.).

¹¹⁷⁹ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹¹⁸⁰ A l'époque, John Roberts est Senior Economic Adviser. Voir notamment l'article de John Roberts, « Issues in the liberalization of trade in services », *Journal of International Development*, 1 mars 2000, vol. 12, n° 2, p. 257-264.

¹¹⁸¹ Commission européenne, *Stratégie de la Communauté européenne pour le développement du secteur privé dans les pays ACP - COM(98)667 final*, op. cit.

¹¹⁸² Entretien avec FD, 21 décembre 2016 ; entretien avec JSC, 11 août 2016.

¹¹⁸³ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

La réforme organique de l'unité « secteur privé » est directement liée à l'importance, pour la DG VIII, de présenter une approche de développement du secteur privé qui soit intégrée, c'est-à-dire combinant les niveaux macroéconomique, mésoéconomique et microéconomique, comme elle le présente dans la *Stratégie* de 1998. Cette approche intégrée présente des éléments forts des programmes d'ajustement structurel (éliminer des barrières à l'investissement étranger, assouplir les réglementations du marché du travail, privatisation d'entreprises publiques...), s'étend aux autres politiques sectorielles, et n'est plus limitée à un appui direct au secteur privé ACP. Pendant les négociations de 1998 à 2000, le groupe ACP déclare être en faveur de l'approche présentée par la nouvelle unité¹¹⁸⁴, mais ne saisit pas l'aspect « global » de ce qui est présenté. Les ACP veulent diviser le groupe de négociations n°2 « secteur privé et investissement et autres stratégies » en deux groupes, « secteur privé et investissements » d'une part, « autres stratégies » d'autre part. Mais cela va à l'encontre de la stratégie de la *taskforce* et est donc refusé. A travers cette réforme comme pendant les négociations, la *taskforce* des négociateurs a à cœur d'éviter une répartition des thématiques discutées sous « forme de shopping list comme c'est le cas dans la Convention [de Lomé] ¹¹⁸⁵», où les ACP pourraient demander ce qu'ils souhaitent. La Commission entreprend de transformer la relation avec les ACP à travers une approche intégrée de commerce et de développement, et la politique de développement du secteur privé en est un des maillons principaux¹¹⁸⁶.

Le développement du secteur privé, pour la Commission, doit permettre de créer les conditions, pour un secteur privé selon elle presque inexistant dans les pays africains, de se

¹¹⁸⁴ Archives de la Commission, fonds BDT 517/05-36 Lomé/négoc/1998-2000, Compte-rendu n°1, Groupe « secteur privé, investissement et autres stratégies de développement », 19 novembre 1998.

¹¹⁸⁵ Archives de la Commission, fonds BDT 517/05-36 Lomé/négoc/1998-2000, Note du 22 décembre 1998 de Bernard Petit à Philip Lowe « Négociations – réunion du 22/12/98 avec M. Ashiru, du Secrétariat ACP ».

¹¹⁸⁶ Les négociateurs de « l'après-Lomé » jouent sur l'argument de l'innovation nécessaire des moyens pour pouvoir introduire des mesures dont ils sont les auteurs :

« Je pense qu'il y a eu une ouverture plus facile pendant les négociations sur les notions de développement, qui étaient un peu moins focalisées sur des questions traditionnelles. Et c'est vrai que la stratégie vers le secteur privé était un élément nouveau, peut-être c'est cela qui nous a permis de développer une nouvelle approche... » (entretien avec FD, 21 décembre 2016).

Voir aussi la Note d'exposé Groupe de négociation n°2 « Secteur privé, investissement et autres stratégies de développement » : « Le développement de l'entreprise et l'investissement font partie des domaines de coopération dans la Convention de Lomé. Cependant, faute de mécanismes concrets de mise en œuvre, les dispositions sur ces thèmes sont restées lettres mortes. Le nouveau partenariat doit donc corriger les carences constatées et faire un saut qualitatif concret dans le sens de prévoir des mesures susceptibles d'encourager les investissements privés dans les pays ACP et de permettre aux activités créatrices de se développer », 13 novembre 1998, p.4 (Archives de la Commission, fonds BDT 517/05-36 Lomé/négoc/1998-2000).

développer. Autrement dit, plutôt que d'appuyer le secteur privé, la Commission cherche à en créer un nouveau, d'après Cesar Debén :

« Suite à l'ajustement structurel et au cadrage macroéconomique, et grâce à ces réformes, là on a constaté la possibilité de changer les choses pour faciliter l'émergence d'un secteur privé africain ¹¹⁸⁷».

A son arrivée à la tête de l'unité en 1998, Cesar Debén s'entoure des mêmes macroéconomistes déjà responsables de l'ajustement structurel dans l'unité de Bernard Petit¹¹⁸⁸. A la fin des années 1990, l'ajustement structurel prend de plus en plus la forme de programmes d'appui budgétaire conditionnés à des réformes macroéconomiques dans les Etats ACP. Les macroéconomistes de la DG VIII font circuler leurs pratiques, non pas sur des projets sectoriels ponctuels, mais à un niveau de programmes macroéconomiques. Les montants de l'aide au développement du FED sont alors privilégiés pour faire des diagnostics de l'environnement des affaires dans les ACP, plutôt que d'appuyer des projets par pays. Cette vision consistant à favoriser l'ouverture commerciale et le climat des affaires par l'aide au développement devient dominante et se diffuse dans toute la direction générale¹¹⁸⁹. Le changement de vision politique et de niveau d'intervention est conscient. Ce changement permet de se rapprocher de la vision de la Banque européenne d'investissement, avec laquelle les sessions de travail se multiplient¹¹⁹⁰ dans un souci de coordination institutionnelle plus forte, et pour laquelle il convient aussi d'intervenir en premier lieu sur l'environnement des affaires. Le langage des macroéconomistes de la DG VIII est plus proche de celui de la Banque européenne que des méthodes d'une génération des développeurs plus traditionnels. Pour le chef d'unité Debén, les choses se font au bon moment pour développer une approche hégémonique :

« L'avantage [...] c'était qu'on avait beaucoup de macroéconomistes qui travaillaient sur le programme. Des gens qui avaient beaucoup d'expérience sur le terrain et qui avaient travaillé sur les appuis macroéconomiques, ce qu'on appelait l'appui structurel qui est devenu l'appui économique budgétaire. Ce qu'on faisait c'est qu'on se voyait, indépendamment des sujets, pour faire du *brainstorming* entre nous, sur la manière dont on devait s'orienter, sur certains pays, certaines problématiques. C'était très utile pour nous, unité, fonctionnaires de disciplines et d'expériences diverses, d'avoir des discussions de fond, parfois un peu déconnectées du reste. [...] A peu près tous ceux qui avaient travaillé sur les aspects macro, cadre législatif, cadre réglementaire, cadre d'investissement, étaient systématiquement dans ces réunions.

¹¹⁸⁷ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹¹⁸⁸ L'équipe compte notamment Nathalie Brajard, M'Hamed Cherif, Luc Lefebvre, entre autres, en plus de Cesar Debén et Fabrizio Donatella (entretien avec Cesar Debén, 15 novembre 2016 ; entretien avec FD, 21 décembre 2016).

¹¹⁸⁹ J. Orbie, *Europe's global role, op. cit.*, chapitre 2 ; O. Barbarinde et G. Faber, « From Lomé to Cotonou: Business as Usual? », art cit.

¹¹⁹⁰ Entretien avec JN et EB, 20 octobre 2016.

Parfois les représentants de la Banque européenne venaient, c'est-à-dire qu'on prenait l'occasion de leur venue à Bruxelles pour avoir leur vision... On travaillait énormément ensemble de manière à améliorer un peu notre approche, pour creuser un peu les domaines d'intervention... C'était assez intense ¹¹⁹¹».

L'objectif d'un développement servant l'établissement d'une économie de libre-échange commercial se diffuse aussi à la DG VIII à travers une vision anglosaxonne portée par des administrateurs proches du *New Labour* britannique, et par l'intermédiaire des contacts ténus avec la Banque mondiale. Les contacts avec la Banque mondiale sont multipliés dans la décennie des années 1990, notamment par l'échange de fonctionnaires entre la Commission et Washington¹¹⁹², qui se fait représenter de plus en plus fréquemment à Bruxelles. L'influence se diversifie : les réunions sont multipliées, des documents et des rapports circulent¹¹⁹³, les interventions de la Banque sont remarquées (notamment sur l'incohérence de garder des instruments tels que le Stabex, le Sysmin ou les préférences commerciales, des mesures plébiscitées par les ACP mais rejetées car empêchant un libre jeu des forces du marché¹¹⁹⁴). L'économiste américain David Dollar, acteur influent à la Banque mondiale, tient des propos remarquables à Bruxelles après ses travaux dans lesquels il établit le lien positif entre l'aide et la croissance dans des pays qui ont un environnement politique sain¹¹⁹⁵, contribuant ainsi à l'importance accordée aux réformes macroéconomiques comme conditionnalité de l'aide. C'est sur la base des travaux de David Dollar que la direction générale du développement à la Commission justifie ses interventions au niveau de l'environnement des affaires des pays ACP¹¹⁹⁶.

Un groupe de travail international et transversal sur le secteur privé est monté sous le nom « Diagnos », qui rassemble des universitaires, des ONG, des experts des agences de

¹¹⁹¹ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

¹¹⁹² Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4.

¹¹⁹³ Entretien avec JSC, 11 août 2016; entretien avec GF, 25 octobre 2016.

¹¹⁹⁴ « Ils sont venus à Bruxelles vers 1997-1998, ils ont attaqué la Commission en disant "mais qu'est-ce que vous faites ? Le Sysmin, le CDI, le Stabex... vous ne connaissez pas l'entreprise, l'entreprise a besoin d'être sous pression" » (entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016, 21 septembre 2016).

¹¹⁹⁵ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

Dollar copublie en 1997 les célèbres articles suivants : Craig Burnside et David Dollar, « Aid spurs growth - in a sound policy environment », *Finance & Development*, 1997, vol. 34, n° 4, p. 4 ; Craig Burnside et David Dollar, « Aid, Policies, and Growth », *The American Economic Review*, 2000, vol. 90, n° 4, p. 847-868. Pour aller plus loin sur l'influence de ces travaux dans la presse et sur les gouvernements au Royaume-Uni et aux Etats-Unis notamment, voir William Easterly, Ross Levine et David Roodman, « Aid, Policies, and Growth: Comment », *The American Economic Review*, 2004, vol. 94, n° 3, p. 774-780.

¹¹⁹⁶ Pour rappel, l'article co-écrit notamment par Frontini, de la Commission européenne et Schafer, de la Banque mondiale, souligne également la nécessité de mener des politiques de bonne gouvernance : Jose E. Leandro, Hartwig Schafer et Gaspar Frontini, « Towards a more effective conditionality: An operational framework », *World Development*, 1 février 1999, vol. 27, n° 2, p. 285.

développement des Etats-membres, avec les fonctionnaires de la Commission et des représentants de la Banque mondiale¹¹⁹⁷. Ce groupe de travail illustre un effet « Bretton Woods » à la Commission : le groupe se réunit périodiquement et chaque année en septembre se tient à Bruxelles une sorte de « grand-messe ¹¹⁹⁸» pour aligner les approches sur le modèle des interventions de Washington. Le groupe de travail donnera son nom (Diagnos) aux programmes de diagnostics macroéconomiques que la Commission mène dans les pays ACP pour améliorer l'environnement des affaires, au titre de l'aide au développement. L'harmonisation avec les institutions de Bretton Woods n'est pas du goût unanime de bailleurs moins anglosaxons. Pour la France par exemple, la Commission ne devrait pas se rapprocher des grandes institutions économiques internationales :

« D'ailleurs les termes de référence des équipes de Diagnos c'était qu'il fallait qu'il y ait une coordination parfaite avec la Banque mondiale, avec le FMI, avec les États-membres. Certains pays comme le Canada ou le Royaume-Uni étaient très favorables à cette inclination. Mais d'autres étaient plus réticents à une descente de la Commission dans le développement du secteur privé, dans la question des investissements européens. Notamment la France, ou l'Espagne pour ce qui était de l'Amérique latine ¹¹⁹⁹».

En 1997, Philip Lowe est le premier directeur général britannique de la DG Développement, et l'approche suivie à ce moment est aussi, quoique non exclusivement sans doute, tributaire de la politique économique du *New Labour*¹²⁰⁰ : étendre l'économie de marché, s'éloigner des prêts subventionnés, faire fonctionner le marché et ses taux d'intérêt, promouvoir les exportations des entreprises européennes¹²⁰¹. Dans l'histoire interne de la DG VIII, l'influence traditionnelle d'administrateurs français s'estompe progressivement, au profit d'une influence britannique et anglosaxonne (pour les liens avec Washington) grandissante¹²⁰². Pour un fonctionnaire italien arrivé au cours des années 1990 à la DG VIII,

¹¹⁹⁷ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

¹¹⁹⁸ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹¹⁹⁹ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹²⁰⁰ Philip Lowe n'est à notre connaissance pas membre du *Labour* mais Kinnock, le commissaire qu'il sert comme chef de cabinet l'est, et il est considéré comme le suppôt du *New Public Management* selon V. Dimier, « Adieu les artistes, here are the managers » », art cit.

¹²⁰¹ « C'était aussi l'économie anglaise, celle de Tony Blair, qui représentait le nouveau socialisme anglais, celui qui s'est ouvert au secteur privé. Tony Blair était venu à Bruxelles et avait dit "il faut faire attention, il ne faut pas contraindre la Banque européenne à financer des projets pas bons" » (entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016).

¹²⁰² Un *statu quo* avait été établi depuis 1957 avec le partage suivant des responsabilités : le poste de commissaire allant traditionnellement à la France, le directeur général étant traditionnellement allemand, jusqu'à la nomination de Lorenzo Natali en 1985. Sur l'histoire de l'emprise française dans la DG VIII, voir notamment V. Dimier, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, op. cit. ; Véronique Dimier, « De la France coloniale à l'outre-mer », *Pouvoirs*, 2005, vol. 113, n° 2, p. 37 ; Guia Migani, *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963*, Bruxelles, P.I.E P. Lang, 2008 ; Guia Migani, « Stratégies nationales et enjeux internationaux à

l'évolution est perceptible au sein des services du développement, même s'il reste à la Commission une distance critique par rapport aux institutions financières internationales :

« La DG DEV à l'époque, c'était la DG VIII, quand je suis arrivé, c'était une DG qui était très francophile, francophone, franco-tout... Je pense qu'avec l'arrivée de Philip Lowe et d'autres, peut-être suis-je arrivé à un moment où le modèle anglo-saxon [gagnait du terrain]. [...] On était très ouverts sur tout ce qui était Banque mondiale [...] tout en sachant très bien qu'il y avait énormément de limitations sur les approches, mais je pense qu'il y avait un peu moins de craintes d'aborder ces éléments-là, mais en restant critique... Voilà, on ne regardait pas la partie anglo-saxonne comme étant la meilleure partie du développement, mais c'était un élément tout de même considérable pour nous ¹²⁰³».

3) Une commercialisation du développement ?

S'installe alors à la DG VIII une vision du développement dans laquelle le commerce extérieur de l'Union européenne joue un rôle important. Pour les négociateurs de la *taskforce* et la « nouvelle » unité B4 en 1998, le changement de mentalité de la relation UE-ACP doit être complet. La Commission présente le développement du secteur privé comme principe gouvernant toute politique de développement des pays ACP. Pour la nouvelle unité « secteur privé » en 1998, les termes de référence sont clairs : le développement du secteur privé doit devenir un programme global du développement. Dès lors il faut le faire passer d'une logique projet à une logique de programme, selon le collaborateur de Cesar Debén :

« S'assurer qu'on ne considère [pas] l'appui et l'accès secteur privé comme un appui uniquement projet. Donc c'était la capacité à faire comprendre que le développement d'une politique en faveur du secteur privé dans les pays ACP soit quelque chose qui aille au-delà d'opérations ponctuelles, spécifiques. Ç'a été le *challenge*. Car ça restait quelque chose qui était considéré en général comme soit anecdotique, soit non nécessaire, soit en dehors d'une réalité qui était celle d'infrastructures publiques, de santé, etc. ¹²⁰⁴».

La Commission affiche cette position de base pendant les négociations et finit par l'imposer. En complément, comme un étau qui se resserre, la DG Commerce investit le champ du développement à la Commission, autant par le contenu des politiques publiques que dans la composition des services. Ce qui entraîne certains fonctionnaires à dire qu'à partir de 1998, « la DG Développement s'est fait pour ainsi dire bouffer [sic] par la DG

l'origine de l'aide au développement communautaire : la France, l'Afrique subsaharienne et les conventions de Yaoundé » dans *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 15-30.

¹²⁰³ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

¹²⁰⁴ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

Commerce ¹²⁰⁵». Les accords de libre-échange régionaux se profilent et la DG Commerce veut être le « chef de file ¹²⁰⁶» de la question. Une équipe de fonctionnaires de la DG Commerce est transférée à la DG VIII, avec des responsables au départ peu familiers des politiques de développement et des relations avec les pays ACP en général :

« Ils disaient aux réunions avec les Africains, “c’est comme l’athlétisme, on ne peut pas aider ceux qui ne peuvent pas [se développer] tout seuls, il faut être efficace...”¹²⁰⁷».

Les nouveaux agents issus de la DG Commerce sont des habitués des négociations commerciales internationales, d’où leur parachutage à la DG Développement. L’optique est de les laisser effectuer les tractations commerciales pour les accords de libre-échange en devenir, les Accords de partenariat économique (APE) menés dans le cadre des politiques de développement à partir de 2000. La logique double d’un développement « commercialisé » est bien consciente chez les réformateurs de l’unité « secteur privé », et est même un but :

« Ceux qui sont *in fine* restés dans l’unité qui avait cet angle commercial, ce sont ceux qui avaient finalement développé toute la logique des APE qui aujourd’hui sont encore en phase de négociation ou renouvellement. Donc on s’est organisé de manière à ce qu’il y ait une branche opérationnelle, et une branche politique qui était capable de faire les négociations sur les politiques commerciales, et qui par ailleurs par la suite sont partis à la DG Commerce ¹²⁰⁸».

Un fonctionnaire espagnol de la DG Commerce, transféré au développement, explique les changements que sa venue provoque dans la définition des politiques de la DG VIII. Pour la Commission, le développement devient alors plus explicitement un vecteur d’intérêt commercial pour l’Europe ; une double approche commerce-développement se forme ¹²⁰⁹:

« Ils avaient une vision complètement différente. Pour la DG Développement, l’objectif est d’aider ces pays, et donc nous aussi. Parce qu’on s’aide forcément soi-même aussi. En favorisant la prospérité des zones proches, on se favorise nous-mêmes. A la DG Commerce, l’idée est : comment on peut nous favoriser nous-mêmes sur le plan commercial, en tant

¹²⁰⁵ Entretien avec Paolo Logli, 6 juin 2016. L’hypothèse d’une « commercialisation du développement » est confirmée dans les différents échanges (entretien avec AT, 20 octobre 2016 ; entretien avec Ingo Feustel, 1 décembre 2016 ; entretien avec FD, 21 décembre 2016).

¹²⁰⁶ Entretien avec AT, 20 octobre 2016.

¹²⁰⁷ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016.

¹²⁰⁸ Entretien avec FD, 21 décembre 16.

¹²⁰⁹ L’intérêt commercial des politiques de développement est certes au fondement de toute politique de coopération. Voir notamment le rapport De Bandt-Berthelot qui calcule les gains économiques que la France peut tirer de ses relations avec l’Afrique (Yves Berthelot et Jacques De Bandt, *Impact des relations avec le Tiers-Monde sur l’économie française*, Paris, la Documentation française, 1982.). Rappelons aussi le chiffre affiché dans le *Courrier* n°160 (1996), p.69 : en 1996 encore, sur 100 Ecus donnés, 48 reviennent systématiquement en Europe, et l’aide bilatérale garantit 70 % de retour, bien que l’OCDE affiche le déliement de l’aide comme objectif à la fin des années 1990. Sur le *nexus* commerce-développement, voir Maurizio Carbone et Jan Orbie, « Beyond Economic Partnership Agreements: the European Union and the trade–development nexus », *Contemporary Politics*, 2014, vol. 20, n° 1, p. 1-9 ; S. Bilal et R. Grynberg, *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, *op. cit.*

qu'Union européenne ? Il y a des accords privilégiés avec des pays ACP, mais c'est surtout nous [notre intérêt qui compte]¹²¹⁰».

Les enjeux de développement de la Commission à travers la relation avec les ACP prennent un tour résolument commercial, à tel point que les Etats-membres européens craignent eux aussi de se voir dépossédés de leurs compétences de promotion commerciale :

« Il y avait la crainte des organismes bilatéraux qui assurent certains crédits, et notamment les agences qui s'occupaient de l'export, qu'ils ne puissent plus assurer leur domaine. Ça a été dur [...]. Les États-membres craignaient qu'on allait écraser les agences de promotion d'exportation. C'était une question de compétences ¹²¹¹».

La question des compétences de la Commission par rapport aux Etats-membres se pose également dans le cadre de la coordination communautaire : la « néolibéralisation » et la « commercialisation » du développement, à l'œuvre à partir de 1998, entraînent des changements au sein des autres institutions et programmes de développement chargés du secteur privé au niveau UE-ACP.

¹²¹⁰ Entretien avec GF, 25 octobre 2016.

¹²¹¹ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

II. Réformes opérationnelles pour le secteur privé

Cette dernière partie s'intéresse aux transformations des instruments de la politique de développement du secteur privé à partir de 1998. Un fonctionnaire de la nouvelle équipe « secteur privé » résume les enjeux de la réorganisation de l'unité B4 en 1998 : conserver à la Commission les pleins pouvoirs dans le domaine des relations avec les ACP, en organisant un partage de compétences opérationnelles qui convienne aussi à la Banque européenne d'investissement. Donner à la Commission un rôle de coordinateur et non d'exécutant et coordinateur à la fois :

« C'était une grosse discussion : il fallait maintenir à la Commission une gestion de tout ce qui était ACP, sans pour autant donner à la Commission un rôle d'intervention ¹²¹²».

Avec la Banque européenne d'investissement, la DG VIII parvient enfin à atteindre un terrain d'entente et de coopération, cependant que de nouvelles mesures précisent la répartition des tâches pour le développement du secteur privé ACP. Le Centre de développement industriel (CDI) est sujet à différentes projections de la DG VIII et des ACP, résultant en une réforme structurelle pour rompre avec vingt-trois ans d'insatisfactions de la part de la DG VIII. Les nouveaux programmes mis en place par la Commission doivent rationaliser les approches, mais sont surtout considérés, de l'intérieur, comme un moyen pour la Commission de neutraliser une institution paritaire devenue embarrassante.

A. *Nous n'avons jamais été banquiers*

A partir de 1998, dans le sillage des réformes à la DG VIII, les relations avec la Banque européenne d'investissement évoluent. A l'unité « secteur privé », une équipe réformatrice en remplace une autre, à l'approche plus traditionnelle. Les priorités sont redéfinies pour contenter les interlocuteurs de la Banque européenne, à un temps, en 1998, où la défiance interinstitutionnelle est au sommet. A Luxembourg, les responsables des opérations de la Banque dans les pays ACP se sentent mépris dans leurs logiques de travail :

« La Commission nous critiquait toujours [...]. On nous disait tout le temps, “mais non vous devez faire plus, vous devez donner cet argent, vous ne pouvez pas gagner de l'argent dessus...”¹²¹³».

¹²¹² Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

¹²¹³ Entretien avec EB, 20 octobre 2016.

La Banque se voit accorder plus d'autonomie et de marge de manœuvre par l'unité « secteur privé » qui ne cherche plus à coordonner ses activités à partir de la réforme de l'unité B4. Banque et Commission se positionnent d'une manière différente pour développer le secteur privé ACP, en suivant une nouvelle stratégie, non de coordination mais de complémentarité. Comme le dit un des fonctionnaires de l'unité, à chacun son métier :

« À partir du moment où on leur a fait comprendre que nous n'étions pas là pour leur donner des leçons sur la façon dont ils devaient s'y prendre pour gérer leurs opérations, l'attention ou les contrastes étaient davantage sur les aspects d'approche et de politique que sur les aspects des projets. Ça a permis de changer beaucoup. C'est vrai que si la Banque savait [...] qu'on n'était pas là pour intervenir sur l'aspect bancable d'un investissement, ça nous mettait dans une relation complètement différente ¹²¹⁴».

La DG Développement mène une réflexion avec la Banque européenne d'investissement, qui est positionnée davantage en partenaire de la Commission qu'en exécutant, et cherche à proposer des politiques sur des sujets plus systémiques que des discussions de projets ponctuels, qui aillent au-delà d'une « discussion parfois assez stérile sur l'opportunité de financer une opération plutôt qu'une autre ¹²¹⁵». L'accès aux capitaux et au crédit bancaire est la question la plus récurrente dans des politiques de développement de secteurs de production. Sous l'impulsion du chef d'unité Cesar Debén, la DG VIII et Banque européenne se rencontrent fréquemment et préparent la mise en place d'un fonds financier pour l'appui aux PME, pour remédier au problème des capitaux à risques sous-utilisés, et répondre à la demande des ACP de donner un accès au financement aux opérateurs locaux. Dans cette optique, il est fait appel à la Société financière internationale (SFI), bras de financement du secteur privé du groupe Banque mondiale. La DG Développement propose dès le premier mois des négociations de mettre en place une « Facilité d'investissement » afin de stimuler et donner plus de poids aux activités de développement du secteur privé¹²¹⁶. La demande récurrente des ACP tout au long des années 1990 à disposer d'un fonds autonome, au contraire d'enveloppes de capitaux à risques sous-utilisées et à renégocier, semble enfin entendue¹²¹⁷. Mais le contexte est différent. Pour inspiration, les architectes de la Facilité d'investissement regardent les modèles déjà existants, à plus petite échelle, des fonds de

¹²¹⁴ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

¹²¹⁵ Idem.

¹²¹⁶ Archives de la Commission, fonds BDT 517/05-36 Lomé/négoc/1998-2000, Note confidentielle de Bernard Petit, 6 octobre 1998.

¹²¹⁷ Pour les fonds de capital-risque, un milliard d'Ecus sont disponibles mais sont peu engagés. La mise en place de la Facilité d'investissement de la BEI en 2003 correspond à la demande formulée par le groupe ACP dès 1978 (AHUE, BAC 16/2001 – 16, compte-rendu de réunions 1978-1979 ; AHUE, BAC 16/2001 – 8, compte-rendu de la réunion de préparation de la conférence ministérielle, 5 décembre 1978).

garantie en Afrique de l'ouest et dans la bande de Gaza, des fonds qui doivent encourager la « libéralisation et la privatisation des économies [...] afin de préparer la mise en place progressive d'une zone de libre-échange avec l'Union européenne »¹²¹⁸.

Le mécanisme est pensé à partir de 1998 et prend la forme d'un fonds renouvelable (*revolving*) alimenté par des contributions des Etats-membres européens (pour 2,2 milliards d'Euros) avec 1,7 milliards d'Euros de prêts sur fonds propres de la BEI. Sur le modèle de la Société financière internationale, la Facilité d'investissement illustre un changement important dans la relation UE-ACP, à un moment où il existe une « vague favorable » (selon le responsable de sa mise en place à Bruxelles) à une politique plus active de financiarisation du développement¹²¹⁹. Cette réflexion plus systémique permet de penser la coopération UE-ACP différemment, en passant outre les relations avec les autorités ACP et en s'adressant directement au secteur privé, conformément à l'Accord de Cotonou qui en fait un nouvel interlocuteur du développement¹²²⁰. De plus, la nature autonome et renouvelable de l'instrument permet à la Banque européenne d'investissement d'être moins freinée par le risque, les activités de financement intervenant en dehors du bilan financier de la Banque. Cette solution d'autonomie est privilégiée afin de régler le problème de risque – que la Banque ne pouvait auparavant pas prendre étant donné ses obligations de préserver sa notation financière en triple A.

Pensée en 1998, la Facilité d'investissement n'est finalisée qu'en 2003, après un retard dans la mise en œuvre et dans les Comité des gouverneurs à la Banque européenne. En 2000, au moment de la décision de lancer la Facilité d'investissement, prêter au secteur privé ACP semble encore révolutionnaire pour les dirigeants de la Banque, tant les opérations dans le cadre de la Convention de Lomé restent limitées par rapport à son portefeuille global. La Banque se contente jusqu'alors de déployer des lignes de crédit et ne se risque pas à appliquer d'autres taux que ceux du marché. Les débats internes sont forts et leur issue n'est pas

¹²¹⁸ Archives de la Commission, BDT 517/05-37 Lomé/négoc/Compte-rendu post-Lomé janvier-juillet 1999 : Note « Fonds de garantie », sans date. La Commission fait référence au fonds de garantie du financement des investissements privés en Afrique de l'Ouest (FGIPAO) qui garantit jusqu'à 50 % des encours de crédits pour inciter les investissements. Et aussi au *West Bank and Gaza Investment Guarantee Trust Fund*, un fonds fiduciaire du MIGA que la Banque européenne garantit à hauteur de 5 millions USD par projet. Il est à ce moment question aussi de créer un tel fonds pour la politique européenne de coopération avec les pays méditerranéens.

¹²¹⁹ « Il y avait un *momentum* de facilité financière à l'époque. Et toutes ces discussions ont eu lieu à d'autres échelles que la nôtre : le FMI, des ONG, des universitaires les avaient aussi » (entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016). Il apparaît important pour les fonctionnaires de la Commission de justifier leur appartenance au club des bailleurs en se coordonnant avec eux.

¹²²⁰ Articles 2, 6, 10, 19 de l'Accord de Cotonou UE-ACP signé le 23 juin 2000.

évidente, autant pour les Etats-membres que chez les gouverneurs de la Banque. D'autant que les banques africaines, pour la plupart, sont en situation de surliquidité bancaire dans la mesure où les difficultés liées à l'économie informelle les dissuadent de prêter aux opérateurs locaux, en particulier dans la zone ouest-africaine de l'UEMOA. La surliquidité représente un risque supplémentaire pour la BEI mais aussi un enjeu d'intervention pour encourager les prêts. Finalement l'aval politique du Conseil des gouverneurs à la Banque est donné, même si le montant proposé initialement par la Commission (12 milliards d'Euros) est sensiblement revu à la baisse, c'est-à-dire divisé par trois¹²²¹. La « vague favorable » à la financiarisation du développement explique en partie la mise en place effective de la Facilité d'investissement, impossible à la fin des années 1970 lors de sa première évocation, mais c'est surtout l'implication des responsables « techniques » du dossier à la Commission et à la Banque, donc les chefs d'unité, qui l'emporte sur la circonspection et la prudence des responsables politiques :

« Tout le monde était réticent, y compris les États-membres. [...] personne n'y croyait... Puis la proposition a été adoptée par tous les États-membres sans aucune exclusion. Il est vrai qu'il y avait à ce moment une vague qui poussait le développement du secteur privé. Je me rappelle des discussions avec le comité politique de la Banque, et les réticences du président à faire des prêts pour les petites et moyennes entreprises. Le rôle de la Banque était de jouer un rôle de banque, elle voulait donc pratiquer les taux du marché ¹²²²».

Les réticences ne sont pas que du côté de l'Union européenne. Pendant les négociations, des Ambassadeurs des pays ACP expriment leur crainte de voir changer les règles du jeu traditionnelles. Leur inquiétude concerne notamment les fonds en capitaux à risques qui, quoique limités, risqueraient selon eux de disparaître au profit d'un mécanisme rigide, aux règles plus compliquées et avec une logique de « bancabilité » gouvernée par des banquiers européens. Ce qui n'est pas infondé : les prêts de la Facilité d'investissement sont autorisés sur la base d'un retour sur investissement (calcul difficile dans le cas d'entreprises africaines souvent informelles), aussi la Banque a intérêt à financer des projets plus « bancables », plus intéressants du point de vue de la solidité du dossier.

La décision de créer une Facilité d'investissement doit beaucoup à la ténacité d'un responsable à la Commission (Cesar Debén) qui soigne la relation avec la Banque européenne d'investissement pour plus de coordination, et au portage de quelques responsables à Luxembourg. A la BEI, le soutien à l'initiative n'est pas immédiat et la prise de risque pour la Banque est élevée. Les partisans de la Facilité d'investissement sont les responsables des

¹²²¹ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹²²² Idem.

opérations dans les ACP, notamment le Britannique Martin Curwen, directeur à la direction des financements à l'extérieur de l'UE, ou la Belge Jacqueline Noël, directrice des opérations pour l'Afrique centrale et orientale dans les années 1990. Hormis ces quelques convaincus, responsables presque à eux seuls d'une décision à près de 4 milliards d'Euros, les acteurs sont peu nombreux. En 2000, développer un secteur privé ACP signifie pour la Banque européenne encore un risque politique, selon Debén :

« [Martin Curwen] m'a avoué le jour du lancement d'ailleurs, qu'il n'avait jamais cru que cela se ferait. La Banque était très rodée pour de grosses opérations, mais pas pour des opérations de premier étage, de caractère général, et surtout pas les petites et moyennes entreprises ¹²²³».

Lorsque l'Accord de partenariat de Cotonou est signé en 2000, les relations de la Commission et de la Banque européenne d'investissement sont transformées et la Facilité d'investissement devient un premier fonds de financement autonome de la Banque pour soutenir les investissements publics et privés dans les pays ACP. La Facilité d'investissement est lancée en 2003 et permet de soutenir les investissements directs étrangers et d'appuyer les activités des entreprises locales en accordant des prêts, à long terme et en monnaie locale, deux innovations de Cotonou. La BEI ouvre progressivement des premiers bureaux régionaux en Afrique¹²²⁴. La Banque européenne d'investissement a alors un mandat indépendant de la Commission pour développer le secteur privé (dans les pays) ACP.

B. Le CDI et sa mue en CDE

A la fin de la Convention de Lomé, le bilan porte sur tout aspect de la coopération UE-ACP. *Quid*, alors, du Centre de développement industriel (CDI), organisme de coopération paritaire UE-ACP mis en place en 1977 dans « l'esprit de Lomé » pour favoriser l'industrialisation des ACP par une coopération avec les industriels européens ? Après avoir entrepris des réformes en tant que directeur du CDI depuis 1990 (début de décentralisation, structure plus légère, plus grande sélectivité dans les projets, budgets plus importants¹²²⁵), le directeur du CDI Paul Frix arrive au terme de son mandat en 1995. Il quitte le Centre pour laisser la direction au Fidjien Surendra Sharma et au Portugais Fernando Matos Rosa, son adjoint, de 1995 à 2000. Nous verrons que la Commission, qui s'est, dès sa création, très

¹²²³ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹²²⁴ La Banque européenne ouvre à partir de 2000 des bureaux de représentation à Pretoria, Dakar, Le Caire, Nairobi, Tunis, Rabat, Addis-Abeba, puis Lusaka, Maputo, Yaoundé et Abidjan.

¹²²⁵ « Il fallait une structure légère à Bruxelles et d'autres branches ailleurs. Il fallait gérer le CDI comme on gère une entreprise » (entretien avec PF, 20 janvier 2017).

rapidement distancée du CDI, change sa coopération avec le Centre à partir de 1998 et influence les transformations dont celui-ci fera l'objet en 2000.

1) Les raisons d'un manque de parité au CDI

La Commission se désengage dès les années 1980 de ses responsabilités par défaut d'appropriation de l'instrument CDI. D'autres institutions occupent trop l'espace institutionnel. Le Comité de coopération industrielle UE-ACP, qui conseille la direction du Centre et en assure la tutelle politique, est lui-même régi par la tutelle du Comité des Ambassadeurs ACP qui se réunit plusieurs fois par an pour statuer sur les questions de l'industrialisation. Cela, même aux dernières années de Lomé, alors qu'il n'est quasiment plus question de coopération industrielle depuis Lomé IV. En plus d'être dépassé, le Comité des Ambassadeurs est à un niveau trop « politique », selon les responsables à la DG VIII. La Commission se contente de se faire représenter, souvent par des fonctionnaires qui ne sont pas aux rangs et grades les plus élevés, et de siéger aux instances officielles pour se prononcer sur le budget, qui n'est jamais suffisant selon les doléances des équipes du Centre¹²²⁶. Pour un ancien directeur du CDI, il y a un manque de coordination évident :

« On n'avait pas d'interlocuteur fiable. Zéro. On ne savait pas à quoi s'en tenir. La Commission n'a jamais voulu s'en occuper, se responsabiliser. On était dans une structure paritaire, où la main droite ignore ce que fait la main gauche ¹²²⁷».

Des deux côtés du spectre paritaire ACP-UE s'établit un rapport de méfiance. Les fonctionnaires de la DG VIII se rendent certes aux réunions, mais ne s'impliquent pas dans la politique du Centre. La DG VIII reproche au CDI, dès ses premières années, la paralysie dans la prise de décisions, conditionnées à des démarches trop politiques. Le dialogue est difficile et les fonctionnaires du CDI comme de la Commission s'aperçoivent que d'intervenir ou dialoguer implique de passer par le niveau politique international ; il n'y a pas de contacts techniques au gré à gré : « c'était trop compliqué pour valoir la peine ¹²²⁸». Le CDI est une structure conditionnée à un processus « lourd » d'autorisations politiques auprès du Comité des Ambassadeurs ACP. Pour le directeur du Centre comme pour d'autres acteurs,

¹²²⁶ Entretiens avec PaB, 24 octobre 2016 ; entretien avec PF, 28 septembre 2016 ; entretien avec H, 19 janvier 2017 ; entretien avec Paolo Logli, 27 juin 2016 ; entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016 ; entretien avec FD, 21 décembre 2016.

¹²²⁷ Entretien avec PF, 20 janvier 2017.

¹²²⁸ Entretien avec PaB, 24 octobre 2016.

l'autonomie du CDI est très limitée, et le mode de fonctionnement est plus proche d'un système clientéliste que d'un travail proche du terrain d'application :

« Le Conseil d'administration n'est composé que de gens qui arrivent là par hasard, qui ont, en grande partie du moins, reçu un sucre d'orge, en récompense de services politiques. C'est rare, mais ça arrive heureusement, vous savez une horloge donne deux fois l'heure juste par jour, il arrive aussi que le système génère des gens valables, mais c'est plutôt l'exception que la règle. En plus en général ces gens vont aller à la Commission ou aux ACP et chercher leurs instructions ¹²²⁹».

A la DG VIII, le CDI finit par être considéré comme « un gadget des ACP ¹²³⁰», une « machine bureaucratique avec un impact marginal ¹²³¹» une institution à laquelle « s'accrochent ¹²³²» des Ambassadeurs pour « faire carrière ¹²³³». Car outre le Comité des Ambassadeurs, les nominations des équipes du CDI sont conditionnées à des systèmes de quotas et de rotation, relevant du népotisme étant donné les avantages de prestige et de privilèges financiers liés à une carrière diplomatique à Bruxelles :

« A la direction du [CDI] on avait des *clowns* qui étaient là pour leurs postes. Ils se fichaient de tout. Le Comité des Ambassadeurs, pour les ACP, ça voulait surtout dire "Ambassade", donc ils pensaient qu'ils n'avaient rien à faire, il suffisait juste de s'accrocher. Là-bas chaque Ambassadeur ACP demande "qu'est-ce que vous avez fait pour mon pays ? Qu'est-ce que vous me donnez ?". C'est du népotisme tout le temps. On avait le frère ou le copain d'un ministre... ça ne peut pas fonctionner ¹²³⁴» ;

« Et puis il y avait le problème de la personnalité du statut diplomatique. Les gens au CDI étaient fiers, très fiers, de ne pas devoir dépendre de la Commission ; ils pensaient avoir un statut diplomatique fort. Et tout ça, ces éléments humains aussi, ça empirait la relation avec la Commission ¹²³⁵».

De leur côté, les responsables du CDI voient dans la Commission un organe de pouvoir incapable de partager celui-ci avec les ACP. Alors en choisissant de se désengager de la responsabilité du CDI, la DG VIII l'envoie dans une impasse en le privant de moyens, en le

¹²²⁹ Entretien avec PF, 28 septembre 2016.

¹²³⁰ Entretien avec PaB, 24 octobre 2016.

¹²³¹ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹²³² Entretien avec H, 19 janvier 2017.

¹²³³ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹²³⁴ Entretien avec H, 19 janvier 2017. D'autres acteurs, du Secrétariat ACP, comme de la Commission ou du CDI, corroborent cette vision :

« Les Ambassadeurs eux voulaient seulement que l'institution ACP reste, pour leur carrière, et la question principale était : qui on va mettre à quel poste ? » (Entretien avec RD, 28 septembre 2016) ;

« C'était une manière d'avoir des représentants à Bruxelles, c'était une manière d'avoir des postes, et lorsqu'on dit postes on dit influence. [...] C'était extrêmement difficile. Très politisé. Et puis c'est un organisme paritaire, c'est-à-dire qu'il fallait une représentativité entre le directeur, le directeur adjoint etc. et donc vous êtes dans des éléments de quotas et cela ne peut avoir que des éléments extrêmement tendus. Un directeur et un directeur adjoint qui parfois ne se parlaient pas, dans un Centre qui avait 50-60 personnes, ça faisait beaucoup de chefs, pas beaucoup d'Indiens... Donc ça faisait beaucoup de tensions, c'était extrêmement difficile » (Entretien avec FD, 21 décembre 2016).

¹²³⁵ Entretien avec PaB, 24 octobre 2016.

« fossilisant », car rapidement le Centre ne dispose ni de son soutien budgétaire ni de son soutien politique :

« [A la Commission] on disait toujours “c’est politique”, la responsabilité n’était pas prise. Les fonctionnaires de la Commission venaient au Conseil d’administration en tant qu’observateurs mais avaient en réalité tous les pouvoirs. Ils disaient “ce n’est pas notre instrument”. [...] Donc au niveau institutionnel ça ne marchait pas. C’était encore plus évident après. La Commission ne considérait pas [le CDI] comme son instrument. Certains voulaient le terminer pour créer leur propre programme. D’autres disaient que c’était ingérable, notamment à cause du Comité des Ambassadeurs et des directeurs nommés politiquement. Et la rotation euro-ACP ne facilitait pas les choses. La rotation entre régions Afrique, Caraïbes, Pacifique ne facilitait pas les choses, ils avaient leurs propres critères. [...] Et avoir un propre statut, c’était absurde, ça a tout compliqué. On considérait [au début le CDI] comme une agence de la Commission, avec un statut de fonctionnaire, puis les temps ont changé et la Commission n’en voulait plus comme son instrument. [Le CDI] s’est fossilisé. Les réformes étaient impossibles. Si la Commission voulait dire quelque chose, elle devait passer par le Comité des Ambassadeurs, ce qui était ingérable ¹²³⁶».

Où que se pose le regard, l’observation est la même : il existe une méfiance institutionnelle envers le CDI, instrument dont la Commission n’assume pas la direction et qui est pourtant censé représenter le succès d’une coopération paritaire avec les ACP. La question de son maintien, ou plutôt de sa suppression, est longtemps posée.

2) Fermer ou réformer le CDI ?

A la fin des années 1990, la Commission parvient à réorganiser le Centre de développement industriel et le transforme en Centre de développement de l’entreprise (CDE). Dans le contexte propre à la Commission de réformes organisationnelles pour mettre fin à des critiques de mauvaise gestion des fonds européens, réformer le CDI apparaît comme une nécessité. La DG Développement ne peut continuer de financer un outil dont elle s’est éloignée, et cherche à changer le mode de fonctionnement du CDI. Mais le changement se révèle longtemps impossible, comme en témoignent les différentes tentatives. En 1995, la Commission propose un ensemble de mesures pour rationaliser la gestion et réduire le coût de fonctionnement du CDI par rapport aux autres instruments existants. La Commission suggère de renforcer le rôle de contrôle du Conseil d’administration du CDI (auquel elle siège) sur le Centre lui-même, et d’en faire un organe plus indépendant, une autorité de référence, au détriment du Comité de coopération industrielle (CCI). Il est également proposé que le Conseil d’administration nomme le directeur adjoint parmi une liste d’agents du Centre que le directeur propose lui-même, plutôt que de recourir à un candidat extérieur, comme c’est

¹²³⁶ Entretien avec PaB, 24 octobre 2016.

encore le cas en 1990 avec la nomination politique de Surendra Sharma, qui crée un précédent notoire de mésentente personnelle entre directeur et adjoint. Les propositions sont retoquées par le côté ACP lors des négociations pour Lomé IV bis, et les réformes demandées par la Commission pour plus de légèreté institutionnelle et d'efficacité politique n'aboutissent pas¹²³⁷.

Fin 1998, lorsque Cesar Debén prend les commandes de l'unité « secteur privé » à la Commission, il tente de changer les statuts du CDI. L'impact du CDI n'étant pour lui que « marginal » ou « peanuts »¹²³⁸, autant le supprimer. Le moment des négociations pour « l'après-Lomé » semble le mieux indiqué étant donné que l'ensemble de ce qui fait Lomé est remis en question. Mais même en pleines négociations, la suppression reste difficile :

« Le CDI on a voulu le démanteler au moment de Cotonou, c'est moi qui l'avais proposé mais je m'y suis pris trop tard. C'était trop difficile à démonter, ça nous a pris des années. C'était un véritable cauchemar et ça a coûté une fortune. C'était une administration gigantesque, des pertes de temps immenses... On a tout fait pour le fermer. C'est une de ces structures tellement compliquées qu'elles deviennent impossibles à fermer ¹²³⁹».

Les équipes du CDI (une quarantaine de responsables, experts et consultants des pays ACP et européens) qui y travaillent s'opposent aux changements qu'ils pressentent à la fin des années 1990. La direction du CDI déploie plusieurs stratégies pour asseoir la légitimité et l'autorité de leur institution. En premier lieu, les responsables du CDI de 1995 à 2000 se rendent indispensables par des moyens de communication politique en multipliant les réunions à haut niveau et les prises de position¹²⁴⁰. Le directeur adjoint du CDI, Fernando Matos Rosa, prépare son mandat en tant que directeur en 2000, et se met à cet effet en ticket avec le Malien Hamed Sow, ancien expert pour la Commission et la Banque mondiale, directeur des opérations du CDI, qui deviendra plus tard son adjoint¹²⁴¹. Matos Rosa et Sow représentent le CDI dans les réunions décisives pour la relation UE-ACP tandis que le

¹²³⁷ Archives ACP. « Examen à mi-parcours de la quatrième Convention. Coopération pour le financement du développement et questions connexes. Rapport intérimaire sur l'état d'avancement des négociations » (ACP/00/007/95 GRP.NEG.N°3), 6 février 1995, p.5-12.

¹²³⁸ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹²³⁹ Idem.

¹²⁴⁰ Voir par exemple l'interview de Matos Rosa dans le *Courrier* n°166 (1997), p.10-12 qui revendique l'omniprésence du secteur privé dans la coopération et, partant, l'importance nouvelle du CDI, ou l'article de Sow dans le *Courrier* n°177 (1999), « The private sector : a new deal in EU-ACP cooperation », p.105-106.

¹²⁴¹ Sow devient par la suite directeur du CDE puis Ministre de l'Énergie, de l'Eau et des Mines du Mali, avant de se lancer en campagne pour les élections présidentielles en 2007. A cette date, un scandale financier du CDE auquel il est mêlé, refait surface dans la presse malienne. Accusé de malversations financières par un informaticien britannique, qu'il limoge avec d'autres, il aurait manqué à l'obligation d'impartialité en privilégiant des entreprises maliennes.

directeur fidjien en poste, Surendra Sharma, disparaît manifestement des radars¹²⁴². En 1998, Matos Rosa et Sow se concertent avec la DG VIII et valident la *Stratégie communautaire pour le secteur privé*¹²⁴³, puis accompagnent la Commission et la Banque européenne lors d'une réunion avec la Banque mondiale à Washington¹²⁴⁴ ou encore dans les îles Canaries pour la réunion avec les chambres de commerce ACP en 1999¹²⁴⁵. Les responsables du CDI sentent que le temps est aux réorganisations et annoncent avoir raté les objectifs d'une coopération réussie avec les autres institutions, notamment avec la Commission européenne ; ils déclarent vouloir faire du CDI peu neuve. Lors d'une réunion ministérielle UE-ACP à Dakar en février 1999, Matos Rosa et Sow s'engagent à transformer le CDI selon les recommandations de la Commission, à un moment où son budget diminue et, par conséquent, est en position de faiblesse institutionnelle. Les activités du CDI doivent s'aligner sur la stratégie de la Commission, quitter les petits projets, les secteurs trop traditionnels pour la DG VIII, s'investir sur des programmes plus larges qu'un financement ponctuel qui représente le mode de fonctionnement usuel¹²⁴⁶.

A Dakar en février 1999, lors d'une conférence ministérielle UE-ACP, la Commission décide que le CDI deviendra le « Centre de développement de l'entreprise », ou CDE, à partir de 2000. Le CDE, dans la logique de la Commission, est alors plus aligné sur le vocabulaire propre à « l'après-Lomé », et se déleste de la notion de développement industriel, d'un autre temps, pour embrasser « tout » le secteur privé, y compris les services et les entreprises¹²⁴⁷. Le recours au terme « entreprise » doit symboliser ce changement. Il s'agit pour l'unité B4 d'une « réforme non achevée ¹²⁴⁸ » car la Commission a à ce moment les mains liées, ou trop occupées par de nombreux chantiers de restructurations, négociations et réformes. D'une part, les équipes du CDI montrent de la résistance au changement et passent leur temps, selon la Commission, à faire du lobby pour pouvoir continuer d'exister, ce à quoi la Commission ne peut pas s'opposer, faute de moyens juridiques et opérationnels. D'autre part, sur le front des négociations, les velléités de la DG VIII rencontrent de fortes résistances et inquiétudes de la part des pays ACP, notamment sur les questions de la place du secteur privé et du commerce

¹²⁴² Il est très peu fait référence à Surendra Sharma dans les numéros de la fin des années 1990 du Bulletin du CDI.

¹²⁴³ Le *Courrier* n°169 (1998), p.92.

¹²⁴⁴ Le *Courrier* n°171 (1998), p.98.

¹²⁴⁵ Le *Courrier* n°174 (1999), p.4-6.

¹²⁴⁶ « On voulait un Centre plus dynamique, qui quitte une vision de secteurs traditionnels (cuir, textile...) et aide à réfléchir avec nous au financement des entreprises, aux réflexions avec la BEI » (Entretien avec FD, 21 décembre 2016).

¹²⁴⁷ Le *Courrier* n°177 (1999), « The private sector : a new deal in EU-ACP cooperation », p.105-106.

¹²⁴⁸ Entretien avec FD, 21 décembre 2016.

dans le développement. Des résistances de la part de la Banque européenne d'investissement aussi, qu'elle essaie d'emmener pour mettre en place la facilité d'investissement. Enfin, au sein de la direction générale elle-même, les remous que provoque la phase de restructuration en interne de la DG VIII et de l'unité B4 limitent les marges de manœuvre à caractère réformateur des négociateurs de « l'après-Lomé »¹²⁴⁹. En 1998, la nouvelle équipe « secteur privé » de la DG VIII doit finalement composer avec une deuxième vie du CDI, sous une nouvelle structure qu'elle s'attache à désormais contrôler davantage. Cela passe, principalement, par la création et la répartition de nouveaux programmes pour le développement du secteur privé.

C. Des programmes pour plus d'impact ?

A la veille des années 2000, la nouvelle unité « secteur privé » à la Commission repense le mode de fonctionnement de l'unité. L'approche ponctuelle de projets est transformée en un mode opératoire qui se veut plus holistique, afin de rassembler et rationaliser les procédures au nom de l'efficacité et pour souligner que le secteur privé devient un principe de gouvernance transversal pour toute politique de développement des pays ACP selon la Commission.

1) La fin des projets traditionnels éparpillés

Après la restructuration de l'unité « secteur privé », la Commission décide d'orienter sa politique de développement du secteur privé dans les ACP vers des programmes plus importants en termes de montants et au profit de transformations macroéconomiques dans les pays bénéficiaires et d'un secteur privé résolument orienté vers l'export. Avec l'arrivée de Cesar Debén comme nouveau chef de l'unité B4, le travail de l'équipe précédente est, selon les intéressés, « jeté à la poubelle ¹²⁵⁰ », ce qui alimente une rancœur par rapport au travail accompli :

« Le [travail pour le] secteur privé a été tué, malgré environ 60, 70 ou 80 projets en cours ou passés, financement d'assistance technique, financement d'entreprises... Notre approche secteur privé a été tuée. Tout ça c'était fini, toutes ces histoires d'investissements privés. Ils ont gardé quelques projets dans les Caraïbes, parce qu'ils marchaient bien ¹²⁵¹ ».

¹²⁴⁹ Entretien avec FD, 21 décembre 2016 ; entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹²⁵⁰ Entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016. Voir aussi l'entretien avec PB, 19 janvier 2017.

¹²⁵¹ Idem.

Les rapports annuels de l'UE montrent une hausse relative des projets pour le développement du secteur privé dans les années 1990. Le tableau ci-dessous reprend l'ensemble des projets en cours dans les années 1990. Pour un montant total de 150 millions d'Ecus, les projets initiés et exécutés par l'unité B4 de Ritto et Logli sont terminés et non reconduits au moment des réformes à la fin des années 1990 (voir tableau 20). Les projets de développement du secteur privé consistent le plus souvent à développer des lignes de crédit, ou prêts globaux, accompagnés d'actions d'assistance technique et de formation, dans une logique de projets épars et sans intégration régionale. Selon un document de service de l'ancienne unité « secteur privé » en 1997, plusieurs pays ACP indiquent le développement du secteur privé comme domaine d'action prioritaire, ce qui leur donne la possibilité d'utiliser l'enveloppe du FED qui leur est confiée¹²⁵². Cela signifie aussi que la plupart des pays ACP continuent de ne pas en faire une priorité. C'est le cas notamment de certains pays à forte superficie ou démographie, comme le Nigeria, le Mali, la République démocratique du Congo/Zaïre... D'autres thématiques plus traditionnelles et publiques continuent de lui être préférées : les programmes d'ajustement structurel, les projets dans l'énergie, les infrastructures, la santé, l'éducation, le système judiciaire ou électoral, la décentralisation, le secteur minier...

Tableau 20 : Projets de développement du secteur privé de 1993 à 1999¹²⁵³

| Pays ACP | Projet de développement du secteur privé | Montant (M Ecus) |
|---------------|---|------------------|
| Angola | Pêche artisanale : lignes de crédit, équipements, assistance technique, formation | 10,4 |
| Barbade | Développement de l'élevage : ligne de crédit | 2,475 |
| Burkina Faso | Programme d'appui aux PME | 10,5 |
| Burundi | Projet d'appui aux micro-entreprises : suivi des dossiers, gestion, formations, assistance technique | 10 |
| Cap-Vert | Développement d'une zone industrielle à Praia | 1,29 |
| Comores | Ligne de crédit aux PME, agriculteurs | 1 |
| Congo | Appui au secteur privé et aux PME | 10 |
| Côte d'Ivoire | Appui à une coopérative (groupement villageois de coopération (GVC) : ligne de crédit, assistance technique | 1,275 |
| Ethiopie | Programme de développement de PME | 7 |
| Ghana | Programme GRATIS : appui et formation à des microentreprises (artisans, agriculteurs) | 4,2 |
| Guinée | Aide au Crédit Rural de Guinée (CRG) | 1,941 |
| Guyana | Appui au développement du secteur privé | 1,5 |

¹²⁵² Commission des Communautés Européennes, Community Support for the Private Sector in ACP countries, juin 1997, p.9. Dans le 7^e FED, 42 programmes « secteur privé » sont conduits, dont 35 en Afrique subsaharienne.

¹²⁵³ Voir les pages du FED en annexe du *Courrier* du n°138 (1993) au n°178 (2000), et le Rapport annuel de l'Union européenne, 1996, p.930. Pour la totalité des opérations « secteur privé » de la Commission, précisons que d'autres projets (moins importants budgétairement) sont mis en place au Cameroun, au Gabon, en République Dominicaine, aux Seychelles, en Tanzanie et au Togo.

| | | |
|-------------------|--|-------|
| | Développement d'une facilité de crédit aux PME | 0,7 |
| Jamaïque | Facilité de crédit pour les PME | 5 |
| | Programme de commerce et promotion d'investissements | 6 |
| Kenya | Petites entreprises du secteur informel | 10 |
| Maurice | Technologies dans les entreprises privées | 2,9 |
| | Appui aux PME | 7 |
| Mozambique | Programme de développement du secteur privé : étude, formations | 1,98 |
| Namibie | Programme de commerce et investissement (TIDP) : renforcement de capacités des secteurs public et privé, appui aux PME, assistance technique | 3,6 |
| Niger | Appui à l'artisanat (PROFORMAR) | 1,85 |
| Sénégal | Appui au développement de PME à Dakar | 1,99 |
| | Programme de développement régional à St-Louis. | 22,5 |
| Suriname | Institut du bois : contrôle des activités d'exploitation et de reforestation | 3,5 |
| Trinité et Tobago | Programme de PME | 2 |
| | Appui à la compagnie CSBL (Caribbean Support business Ltd.) : conseils en management | 0,347 |
| Zambie | Renforcement de capacités de la <i>Bank of Zambia</i> | 1,15 |
| | Programme de développement du secteur privé : études, assistance technique, formation | 8 |
| Zimbabwe | Programme de développement de l'import/export | 9 |

Source : Commission européenne

En 1999, à partir d'une unité restructurée, la Commission termine les projets de développement du secteur privé déjà initiés dans les pays ACP. Ce faisant, la Commission reprend les rênes des autres instruments communautaires en mettant en place de nouveaux programmes intra-ACP, et au moyen d'une répartition différente des rôles entre institutions.

2) Des programmes complémentaires, ou concurrents ?

La Commission libère relativement la Banque de sa coordination précédente et lui transfère son pouvoir de coordination bancaire (lignes de crédit pour des prêts globaux aux intermédiaires financiers locaux), dès lors que celle-ci gère de manière autonome une Facilité d'investissement négociée dans le cadre de « l'après-Lomé ». La distribution des rôles est clarifiée. L'Accord de Cotonou souligne l'importance des prêts pour tout projet qui permettrait de développer le secteur privé (restructuration d'institutions en vue de leur privatisation, prêts pour les infrastructures) et autorise la BEI, pour stimuler ses opérations, à réduire les taux d'intérêt dans ces cas de 3 %, et à poursuivre les bonifications d'intérêt dans ce but¹²⁵⁴.

En 1999 le CDI jette ses dernières flèches sous forme de petits projets d'accompagnement. Ses derniers projets sont également éparés : appui à une mission commerciale d'industriels espagnols en République dominicaine dans le domaine de la pierre naturelle, un projet de compagnonnage d'entreprises autrichiennes et ghanéennes, d'assistance

¹²⁵⁴ Annexe II de l'Accord de Cotonou, article 2 paragraphe 7.

à des entreprises italiennes intéressées par une coopération dans les cuirs et les peaux avec l’Ethiopie, quelques projets miniers en Namibie en coopération avec les derniers fonds du Sysmin¹²⁵⁵... En 2000, le Centre de développement de l’entreprise (CDE), qui remplace le CDI, doit davantage aligner ses activités sur la Commission, qui développe des programmes intra-ACP. Ces programmes sont considérés comme complémentaires selon la Commission, concurrentiels pour les équipes du Centre de développement de l’entreprise (CDE). La Commission crée des programmes qui s’appuient sur le corps de métier du CDI dans les années 1990, c’est-à-dire des services de développement aux opérateurs au moyen d’études de consultants pour améliorer leurs perspectives de compétitivité et de chiffre d’affaires, en vue de faciliter l’export vers l’Europe, ou encore un appui aux organisations intermédiaires (chambres consulaires et associations professionnelles) par un renforcement de capacités pour de meilleurs services aux entreprises, des formations à l’export... Or, les programmes intra-ACP de la Commission reprennent peu ou prou les mêmes domaines d’intervention. Pour les équipes du CDE, la logique d’action de la Commission est claire : répéter ses programmes est une manière de se positionner en concurrent du CDE et, partant, de disqualifier l’institution¹²⁵⁶.

3) Nouveaux programmes de la Commission

Les programmes mis en œuvre par l’unité « secteur privé » interviennent à partir de 1999 majoritairement au niveau macro de l’environnement des affaires d’un ensemble de pays ACP. Les nouveaux programmes s’éloignent d’une approche précédente consistant surtout en un appui ponctuel de la Commission aux petites et moyennes entreprises d’un pays donné, au profit d’une approche de programmes à plus grande échelle¹²⁵⁷. Ces nouveaux programmes sont conformes à un état d’esprit grandissant et commun entre les bailleurs, et en premier lieu la Banque mondiale qui incite la Commission dans ce sens. Dans un entretien de 1992, le vice-président de la Banque mondiale pour l’Afrique, Edward Jaycox, exhortait déjà ses interlocuteurs à la Commission à abandonner les « petits projets » et à faire plus de « global » au niveau des pays africains¹²⁵⁸. En 1998 le FMI propose à la Commission d’aller plus loin

¹²⁵⁵ Voir le *Courrier* n°175 (1999), p.76-81.

¹²⁵⁶ Entretien avec PaB, 24 octobre 2016 ; entretien avec PF, 28 septembre 2016.

¹²⁵⁷ Passer à des programmes intégrés : le choix est délibéré à la Commission. Voir par exemple l’article dans le *Courrier* n°175 (1999), p.81-83, sur les logiques de programmes intégrés plutôt que des petits projets, dans tous les secteurs de coopération.

¹²⁵⁸ Entretien avec Jaycox dans le *Courrier* n°127 (1991), p.2-5.

dans les réformes économiques des pays africains¹²⁵⁹, comme un autre émissaire de la Banque mondiale, qui rapporte que, étant donné que la Commission et la Banque travaillent bien ensemble dans des groupes de réflexion communs, il faut maintenant aller plus loin, faire des projets plus importants, arrêter l'appui aux petites entreprises et aider un secteur privé plus important à exporter en intervenant au niveau des gouvernements¹²⁶⁰. Changer d'échelle dans les programmes de développement permet à la nouvelle unité « secteur privé » d'aborder des problèmes structurels dans les pays ACP, notamment de flexibiliser des réglementations bancaires, monétaires ou fiscales¹²⁶¹.

Les programmes présentés ci-après témoignent d'un changement de mode opératoire de la Commission, qui s'éloigne d'un appui aux entreprises pour une action au niveau de l'environnement des affaires des pays ACP.

Diagnos : identifier les obstacles au niveau macroéconomique

En 1999, la Commission met en place un premier programme orienté sur l'environnement des affaires dans les pays ACP, investissant ainsi largement le champ des politiques macroéconomiques, conformément aux objectifs affichés par l'équipe de négociateurs de Cotonou. Le programme Diagnos est créé à la suite des réunions du même nom qui rassemblent la quinzaine de macroéconomistes de la DG VIII responsables de l'ajustement structurel dans les ACP, et d'autres intervenants, notamment de la Banque mondiale. Un recours est fait à ces mêmes macroéconomistes experts des réformes pour le climat d'affaires, qui se rendent dans des pays qu'ils connaissent déjà au titre des programmes d'ajustement qu'ils y ont exécutés, et changent simplement de casquette¹²⁶². Le programme consiste (le nom l'indique) à « diagnostiquer » les obstacles au développement du secteur privé dans les Etats ACP. L'équipe de la Commission présente alors des solutions aux gouvernements ACP pour pouvoir améliorer le climat d'investissement et l'environnement

¹²⁵⁹ Article sur une réunion des institutions financières multilatérales au Comité de développement du Parlement européen où le FMI est représenté par son directeur général Michel Camdessus (le *Courrier* n°168 (1998), p.103-104).

¹²⁶⁰ Le *Courrier* n°172 (1998), p.7.

¹²⁶¹ Le collaborateur de Debén rapporte : « à un moment où effectivement on a eu tout le développement au niveau des négociations GATT, on s'est retrouvé face à des secteurs qui avaient des problèmes structurels. Et donc le soutien à l'industrie et à l'activité publique et privée est clairement devenu insuffisant, voire parfois contreproductif. Parce qu'en fait parfois on soutenait des perturbations sur le marché sans s'attaquer à des problèmes structurels, ni sans s'attaquer à un problème qui reste aujourd'hui important, c'est tout le système bancaire et le système des finances pour le secteur privé. » (entretien avec FD, 21 décembre 2016).

¹²⁶² Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

des affaires par des réformes dans les domaines réglementaire, légal, judiciaire, monétaire, fiscal, institutionnel... Les résultats de ces séjours alimentent les communications et programmes de la Commission et orientent l'aide au développement vers toujours de réformes globales. Les montants engagés pour Diagnos proviennent du Fonds européen de développement. Les résultats du programme, mis en œuvre de 1999 à 2002 pour 3,1 millions d'Euros, sont considérés comme étant assez peu visibles, notamment pour les entreprises ACP¹²⁶³.

Dialogue des affaires

Une autre action inscrite consiste à prévoir tenir des « Sommets d'affaires UE-Afrique », rassemblant les représentants du secteur privé africain (s'ouvrant ainsi à l'Afrique du Nord et à l'Afrique subsaharienne, sans les Caraïbes ni le Pacifique¹²⁶⁴) et du secteur privé européen pour établir un dialogue politique entre représentants économiques, les réunions des milieux économiques et sociaux n'ayant pas souvent atteint les milieux d'affaires. Les réunions doivent se tenir en marge des Sommets UE-Afrique et déboucher sur des recommandations permettant, dans l'esprit, d'améliorer l'environnement des affaires en Afrique, de développer les opportunités d'affaires et de renforcer la voix du secteur privé dans le développement. De telles rencontres sont formellement demandées par les Etats ACP dans la déclaration de Libreville (1997), mais sont sans doute à l'initiative de la Commission, car ils apparaissent déjà dans le *Livre vert* de la Commission en 1996¹²⁶⁵.

Proinvest, appui aux investissements

La Commission lance un nouveau programme d'appui au secteur privé, Proinvest, important par sa couverture géographique multi-pays et son montant (110 millions d'Euros), pour promouvoir les investissements et le transfert de technologie dans les pays ACP. En concevant ce programme, l'unité « secteur privé » reprend largement le mandat de l'ancien CDI et se positionne en concurrent de son successeur, le Centre de développement de l'entreprise (CDE). Proinvest débute en 2002 pour une durée de sept (puis neuf) ans, qui

¹²⁶³ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹²⁶⁴ Ce qui témoigne d'un changement d'orientation prise par la Commission au cours des années 2000 pour une priorité à l'Afrique, et non plus aux ACP.

¹²⁶⁵ Archives ACP : Dossier négociations Cotonou : BDT 517/05-36, Lomé/négoc/1998-2000, « Compte-rendu n°1, Groupe secteur privé, investissement et autres stratégies de développement », 19 novembre 1998. Voir aussi Commission européenne, Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96)570 final, op. cit., p. 29, 32b.

consiste à accorder des subventions à des entreprises ou à des organisations intermédiaires, européennes comme ACP, afin d'attirer les investisseurs européens dans les secteurs qu'elle identifie comme porteurs. Pour lancer le programme Proinvest, l'Espagnol Debén prend exemple sur un programme de la Banque interaméricaine de développement en Amérique latine¹²⁶⁶, et sur ce que le CDI faisait depuis sa création en 1977 : promouvoir les investissements UE-ACP par des études ou des réunions sectorielles. Dans le champ de la promotion des investissements, le nouveau CDI (le Centre de développement de l'entreprise – CDE) met en œuvre des activités sur le budget que lui confie le FED (90 millions d'Euros pour cinq ans). Un programme similaire à Proinvest est créé pour l'Afrique australe à hauteur de 18,3 millions d'Euros sur cinq ans. La stimulation publique des investissements privés européens dispose donc de moyens bien plus importants que par le passé sous les Conventions de Lomé. Ces montants prélevés sur le FED permettent d'exercer un lobby auprès des autorités politiques au niveau du dialogue public-privé. Dans un document de présentation de Proinvest, on remarque qu'une composante principale du programme consiste à proposer des politiques d'investissement aux Etats et de mettre en œuvre des activités de lobby dans ce sens¹²⁶⁷.

La Commission souhaite initialement garder les commandes de Proinvest, puis en confie finalement la gestion à une unité de gestion du CDE qui insiste dans ce sens. A travers un plafond financier d'intervention assez bas, le programme est conçu pour appuyer autant des projets de petites entreprises ACP que des organisations intermédiaires comme les chambres de commerce, ou des entreprises européennes. Or, la Commission décide après trois ans de mise en œuvre d'élever le seuil des montants éligibles au programme. Cette hausse de seuil financier bénéficie à des entreprises qui peuvent porter des projets plus importants, par conséquent surtout des structures ou entreprises européennes. Le chef du projet se souvient et décrit une sorte de sabotage du programme par la Commission :

« La Commission a pensé, j'ai 110 millions d'Euros, il faut que je les dépense. [...] C'était vers 2005-2006. Je suis devenu chef des opérations au niveau du CDE, et la Commission avait dit "on arrête les petits projets, maintenant le minimum doit être de 500 000 d'Euros". Ou 300 000 d'Euros, je ne sais plus. Résultat des courses : les bénéficiaires n'étaient plus que les entreprises européennes. Et tout à coup, *overnight*, on a arrêté les événements avec leurs petits

¹²⁶⁶ Entretien avec JSC, 11 août 2016.

¹²⁶⁷ Au titre de la composante « Renforcement de la capacité de proposition du secteur privé et dialogue public / privé » (d'après un document public de présentation de Proinvest consultable sur internet).

défauts certes, mais utiles et gérés par des Africains. Et les Africains sont restés passifs à ce moment-là¹²⁶⁸».

Le fonctionnement du programme Proinvest est pensé de façon à ce que des représentants ACP siègent au comité de suivi, aux côtés de la Banque européenne d'investissement. Du côté ACP, siègent des représentants du Secrétariat, des organisations régionales et d'associations du secteur privé ACP. Un autre « Conseil » européen est adossé au programme : le Comité Consultatif des Investisseurs (un autre CCI), composé des représentants du secteur privé européen et d'agences de promotion d'investissement, dont des organismes présents tout au long de cette recherche : l'organisation des industriels européens UNICE, Eurochambres, et le BCEAM, nouveau nom du « Groupe des Sept »¹²⁶⁹. En étant présents aux comités directeurs du programme Proinvest, ces groupes d'intérêts industriels européens, présents depuis les débuts de la coopération industrielle en 1975, restent aux premières loges des opportunités d'investissements subventionnés par la Commission.

Au niveau des entreprises

En plus des interventions classiques du CDE – héritées du CDI (voir tableau 21) – qui consistent souvent à faire réaliser des études par des consultants pour des entreprises désireuses d'augmenter leur chiffre d'affaires à l'export, la Commission déploie un nouveau programme, très similaire mais qu'elle pilote seule. EBAS, dont l'acronyme renvoie alternativement à *Export Business Assistance Scheme* ou *EU-ACP Business Assistance Scheme*, est lancé en 1999 et s'achève en 2003. Ce programme consiste à fournir des services pour le développement des entreprises par des subventions qui permettent de baisser le coût des formations, consultances ou assistances techniques auxquelles cette même entreprise fait appel pour améliorer son chiffre d'affaires ou sa compétitivité. Les entreprises privées peuvent solliciter une subvention de 70 000 Euros maximum, mais le choix est sélectif : le commerce à l'export est fortement privilégié¹²⁷⁰, et les exemples cités par la Commission ne touchent souvent que des entreprises ayant déjà des activités commerciales avec l'Europe et

¹²⁶⁸ Entretien avec PaB, 24 septembre 2016.

¹²⁶⁹ Les autres structures européennes représentées sont l'EDFI (l'association des institutions européennes de financement du développement créée en 1992 (IEFD), le Groupement Européen de Promotion du Commerce International (GEPCI), l'Union Européenne de l'Artisanat et des PME (UEAPME). (Note provenant des archives personnelles de Martin Minguella et document public consultable sur internet).

¹²⁷⁰ Voir l'article de Philippe Van Damme, de l'unité commerce et développement des services à la DG VIII, dans le *Courrier* n°166 (1997), p.61-63, qui rappelle qu'à la création de EBAS préside la logique d'un appui communautaire au commerce et au développement d'une économie de marché, sans alternative possible.

déjà fortement « connectées » (socialement, économiquement et professionnellement), et non le secteur privé majoritaire des micro-entrepreneurs informels. Par exemple, une association zambienne de producteurs à l'export (ZEGA) se voit rembourser sur subvention la moitié des frais engagés pour une formation afin de former ses propres inspecteurs aux standards internationaux à l'export. Cette association bénéficie du programme via la COLEACP, un Comité de liaison Europe-ACP représentant à Rungis les intérêts des producteurs ACP de fruits et légumes¹²⁷¹. Autre exemple : la créatrice française Claire Kane produit une ligne de vêtements « 100 % Dakar » quand elle découvre EBAS par l'intermédiaire d'un contact à la Délégation européenne au Sénégal. Le programme lui permet de lancer une campagne de promotion commerciale au Sénégal et en France, où elle possède déjà une galerie rue Vieille du Temple à Paris, et prend en charge les frais de réorganisation de son entreprise¹²⁷². L'enveloppe globale de EBAS, qui s'élève à 31 millions d'Euros, n'est pas reconduite après clôture, pour cause de fautes manifestes dans la gestion du programme¹²⁷³. Le programme d'appui à l'export bénéficie aussi surtout à des entreprises européennes ou des activités en Europe.

Réflexions sur l'informel

Les réflexions autour du microcrédit à l'unité « secteur privé » de la Commission illustrent l'importance d'acteurs individuels et d'une bonne évaluation de programmes pour la fabrique du politique au tournant des années 2000. Les démarches de l'ancien chef d'unité adjoint Paolo Logli, qui développait avant son départ en 1998 des pistes pour identifier des mécanismes de microfinance aux opérateurs du secteur dit informel, n'aboutissent pas. Le secteur « informel », qui représente entre 70 à 90 % de l'économie dans les pays ACP¹²⁷⁴, n'est alors couvert par aucun programme « secteur privé » de la coopération UE-ACP. L'absence d'une politique de microcrédit est remarquée à Bruxelles dans la mesure où l'approche est au cœur des débats internationaux, portée notamment par Muhammad Yunus et l'expérience de la *Grameen Bank* au Bangladesh. Malgré le départ de Logli, un programme de

¹²⁷¹ Voir le *Courrier* n°181 (2000), p.89-91.

¹²⁷² Voir le *Courrier* n°181 (2000), p.89-91. Éléments biographiques extraits du site internet de Claire Kane (<http://www.clairekane.net>, accès le 17 janvier 2018).

¹²⁷³ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹²⁷⁴ ... avec un taux d'auto-emploi de l'ordre de 80 à 90 %. Les chiffres sont extrêmement imprécis vu que l'informel est par définition difficilement comptable. On le définit comme l'ensemble des activités économiques réalisées en marge de la législation et qui échappent à la comptabilité nationale. Pour un aperçu des chiffres et des débats sur l'informel en Afrique, voir Philippe Hugon, « L'« informel » ou la petite production marchande revisitée quarante ans après », *Mondes en développement*, 19 juin 2014, n° 166, p. 17-30.

microfinance reste en construction quand la nouvelle unité secteur privé puis un nouveau commissaire remplacent les anciens. Le commissaire au développement Poul Nielson (1999-2004) est personnellement favorable à la microfinance, un programme est imaginé en 1999¹²⁷⁵. Le nouveau chef de l'unité « secteur privé », Cesar Debén, s'oppose à cette orientation, et fait reposer sa décision sur des évaluations financières négatives. Debén se réfère aux évaluations de programmes de microcrédit pour dissuader le commissaire Nielson : selon des experts externes, les taux de remboursement du microcrédit ne seraient pas satisfaisants. Le chef d'unité privilégie, plutôt qu'une approche d'appui micro, une intervention macro au niveau bancaire, notamment à travers la Facilité d'investissement de la Banque européenne. Il persuade alors Nielson de délester l'unité « secteur privé » d'un programme en microfinance, qui est transférée dans une autre unité :

« Nous avons été critiqués pour abandonner le programme de la microfinance, [...] ça m'a coûté quelques plumes avec mon commissaire. La mode était à la microfinance, mais en réalité c'était un échec. Le terrain était là, libre, pour d'autres initiatives, plus grandes, impliquant des institutions bancaires de manière plus importante. On voyait bien que les paysans et les petits opérateurs ils prenaient l'habitude de ne pas rembourser... Les évaluations étaient lamentables, y compris pour les programmes de financement les plus fameux, au Bangladesh, en Inde... On a mené une analyse critique : en termes financiers, d'accompagnement, des coûts... les niveaux de récupération étaient lamentables ¹²⁷⁶».

Depuis la réforme de l'unité B4 « secteur privé » à la Commission, les projets ponctuels sont abandonnés au profit de nouveaux programmes régionaux avec une échelle géographique et financière beaucoup plus vaste, privilégiant des interventions au niveau du dialogue politique avec les Etats ACP pour réformer le climat des affaires. L'ensemble des programmes intra-ACP pour le secteur privé peuvent être regroupés par niveau d'intervention, comme résumé dans le tableau 21.

¹²⁷⁵ Programme d'appui aux microentreprises PAME-ACP (archives personnelles de Martin Minguella).

¹²⁷⁶ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

Tableau 21 : Programmes de développement du secteur privé, 2003 : Commission, CDE, BEI

| Niveau d'activité | Programmes communautaires de développement du secteur privé ACP |
|---|--|
| Environnement macroéconomique et des affaires | DIAGNOS (€3,1 millions, 3 ans). Opérationnel entre mai 1999 et avril 2002. <u>Objectif</u> : améliorer l'environnement des affaires dans les ACP, plus particulièrement dans les domaines réglementaire, légal, judiciaire, fiscal et institutionnel. DIAGNOS doit identifier les différents facteurs inhibant l'établissement de règles favorables au développement du secteur privé et élaborer des solutions pour renforcer le dialogue public-privé. |
| Promotion et appui aux investissements et au partenariat | Proinvest (€110 millions, 7 ans). Début au 2 ^e semestre 2002. Mise en œuvre confiée par la Commission à une unité de gestion du CDE. <u>Objectif</u> : promouvoir l'investissement et les accords de partenariat dans les pays ACP avec une priorité pour des approches régionales et sectorielles. 1 : Renforcement de la capacité des organisations intermédiaires et associations professionnelles à conduire un dialogue avec les gouvernements et les organisations régionales sur l'investissement et à fournir des services d'appuis aux entreprises dans ces domaines ; 2 : Appui aux secteurs porteurs au niveau régional par partage des coûts pour les partenariats inter-entreprises. |
| | ESIP (€18,3 millions, 5 ans). Programme complémentaire à Proinvest concentré sur l'Afrique australe. |
| | Programmes sectoriels du CDE (budget de €90 millions (FED), 5 ans) |
| Financement des investissements | Facilité d'investissement (€2,2 milliards en fonds <i>revolving</i> et €1,7 milliards en ressources propres de la BEI). <u>Objectif</u> : promouvoir un secteur privé compétitif dans les ACP. <u>Fonctionnement</u> : Les opérations de la BEI se font à des conditions de marché et évitent de créer des distorsions sur les marchés locaux. La Facilité cherche à avoir un effet catalytique en mobilisant les ressources locales à long terme et en attirant des investisseurs privés et des prêteurs extérieurs. Les ressources de la Facilité peuvent être utilisées pour des mesures de capital risque (prises de participation, assistance en capital risque, garanties). |
| Services pour le développement de l'entreprise, PME | Poursuite des activités du CDE |
| | EBAS (€31 millions, 3,5 ans). 1999-juillet 2003. Par des subventions complémentaires, fournir indirectement sur la base de la demande et à coûts partagés, des services de développement de l'entreprise efficaces et susceptibles d'augmenter la compétitivité de l'entreprise et des organisations intermédiaires |
| Microentreprises | Un programme d'appui aux microentreprises (PAME-ACP) est en préparation, incluant des appuis au secteur de la microfinance et des appuis non financiers à travers des intermédiaires. |

Source : archives personnelles¹²⁷⁷

¹²⁷⁷ Note provenant des archives personnelles de Martin Minguella.

Conclusion du chapitre

Pendant le temps des négociations pour l'Accord de Cotonou, les institutions communautaires et paritaires en charge du développement du secteur privé font l'objet de plusieurs réorganisations. Outre une réorganisation en interne de l'unité « secteur privé » en 1998 et la « décapitation » de sa direction, outre la mise en place de la Facilité d'investissement de la BEI et outre la transformation du CDI en CDE en 2000, la Commission met en place de nouveaux programmes de coopération globaux pour le développement du secteur privé dans les pays ACP, pour un montant de 252,4 millions d'Euros¹²⁷⁸. Cette mise en place se fait selon une dynamique multiple.

D'abord, la direction de la DG VIII au moment de Cotonou, reprend ainsi la main sur les politiques de coopération pour le développement du secteur privé. Elle départage plus clairement les rôles avec la Banque européenne d'investissement pour mettre un terme à la « bataille ¹²⁷⁹ » institutionnelle qui caractérise la relation dans les années 1990. D'autre part, la Commission joue sur le domaine d'intervention du CDI-CDE en mettant en place des programmes concurrents, sans doute pour mieux le rendre dispensable, et à terme le fermer¹²⁸⁰.

Par ailleurs, la nouvelle équipe « secteur privé » emmenée par un chef d'unité qualifié de réformateur par sa hiérarchie, Cesar Debén, participe ainsi directement à l'effort en cours de démonstration pendant les négociations pour « l'après-Lomé ». La démonstration consiste à rationaliser les activités et les équipes de l'unité « secteur privé », dans le cadre de réformes plus grandes à la DG VIII puis à la Commission. Les réorganisations permettent à la Commission de s'aligner sur les objectifs de « libéralisation et la privatisation des économies [...] afin de préparer la mise en place progressive d'une zone de libre-échange avec l'Union européenne »¹²⁸¹. Pour reprendre les mots du *Livre vert* en 1996, l'optique est de développer une approche plus large pour le commerce, reposant sur des opérations

¹²⁷⁸ Total des programmes de la Commission dans le tableau 21.

¹²⁷⁹ La « bagarre » institutionnelle n'existe pas par écrit, mais subsiste clairement dans les archives orales : entretien avec Luis Ritto, 11 août 2016 ; entretien avec Paolo Logli, 21 septembre 2016 ; entretien avec JN, 20 octobre 2016 ; entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016 ; entretien avec FD, 21 décembre 2016 ; entretien avec PB, 19 janvier 2017.

¹²⁸⁰ Entretien avec PaB, 24 octobre 2016 ; entretien avec H, 19 janvier 2017 ; entretien avec PF, 28 septembre 2016.

¹²⁸¹ Nous reprenons ici une citation utilisée plus haut dans le chapitre provenant des archives de la Commission, BDT 517/05-37 Lomé/négoc/Compte-rendu post-Lomé janvier-juillet 1999 : Note « Fonds de garantie », sans date.

d'ajustement structurel et d'interventions pour renforcer le secteur privé¹²⁸². Cette seconde dynamique s'accompagne de programmes déployés selon les termes de référence de la *Stratégie communautaire pour le secteur privé* (1998) et selon les priorités fixées dans la Convention de Lomé IV, Lomé IV bis, et plus tard Cotonou : le développement d'une économie de marché et d'un commerce libéralisé par une approche intégrée, c'est-à-dire agissant à tous les niveaux, et surtout au niveau des politiques des Etats ACP. L'approche nouvelle, choisie pour des motifs d'efficacité et d'impact, dans un contexte où les procédures du *New Public Management* intègrent la DG Développement, se fait au détriment d'une aide au développement plus traditionnelle de projets ponctuels qui consistaient en un appui à des entreprises ACP, des lignes de crédit pour des intermédiaires bancaires locaux, une promotion d'investissements par des joint-ventures.

Dans le domaine des politiques européennes de développement du secteur privé, autant la réforme organisationnelle de l'unité B4 que la *Stratégie communautaire pour le secteur privé* (1998) rendent possible cette rupture. Ces mécanismes permettent de poursuivre des politiques issues du Consensus de Washington, c'est-à-dire des réformes macroéconomiques en recourant à des équipes et des programmes issus des politiques d'ajustement structurel. Ainsi les « nouvelles » politiques de développement du secteur privé deviennent-elles un vecteur de la « néolibéralisation » de la relation UE-ACP : la Commission suit le modèle des institutions économiques multilatérales de Bretton Woods par la promotion d'un libre-échange commercial et des outils d'ajustement structurel des économies ACP, en rationalisant et réformant les institutions de coopération, que ce soit à l'intérieur de la Commission (l'unité B4) ou à l'extérieur (CDI-CDE et Facilité d'investissement de la BEI), entraînant une nouvelle répartition des tâches et des tensions organisationnelles. Au tournant des années 2000, le développement du secteur privé représente une illustration des changements propres à une « bureaucratisation néolibérale ¹²⁸³».

¹²⁸² Les politiques de développement du secteur privé préfigurent ainsi le *nexus* commerce-développement modélisé par M. Carbone et J. Orbie, « Beyond Economic Partnership Agreements: the European Union and the trade-development nexus », art cit. Commission européenne, Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96)570 final, op. cit., p. 19.

¹²⁸³ La bureaucratisation néolibérale est ambivalente : elle provoque tensions, conflits, batailles de pouvoir, génère une impression de coercition et de domination par des méthodes d'évaluation, de mesure de performances, de normalisation... (B. Hibou, *La bureaucratisation néolibérale*, op. cit., p. 13-20).

Epilogue

L'Accord de Cotonou signé en 2000 et entré en vigueur en 2003 marque la fin de la présente étude, mais ni la réflexion ni la pratique du développement du secteur privé ACP ne s'arrêtent aux marqueurs des Conventions de Lomé. Les six chapitres qui précèdent présentent la montée en puissance progressive, par paliers et répétitions, jusqu'aux années 2000, du discours, des instruments et des opérations des politiques de développement du secteur privé. Et après ? Dans les politiques de coopération sous Cotonou (depuis 2000), le secteur privé est alternativement présenté comme interlocuteur, destinataire et partenaire du développement, sous une même dénomination commune de « développement du secteur privé ».

Dialoguer avec le secteur privé africain

Si l'Accord de Cotonou recommande un dialogue permanent des acteurs publics européens et ACP avec les acteurs non-étatiques – et notamment le secteur privé – ainsi qu'un dialogue des milieux d'affaires UE-ACP entre eux, ce dialogue tarde à prendre forme. Un premier « Forum d'affaires UE-Afrique » est préparé à Bruxelles en 2006. Notons qu'il ne se tourne que vers l'Afrique et non plus les pays ACP en général, conformément aux orientations prioritaires pour le continent prises par l'Union européenne après le *Consensus européen pour le développement* (2005) et la *Stratégie conjointe UE-Afrique* (2007). Les Forums d'affaires sont organisés en parallèle du Sommet UE-Afrique. Après Bruxelles, l'exercice est répété pendant un jour ou deux, à Lisbonne (2007) d'abord, Nairobi (2009), Tripoli (2010), Bruxelles de nouveau (2014) et enfin Abidjan (2017) (voir tableau 22).

Tableau 22 : Forums d'affaires UE-Afrique

| | Lieu | Date | Quel secteur privé ? |
|---|-----------|----------------------|--|
| 1 ^{er} Forum des affaires UE-Afrique | Bruxelles | 16 novembre 2006 | Moins de 300 participants |
| 2 ^e Forum des affaires UE-Afrique | Lisbonne | 7-8 décembre 2007 | Microsoft, Unilever, Confédération des employeurs panafricains |
| 3 ^e Forum des affaires UE-Afrique | Nairobi | 28-29 septembre 2009 | <i>Pas d'information</i> |
| 4 ^e Forum des | Tripoli | 26-28 novembre | <i>Pas d'information</i> |

| | | | |
|--|-----------|------------------------------------|---|
| affaires UE-Afrique | | 2010 | |
| 5 ^e Forum des affaires UE-Afrique | Bruxelles | 31 mars-1 ^{er} avril 2014 | 1000 participants. Microsoft, Fondation Mo Ibrahim, Business Africa, ambassades, associations professionnelles, banques, cabinets d'avocats, investisseurs, grandes entreprises dans l'énergie, les télécommunications, chambres de commerce, diamants anversois, Nestlé, bureaux de consultants... |
| 6 ^e Forum d'affaires UE-Union africaine | Abidjan | 27 novembre 2017 | Plus de 1000 participants |

Source : site des forums UE-Afrique, entretiens

Il faudra attendre la cinquième édition, à Bruxelles en 2014, pour considérer le Forum comme un « succès » officiel selon la Commission, comptabilisant près d'un millier de participants et représentants du secteur privé¹²⁸⁴. Jusqu'alors, de simples recommandations sont publiées à l'issue des réunions, soulignant – ce n'est pas nouveau – le rôle du secteur privé pour le développement, l'importance à accorder aux petites et moyennes entreprises...¹²⁸⁵ Si l'on s'intéresse aux participants de ces Forums, on y aperçoit surtout les représentants de grandes multinationales (travaux publics, diamants anversois, Pernot-Ricard, Unilever), et quelques grands patrons africains comme Mo Ibrahim, Ahmed Heikal, Naguib Sawiris, fortunes égyptiennes ou libanaises de l'agroalimentaire, des télécommunications ou de fonds d'investissement. En revanche les petites et moyennes entreprises, agriculteurs, artisans, micro-entrepreneurs n'y sont presque pas représentés, ou alors seulement au travers de quelques chambres de commerce ou associations professionnelles. Un président d'une chambre de commerce et d'industrie congolaise explique qu'il est fréquemment invité par l'Union européenne et d'autres bailleurs. Sa présence fréquente aux moments de dialogue avec l'Europe est exceptionnelle dans son cas, parce que l'organisation intermédiaire qu'il représente est mieux connectée aux institutions de l'aide au développement, par les programmes qu'elle a l'habitude d'exécuter pour la Commission et qui établissent un lien de confiance institutionnelle :

« On nous écoute, quand on sait parler. Le petit secteur privé africain, celui qui n'est pas représenté par les grands groupes, mais péniblement par les chambres, il ne sait pas parler, il ne sait pas parler aux bailleurs. [...] Le petit secteur privé africain, il ne sait pas se structurer

¹²⁸⁴ Entretien avec Marco di Benedetto, 18 mai 2016. La liste présentée par le comité organisateur comptabilise plutôt 430 participants.

¹²⁸⁵ Déclaration de Tripoli après le 3^{ème} sommet Afrique-UE, 29-30 novembre 2010.

non plus. Il faut qu'il soit force d'action. En plus, souvent, les organisations du secteur privé, les chambres de commerce et autres, elles ne savent pas monter des dossiers bancables ¹²⁸⁶».

Un ancien cadre du CDI, du CDE et de la DG Développement à la Commission rappelle aussi l'option de facilité, pour le bailleur européen, de ne pas attirer trop l'attention ni la critique sur le fait qu'il parle du secteur privé africain en son absence :

« La Commission ne pousse pas du tout, loin de là, pour avoir une force plus forte du secteur privé. Si le secteur privé n'est pas très structuré, ça leur facilite la tâche en tant que secteur public : on leur pose moins de questions, on met moins le doigt sur ce qui ne va pas ¹²⁸⁷».

C'est ce que souligne aussi un représentant de la Commission européenne à Abidjan lors d'une table ronde en 2017 : effectivement, l'Union européenne parle depuis longtemps de développement du secteur privé dans les pays ACP et en Afrique en particulier, mais « si l'UE savait bien travailler avec le secteur privé, on le saurait ¹²⁸⁸». Deux conclusions peuvent être tirées de son constat : la Commission reconnaît que le secteur privé (européen comme ACP) lui reproche un manque de proximité, mais aussi que le secteur privé ACP ne se fait pas entendre. Ainsi le discours intègre-t-il bien le secteur privé des pays ACP comme bénéficiaire et interlocuteur, mais en pratique le dialogue reste difficile dans la mesure où celui-ci reste peu structuré et peu représenté. A défaut, la politique UE-ACP reste forcément plus proche d'un secteur privé européen et de quelques grands patrons africains ou multinationales qui savent mieux faire porter, par une culture politique éprouvée, leurs besoins auprès de Bruxelles.

Développer le secteur privé

Entre 2003 et 2014, la Banque européenne d'investissement a pu prêter, avec sa Facilité, près de 4,5 milliards d'Euros permettant de financer 230 projets¹²⁸⁹. Avec la Facilité d'investissement, les entreprises privées sont bénéficiaires à 90 % des prêts long-terme

¹²⁸⁶ Entretien avec Didier Mavouenzela, 14 décembre 2016. Les propos sont confirmés par le directeur de la chambre consulaire du Gabon (entretien informel avec Alain Rempanot Mepia, 4 juillet 2016).

¹²⁸⁷ Entretien avec PaB, 24 octobre 2016.

¹²⁸⁸ Intervention de Charles Raudot de Chatenay, le 11 décembre 2017 en table ronde à l'ouverture de l'Assemblée générale de la CPCCAF à Abidjan.

¹²⁸⁹ Avant la Facilité d'investissement, la BEI a investi pour 9 milliards d'Euros de projets dans les pays ACP, c'est-à-dire en quarante ans d'activités. La Facilité d'investissement lui permet donc d'augmenter considérablement les projets. (*European Commission - PRESS RELEASES - Press release - La BEI lance la Facilité d'investissement de l'Accord de Cotonou*, http://europa.eu/rapid/press-release_BEI-03-55_fr.htm?locale=EN, consulté le 19 avril 2018.)

octroyés¹²⁹⁰. Toutefois, la définition « secteur privé » est là encore très large et vague, pouvant désigner à la fois les petites entreprises locales comme les firmes européennes ou autres, réalisant des projets de grande envergure. La Facilité d'investissement de la BEI est théoriquement tournée vers « toute la palette du secteur privé », grand et petit¹²⁹¹. Quand bien même, les bénéficiaires des politiques de développement sont majoritairement les grandes entreprises qui ont la capacité administrative et les moyens humains de traiter ces dispositifs et d'engager des investissements moyens à hauteur de 20 millions d'Euros¹²⁹². En 2015, une évaluation de la Cour des comptes européenne¹²⁹³ estime que la Facilité d'investissement présente des avantages par rapport aux activités de la Banque avant 2000 : les prêts sont octroyés en monnaie locale et ils sont échelonnés sur une échéance à plus long terme que les prêts consentis sur le FED. En 2014, la Banque se rapproche de la Commission pour réaliser des premières opérations de *blending*, c'est-à-dire qu'elle catalyse des fonds publics et privés, des prêts et des dons, pour augmenter les échelles et diversifier les financements. Précisons qu'à partir de Cotonou, la Banque cherche à augmenter la proximité avec les milieux économiques africains et à améliorer la visibilité de ses opérations de prêts (directs, lignes de crédit ou microfinance) en ouvrant des bureaux dans les pays africains, comme le CDE l'a fait à partir de 2000¹²⁹⁴. Autre signe de succès financier de la Facilité d'investissement, selon la Banque : une enveloppe supplémentaire de 500 millions d'Euros lui a été accordée en 2014, puis augmentée à 800 millions, pour accroître le volume d'activités plus risquées¹²⁹⁵.

Du côté de la Commission, les programmes intra-ACP pour le développement du secteur privé se poursuivent. Certains programmes échoient puis sont remplacés par d'autres, pour disparaître plus longtemps ; le développement du secteur privé ne fait pas l'objet d'une

¹²⁹⁰ Banque européenne d'investissement, *L'investissement d'impact dans les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique)*, Luxembourg, 2015.

¹²⁹¹ Entretien avec HR, 3 novembre 2016.

¹²⁹² Entretien avec HR, 3 novembre 2016. Un rapport d'ONG en fait une étude critique : Coordination SUD, *Le secteur privé dans le financement du développement. Quand l'Agence Française de Développement et la Banque Européenne d'Investissement soutiennent les entreprises : comment, pour quels objectifs ?*, Paris, 2013.

¹²⁹³ *La Facilité d'investissement ACP apporte-t-elle une valeur ajoutée?*, Bruxelles, Cour des comptes européennes, 2015. Voir aussi la réponse contradictoire apportée par la Banque européenne d'investissement la même année.

¹²⁹⁴ La Banque européenne ouvre à partir de 2000 des bureaux de représentation à Pretoria, Dakar, Le Caire, Nairobi, Tunis, Rabat, Addis-Abeba, puis Lusaka, Maputo, Yaoundé et Abidjan.

Le CDE ouvre à partir de 2000 six bureaux de représentation : à Gaborone, Yaoundé, Nairobi, Dakar, Suva (Fidji) et Saint Domingue (République dominicaine). A la fermeture du CDE en 2014, les bureaux de représentation sont également fermés.

¹²⁹⁵ Entretien avec HR, 3 novembre 2016. Pour la *Impact Financing Envelope* (IFE), voir Banque européenne d'investissement, *L'investissement d'impact dans les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique)*, Luxembourg, 2015.

politique de long terme qui serait unique. Les programmes Diagnos et EBAS sont terminés respectivement en 2002 et 2003. Les changements de procédures du programme de promotion des investissements Proinvest entraînent la fin de nombreux projets, dont des programmes d'appui à des artisans (électricité, chaudronnerie, couture) en Guinée et au Togo, et seules des raisons opaques sont avancées comme motifs de la cessation d'activités¹²⁹⁶. Le programme Bizclim est lancé en 2006 avec l'objectif de renforcer les institutions publiques pour faciliter le dialogue avec le secteur privé, et d'appuyer l'organisation des Forums des affaires UE-ACP. Le programme, qui reprend d'ailleurs des fonctionnalités antérieures du CDE, est poursuivi jusque 2012 pour un montant de 10 millions d'Euros. Toutefois les résultats ne sont pas manifestes et le programme, dans la logique des projets de l'aide au développement, n'est pas prolongé. Selon un ancien responsable du CDI et CDE, les programmes déployés par la Commission au tournant des années 2000 pour appuyer un développement du secteur privé manquent de suivi et de cohérence :

« Neuf opérations sur dix n'ont aucun suivi. [à la Commission] ils n'ont pas de reproches à faire au CDE. Maintenant Bizclim est aussi fermé mais il renaitra de ses cendres, et alors il y aura une petite lutte des bureaux d'étude pour savoir qui va gérer ça ¹²⁹⁷».

Au niveau des directions générales, jusqu'à leur fusion en la direction générale DEVCO en 2011, la tête politique de la relation UE-ACP (DG DEV) est séparée de son bras opérationnel (EuropeAid), à un moment stratégique pour une politique qui commence seulement de prendre une forme communautaire formelle à partir de 1998. La réforme administrative engagée après la démission de la Commission Santer en 1999 n'aide pas à appuyer la consolidation du développement secteur privé en tant que politique à part : ce secteur est pris en compte comme sous-partie de l'unité C3 du directeur ACP à la Commission : « coopération économique et commerciale (y compris secteur privé, ajustement structurel...) ». Le secteur privé ne fait pas l'objet d'une unité transversale en particulier, mais apparaît, littéralement, en note de bas de page de l'organigramme, confortant l'impression de la « placardisation » d'une thématique à partir de 2000.

La priorité accordée au développement du secteur privé, à partir de la Stratégie communautaire (1998)¹²⁹⁸ et de l'Accord de Cotonou (2000), est diluée dans d'autres

¹²⁹⁶ Entretien avec les personnes chargées du programme dans les différents pays : entretien avec Namory Condé, 20 novembre 2015 ; entretien avec Karine Adotevi Edoh, 20 novembre 2015 ; entretien avec Rafael Paniagua, 19 novembre 2015.

¹²⁹⁷ Entretien avec PF, 28 septembre 2016.

¹²⁹⁸ Commission européenne, *Stratégie de la Communauté européenne pour le développement du secteur privé dans les pays ACP - COM(98)667 final, op. cit.*

thématiques mondiales du développement qui la relèguent à un second plan. Le secteur privé ACP comme destinataire de l'aide européenne est rappelé en 2003 à l'occasion d'une communication de la Commission¹²⁹⁹, puis disparaît relativement dans des agendas mondiaux qui le dépassent – les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD, 2000-2015), l'objectif d'éradication de la pauvreté – avant d'être incorporé dans la logique d'*Aid for trade*, où l'appui au secteur privé sert des buts d'intégration régionale à travers les Accords de partenariat économique (APE) et de promotion à l'export¹³⁰⁰. Le négociateur de l'Accord de Cotonou pour la Commission, Bernard Petit, admet *a posteriori*, après avoir quitté la Commission, regretter le mélange des genres provoqué par le transfert des équipes et des problématiques du commerce dans les enjeux propres aux politiques de développement des pays ACP¹³⁰¹.

Engager le secteur privé pour le développement

En 2000, les Objectifs pour le millénaire du développement (OMD) sont adoptés à New York par l'ONU et d'autres organisations internationales. Le discours pour le secteur privé, formalisé en 1998, disparaît alors, relativement et temporairement, au second plan, derrière d'autres thématiques prioritaires de l'agenda mondial. Mais l'aide au développement du secteur privé continue d'être engagée dans certains pays ACP et sur des projets régionaux. La Commission déclenche une grande évaluation de ses projets de développement du secteur privé ACP sur la décennie 1994-2003, qu'elle confie à un bureau d'études belge¹³⁰². Celui-ci

¹²⁹⁹ Commission européenne, *Coopération de la Communauté européenne avec les pays tiers : Comment la Commission envisage de soutenir, à l'avenir, le développement des entreprises - COM(2003)267*, Bruxelles, 2003.

¹³⁰⁰ Entre autres, les auteurs suivants traitent la question du développement servant d'autres buts : M. Carbone et J. Orbie, « Beyond Economic Partnership Agreements: the European Union and the trade-development nexus », art cit ; M. Langan, « Private sector development as poverty and strategic discourse », art cit ; S. Bilal et R. Grynberg, *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations, op. cit.*

Par exemple, le Commissaire au Commerce Peter Mandelson insiste sur le rôle des affaires pour la réalisation des APE dans un discours lors du Forum des affaires UE-Afrique le 16 novembre 2006, rebaptisé « Forum commercial eurafricain ». (SPEECH/06/72 - http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-722_fr.htm accès le 31 janvier 2018).

¹³⁰¹ Prise de parole de Bernard Petit dans Gérard Bossuat, *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 194.

¹³⁰² ADE, *Evaluation of EC Support to Private Sector Development in third countries (1994-2003) - ref 951656*, Louvain la Neuve, 2005.

en vient aux mêmes conclusions que le *Livre vert* (1996)¹³⁰³ neuf ans plus tôt : selon l'évaluation, une approche globale est certes appréciée, mais la Commission européenne manquerait de stratégie, de cohérence et d'un sens des priorités sectorielles. La Commission n'apporterait pas, en fin de compte, de valeur ajoutée notable à la compétitivité des entreprises, et les équipes à la Commission et dans les délégations dans les ACP seraient trop peu informées des possibilités opérationnelles, d'autant que la mise en pratique d'une priorité dépend souvent des affinités personnelles des membres de la délégation européenne. Pour le bureau d'études, l'efficacité de la Commission sur ces politiques pose question et on s'y emploie, sans doute, avec plus de facilité, du côté des institutions financières bilatérales (Proparco, CDC...) ou multilatérales (la SFI par exemple).

En novembre 2011, le « Quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide », appelé aussi « Forum de Busan » bouleverse le monde du développement. Dans cette ville de Corée du Sud, les pays de l'OCDE, et la secrétaire d'Etat américaine Hillary Clinton en particulier, décrètent l'importance du secteur privé en tant que partenaire ou co-financeur de l'aide publique pour répondre aux enjeux financiers du développement¹³⁰⁴. Avec Busan, s'opère une inversion sémantique et le *private sector development* devient dans les esprits un *private sector for development* ou *private sector engagement*¹³⁰⁵. Les conceptions diffèrent : le secteur privé, non content d'être bénéficiaire de l'aide publique au développement, est présenté ici comme un partenaire qui peut faire levier, qui peut catalyser des sommes plus importantes que l'aide publique. Un fonctionnaire de la DG DEVCO le résume ainsi :

« Il faut utiliser l'argent du secteur privé comme levier, comme ce que dit la Banque mondiale ou le FMI. [...] Pour financer un agenda aussi ambitieux, il est impossible de faire à partir de billions des trillions... Des trillions ça n'existe pas dans le public. Donc il faut du privé ¹³⁰⁶».

A la suite du Forum de Busan, la Commission adapte son discours et ses opérations à ce qui est considéré comme un changement de paradigme¹³⁰⁷. Le sujet revient en force dans

¹³⁰³ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96)570 final*, Bruxelles, 1996.

¹³⁰⁴ 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, *Busan HLF-4 Proceedings (29 November–1 December 2011)*, Busan, 2011.

¹³⁰⁵ Voir Bruce Byiers et Anna Rosengren, *Common or Conflicting Interests: Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda*, <http://ecdpm.org/publications/common-conflicting-interests-reflections-private-sector-development-agenda/>, juillet 2012, (consulté le 22 mai 2015).

¹³⁰⁶ Entretien avec GF, 25 octobre 2016.

¹³⁰⁷ Mark Langan, « Normative Power Europe and the Moral Economy of Africa—EU Ties: A Conceptual Reorientation of 'Normative Power' », *New Political Economy*, 1 juillet 2012, vol. 17, n° 3, p. 243-270 ; M. Langan, « Private sector development as poverty and strategic discourse », art cit.

l'agenda mondial du développement et la terminologie « développement du secteur privé », comme traduction française du *private sector (for) development* fait surface dans tout document de l'Union européenne, autant pour évoquer le développement des entreprises et l'environnement des affaires et des marchés, qu'une façon de canaliser des fonds, plus importants car privés, vers l'aide au développement. Le *Programme pour le changement* (2011)¹³⁰⁸ de l'Union européenne met l'accent sur l'importance du secteur privé comme interlocuteur direct de l'aide publique et partenaire du financement, le onzième FED (2014-2020) prévoit une enveloppe de 575 millions d'Euros à l'aide au commerce, avec une sous-partie de 125 millions d'Euros pour renforcer la compétitivité du secteur privé¹³⁰⁹. Après le Forum de Busan, la DG DEVCO entreprend d'écrire une nouvelle stratégie, mais fait auparavant évaluer son action. La Commission est depuis 2000 plus axée sur les résultats de ses politiques et fait évaluer ses programmes tous les six ans¹³¹⁰. Une deuxième évaluation réalisée par le même bureau d'étude qu'en 2005 et publiée en 2011 conclut, de nouveau, sur le manque de stratégie de la Commission sur le sujet, ainsi que son manque de suivi et d'évaluation des instruments existants. Les différents programmes seraient par ailleurs, selon l'évaluation, handicapés par des procédures administratives trop complexes pour être incitatives. La Commission devrait, selon les recommandations, se limiter à un rôle plus « généraliste » en privilégiant le domaine macroéconomique (environnement des affaires), et s'éloigner d'un appui au niveau microéconomique, et en particulier éviter d'emprunter le chemin des mécanismes financiers¹³¹¹. Notons toutefois qu'entre 2004 et 2010, les politiques de développement du secteur privé de la Commission sont estimées, dans tous les pays partenaires, à 2,4 milliards d'Euros. Une nouvelle communication sur le rôle du secteur privé pour le développement est rédigée en procédant à une consultation publique¹³¹² et une *Stratégie conjointe pour le développement du secteur privé* (2014) est signée par l'Union et

¹³⁰⁸ Commission européenne, *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement - COM(2011)637*, Bruxelles, 2011. Entretien avec Marco Di Benedetto, 18 mai 2016.

¹³⁰⁹ Fonds européen du développement 2014-2020.

¹³¹⁰ Commission européenne, *Mettre l'accent sur les résultats : renforcer l'évaluation des activités de la Commission*, SEC (2000) 1051, Bruxelles.

¹³¹¹ ADE, *Thematic Evaluation of the European Union's Support to Private Sector Development in Third Countries (2004-2010) – ref. 1317*, Louvain la Neuve, 2011.

¹³¹² Commission européenne, *A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries - COM(2014)263 final*, Bruxelles, 2014.

Un processus de consultation a été réalisé de novembre 2013 à février 2014 auprès des Etats-membres européens, gouvernements des pays partenaires, secteur privé local et européen, partenaires sociaux et ONG. En tout, 151 organisations internationales et acteurs individuels ont répondu aux questions proposées par la DG DEVCO sur internet.

les pays ACP, présentant une approche en quatre piliers : environnement des affaires, soutien au secteur privé, soutien à la microfinance, mixage de financements et investissements pour le développement¹³¹³.

Par conséquent, en 2014 comme en 1998, le lien est fait de nouveau. Le discours officiel célèbre les possibilités qu'offre le développement du secteur privé pour la création d'emploi, la croissance, la réduction de la pauvreté... Pourtant, dans les exercices de programmation des PIN, une dizaine de pays ACP seulement en font une priorité¹³¹⁴.

Rancœur et amnésie

Entre-temps, au Centre de développement de l'entreprise, la situation évolue et les rapports de méfiance déjà existants du temps de son prédécesseur, le CDI, empirent. Plusieurs scandales politiques et financiers d'affilée ont raison de l'existence du CDE. Le *Congogate* d'abord (une fraude prétendue de 410 millions d'Euros), du nom d'allégations tonitruantes dirigées par d'anciens employés du CDE contre les commissaires belges au développement Louis Michel (2004-2009) puis Karel De Gucht (2009-2010), mais aussi Fernando Matos Rosa, directeur du CDE, ou le chef d'unité « secteur privé » Cesar Debén au début de l'affaire :

« Le CDI ça a été un drame en permanence. [Pour *Congogate*] c'est des anciens du CDI qui avaient été mis à la porte dix ans avant, qui ne s'en sont jamais remis, et qui s'attaquaient continuellement à nous, nous diffamant, et s'attaquant à chaque nouveau commissaire. Ils ont été poursuivis quatorze fois. Ma faute a été de vouloir chercher un compromis pour calmer les choses. Ils ont cru qu'ils allaient pouvoir sortir victorieux alors ils se sont déchaînés encore plus. Mais bon ils ont fini en prison ¹³¹⁵».

D'autres affaires de fraude, réelle ou fausse, parsèment l'existence du CDE et portent atteinte à sa crédibilité institutionnelle. En premier lieu, le renvoi du directeur du CDI Hamed Sow (2005-2007), « un type avec un sacré caractère, compétent mais d'une ambition folle, et qui s'est malheureusement laissé entraîner dans des processus de subordination, de corruption ¹³¹⁶» selon un ancien directeur du CDI. Sow est démis de ses fonctions et fait l'objet d'une poursuite par l'office européen de lutte anti-fraude (OLAF) en 2008 pour sa

¹³¹³ Groupe des Pays ACP et Conseil de l'Union européenne, *Joint ACP-EU Cooperation Framework for Private Sector Development support in ACP Countries - 2119/14*, op. cit.

¹³¹⁴ Idem.

¹³¹⁵ Entretien avec Cesar Debén, 18 novembre 2016.

¹³¹⁶ Entretien avec PF, 28 septembre 2016.

gestion du CDE¹³¹⁷. Les poursuites dont il fait l'objet l'amènent à démissionner de son poste de ministre des Mines et de l'eau au Mali, puis il se présente aux élections présidentielles de son pays en 2012. En 2002, le même dispositif anti-fraude mettait déjà en cause un conflit d'intérêt en ce qui concerne le représentant de la Commission et du CDE en France, Jean-Louis Giraudy. Le Français est finalement blanchi et les accusations se révèlent fausses¹³¹⁸. Un dernier scandale intervient quelques mois après que Paul Frix, qui a quitté le CDI en 1995, est rappelé par le Conseil d'administration du CDE en 2012 pour reprendre la direction par intérim du CDE. Frix reprend les chantiers de réorganisation qu'il a laissés en 1995 (décentralisation, réduction des coûts de fonctionnement, rapprochements avec les partenaires institutionnels...). Quelques jours après sa (re)prise de poste, le directeur du CDE se rend à la Banque européenne d'investissement pour renouer des liens fragilisés. Il y apprend qu'un prêt de la BEI pour un programme du CDE a été détourné. L'histoire du CDE prend alors une allure de vaudeville :

« C'était un petit groupe d'Africains qui servaient de mule, d'intermédiaire à une banque mafieuse, et par chance, quand ils sont venus pour encaisser l'argent et le transférer, une employée de la poste à Liège les a considérés suspects et en a [fait arrêter] deux. Donc on a pu remonter la filière et le CDE était blanchi, par contre, et ça ne faisait pas plaisir à la BEI, il apparaissait dommage que la BEI n'ait pas repéré la différence entre un compte destinataire faux et l'adresse du CDE. Donc leur système de sécurité n'a pas été efficace. Et du coup ils ont suspendu le partenariat avec le CDE ¹³¹⁹».

Avec cet historique, pour la Commission comme pour la Banque européenne, la voie est libre pour se désolidariser définitivement du CDE. Le 10 février 2014, Paul Frix est invité à faire le bilan du CDE devant le Comité du développement au Parlement européen ; il fait face aux questions des parlementaires et de responsables de la Commission¹³²⁰. A l'issue de l'audience et après une réunion du Conseil des ministres en juin 2014, la décision est prise de fermer définitivement le CDE. Pour le remplacer, la Commission propose au Secrétariat ACP, co-responsable du CDE, la création d'une enveloppe intra-ACP à hauteur de 600 millions d'Euros pour le développement du secteur privé. Cette enveloppe doit faire oublier le CDE

¹³¹⁷ Hamed Sow est accusé par Terry Batterby, un employé britannique du CDE, d'avoir privilégié des entreprises maliennes au détriment de la politique de neutralité du CDE *Mali : reconversion réussie pour Hamed Sow*, <http://www.jeuneafrique.com/31105/economie/mali-reconversion-r-ussie-pour-hamed-sow/>, 2 juin 2011, (consulté le 30 janvier 2018).

¹³¹⁸ Jean Quatremer, « Paranoïa à la Commission européenne », *Libération*, 20 nov. 2003p. ; Jean Quatremer, « Couloirs de Bruxelles - L'honneur retrouvé d'un fonctionnaire - Libération.fr », *Libération*, 4 mai 2007p.

¹³¹⁹ Entretien avec PF, 28 septembre 2016.

¹³²⁰ Committee on development, « Minutes - Meeting of 10 February 2014, from 15.00 to 18.30, and 11 February 2014, from 09.00 to 12.30 and from 15.00 to 18.30 », DEVE_PV(2014)0210_1. (Archives du Parlement européen, europarl.europa.eu, accès le 16 février 2015).

dont il est proposé le remplacement par une « structure légère ¹³²¹ ». La structure légère n'est pour l'heure pas mise en place, et les équipes du Secrétariat ACP semblent sous-équipées (deux personnes) pour engager les 600 millions d'Euros dévolus au secteur privé¹³²². Depuis 2014, le Centre est en procédure de liquidation judiciaire. Pour l'ancien directeur comme pour d'autres responsables du CDE, la rancœur est d'autant plus forte que les relations institutionnelles n'ont jamais été bonnes avec la Commission, qui aurait selon eux tout fait pour fermer le CDI-CDE :

« La Commission, soucieuse comme toujours d'échapper à ses responsabilités, a recruté un des plus grands cabinets mondiaux, celui qui avait clôturé la [compagnie aérienne belge] Sabena, pour fermer le petit CDE. Donc, même la clôture ça se fait à grands frais. En partie exagérés à mon sens. Donc la Commission voulait se débarrasser du CDE, sans avoir fait jamais le vrai diagnostic de ce qui s'était passé, et surtout en évitant de le faire, car ça aurait mis en évidence des erreurs fondamentales antérieures ¹³²³ ».

La citation est utile pour illustrer, d'une part, la critique des responsables de la Commission par le dirigeant d'une structure avec laquelle ils ont dès le départ eu des difficultés à coopérer selon lui et, d'autre part, le ressentiment des acteurs de cette histoire, qui considèrent fréquemment que la Commission ne tire pas suffisamment les enseignements de sa coopération et de sa coordination. Deux anciens responsables au CDI et CDE partagent le constat :

« Le CDE a été jeté à la poubelle. La Commission l'a jeté à la poubelle. Il n'a pas été fermé pour des raisons substantielles : il a été fermé pour *mismanagment*, fraude, manque de surveillance... Et pour ça c'est la Commission qui est responsable, elle n'a jamais pris une position forte, elle est toujours restée *observer*, et après elle a dit "tant pis on le ferme". Comme le CDE c'était une toute petite chose, des petits budgets, on a manqué d'attention. On n'a pas fait attention ¹³²⁴ ».

« Les mots-clés de l'UE, c'est du réchauffé ; on pense toujours qu'on réinvente la roue. Mais non ! Regardez le CDE il existait depuis 38 ans quand on l'a "créé" [il existait sous la forme du CDI]. Et l'amnésie aussi. Le système n'est pas intelligent. Il est absurde. Improductif. Dysfonctionnel ¹³²⁵ ».

Par métonymie avec le CDE, les politiques de développement du secteur privé redeviennent, de manière cyclique, une priorité dans des institutions politiques « amnésiques ».

¹³²¹ Voir l'appel à projet régional de la Commission européenne pour 6 millions d'Euros pour créer une structure légère : ACP-EU Private Sector Development (PSD) Knowledge Management Technical Support Function/ Light PSD Structure (TSF), Référence 138520.

¹³²² Entretien avec Marco di Benedetto, 18 mai 2016 ; entretien avec ME, 20 mai 2016.

¹³²³ Entretien avec PF, 28 septembre 2016.

¹³²⁴ Entretien avec H, 19 janvier 2017.

¹³²⁵ Entretien avec PF, 20 janvier 2017.

Conclusion générale

« En ligne avec les orientations politiques définies dans le Programme pour le changement (2011) et entérinées par le Conseil le 14 mai 2012, qui préconisent de chercher de nouvelles formes d'engagement avec le secteur privé afin de mobiliser ses ressources, la Commission a adopté le 13 mai 2014 une communication intitulée "Un rôle plus important pour le secteur privé en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable dans les pays en développement". Comme l'indique déjà le document d'analyse pour les consultations sur le projet de communication (janvier 2014), la Commission conçoit désormais des actions visant, d'une part, à soutenir le développement du secteur privé local dans les pays partenaires, et, d'autre part, à favoriser la contribution du secteur privé international et européen en faveur du développement.¹³²⁶»

Ce rapport de 2014 du Service de recherche du Parlement européen illustre un des points développés dans notre recherche : le développement du secteur privé était apparemment un sujet d'actualité en 2014 (« nouvelles formes » ; « conçoit désormais ») et le rapport annonce la publication la même année de la communication de la Commission sur le rôle du secteur privé pour le développement¹³²⁷. Pourtant, rien dans l'extrait plus haut n'est nouveau. Si « la Commission conçoit désormais des actions visant, d'une part, à soutenir le développement du secteur privé local dans les pays partenaires », elle dit le faire depuis 1975 avec les ACP – avant aussi, sans que ce fût une politique dédiée. Si elle cherche à « favoriser la contribution du secteur privé international et européen en faveur du développement », l'objectif était déjà poursuivi en 1975 d'un développement industriel des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique par l'établissement de joint-ventures avec des entreprises européennes, et le lancement du Centre de développement industriel (CDI) pour accompagner ces co-entreprises. L'extrait montre que le discours institutionnel a une forte capacité à se répéter.

Derrière le discours, les modalités sont évolutives. La thématique du développement du secteur privé existait sous la forme de la coopération industrielle menée conjointement par la Communauté européenne et les ACP avec la Convention de Lomé. C'est par l'ajout de l'épithète « privé » au développement des secteurs de production à la fin des années 1980 que des tendances plurielles émergent. Le développement du secteur privé devient alors une politique consacrée, un mot à la mode et un mot-valise du développement permettant d'y

¹³²⁶ Marta Latek, *L'engagement du secteur privé dans la coopération au développement: Les formes de coopération public-privé*, Strasbourg, European Parliament Research Service, 2014, p. 22.

¹³²⁷ COM(2014) 263, *A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries*, Bruxelles, 2014.

ranger commodément la question de l'appui aux entrepreneurs ACP ou des réformes macroéconomiques pour améliorer l'environnement des affaires dans les pays ACP. Le mot contient l'idée d'étendre les principes d'une économie libérale basée sur le libre-échange et la promotion de l'initiative privée, autant que des réflexions pour la promotion et la protection des investissements dans les anciennes colonies européennes.

De la coopération industrielle au développement du secteur privé, les nouveaux mots du développement

Les évolutions ne sont pas linéaires. Au départ, le développement des petites et moyennes entreprises, encore appelées petites et moyennes industries (PMI) en 1975 dans les pays ACP, est surtout le résultat d'une autre problématique européenne, celle liée à la crise économique des années 1970 qui touche les secteurs de production industriels de la Communauté. La coopération industrielle se développe en partie comme alternative au manque d'une politique industrielle communautaire (chapitre 1). Le temps du Nouvel ordre économique international et les revendications politiques des pays du Sud pour une économie mondiale plus égalitaire permettent de penser un redéploiement des secteurs de production industrielle européenne dans les anciennes colonies pour un grand ajustement Nord-Sud. Le terme de coopération industrielle paraît d'ailleurs plus égalitaire qu'un développement industriel qui serait uniquement piloté par le Nord. Pourtant c'est bien à Bruxelles que se détermine la politique de développement des pays ACP. Quelques rares acteurs européens jouent un rôle peu connu. Un chercheur expert de l'économie industrielle, Jacques de Bandt, définit des orientations politiques ; des réseaux transnationaux des milieux d'affaires européens investissent la Commission, rencontrent les équipes de la direction générale du développement et répètent par écrit leurs motifs d'intérêt dans la coopération CEE-ACP. Les grands patrons européens qui se regroupent sous la coupole du « Groupe des Sept » insistent alors sur le bon accueil que les pays ACP devraient apporter aux investissements de leur groupe. La politique de coopération euro-ACP de Lomé repose en effet en grande partie sur la protection des investissements européens. C'est à ce titre aussi que la Commission propose de communautariser la conduite des investissements bilatéraux, mais ni les États européens ni les ACP ne sont prêts à la fin des années 1970 à une politique paritaire dans le domaine. D'une part, les États-membres ne se voient pas partager des acquis commerciaux historiques. D'autre part, une politique organisée d'ouverture des pays ACP aux multinationales et autres sociétés européennes privées, qui rappelleraient l'absence d'autonomie politique et

économique par rapport aux anciennes métropoles, serait un retour en arrière pour le temps du NOEI.

La coopération industrielle étant devenue un acquis de Lomé, au même titre que les mécanismes pour la stabilisation des cours des matières premières à l'export des ACP (Stabex) ou le système de compensation des cours des minerais (Sysmin), des instruments institutionnels sont prévus et mis en place dans le protocole technique et financier de la Convention en 1975 (chapitre 2). Le Centre de développement industriel est créé et doit faciliter l'industrialisation des ACP, dans le cadre plus large du NOEI où les pays en développement doivent rattraper les performances économiques des pays industrialisés. La Banque européenne d'investissement est appelée à investir dans des projets de développement des secteurs de production – industrielle, car le secteur secondaire est alors estimé être la voie la plus rapide pour le rattrapage économique Sud-Nord. Dans ce tableau, la Commission coordonne les institutions et fournit subventions, lignes de crédit et assistance technique pour appuyer le développement des secteurs productifs ACP, petites entreprises privées comme grandes usines étatiques. La mise en place de ces instruments doit beaucoup, là encore, à un nombre très réduit d'acteurs, en l'occurrence ici un administrateur et économiste de la direction des « Études » à la DG VIII de la Commission. Un seul administrateur à la DG VIII, André Huybrechts, façonne en grande partie une politique euro-ACP pour vingt-cinq ans, par ce qu'il voit pendant les conférences internationales du NOEI et par une conviction personnelle et professionnelle qui relève de *ce qui devrait être*. Les deux premiers chapitres sont un moyen de retracer la part personnelle que jouent ces deux acteurs individuels à la Commission (Huybrechts) et au dehors (de Bandt) dans une histoire qui mobilise des millions d'unités de compte annuellement et les activités et potentiellement les destins de millions d'habitants dans les ACP. La coopération industrielle CEE-ACP naît par commodité politique autant que par le dynamisme personnel de certains « développeurs » comme le collaborateur de Huybrechts, Paolo Logli par son propre parcours intellectuel et professionnel, d'appuyer le développement d'unités de production dans des pays ACP qui ont, en définitive, peu voix au chapitre. Les autorités ACP sont officiellement des partenaires égaux de la Communauté et l'appropriation des politiques de développement est professée, mais il apparaît que les pouvoirs publics ACP apparaissent surtout tributaires des initiatives prises à Bruxelles, qu'ils acceptent souvent à défaut d'en proposer eux-mêmes.

Au tournant des années 1980, la crise économique mondiale, l'endettement croissant et le ralentissement de la croissance dans les pays d'Afrique subsaharienne changent les termes

de la relation CEE-ACP ; les ACP perdent en poids de négociation. La Communauté européenne décrète unilatéralement l'échec de la coopération industrielle et d'autres priorités sectorielles du développement la remplacent rapidement. La Commission se rapproche du modèle de développement proposé par la Banque mondiale, notamment ce qu'elle fait dans les pays d'Afrique subsaharienne (chapitre 3). Par des rencontres à haut niveau et des réunions de travail techniques plus fréquentes, un alignement de Bruxelles sur Washington a lieu. La Banque mondiale communique sur ses programmes d'ajustement structurel et un modèle *spin-off* se développe à Paris sous l'appellation « développement du secteur privé » pendant les réunions du Comité d'aide au développement de l'OCDE, qui est le forum international des décideurs du développement. L'appellation consacrée résulte en effet d'une première de ces réunions en 1988 et se développe comme un principe qui promeut une économie de marché dans des sociétés libéralisées pour générer de la croissance économique. Banque mondiale, Commission européenne et bailleurs bilatéraux, tous s'emparent du développement du secteur privé et de ses corollaires pour mettre en avant un modèle de développement qui passe prioritairement par la privatisation des sociétés publiques, le développement des exportations, l'accueil des investissements étrangers et un « culte » des compétences entrepreneuriales dans les pays ACP et plus particulièrement en Afrique (chapitres 3 et 4). Des réseaux nationaux, internationaux et transnationaux se structurent ou se rendent plus visibles auprès de Bruxelles et influencent directement les modalités de la coopération CEE-ACP pour les politiques de secteur privé (chapitres 1, 3 et 5). Effet direct de leur influence, la Convention de Lomé IV prône le développement du secteur privé et de l'entreprise comme nouvel objectif de développement. La Commission impose sa vision en ayant recours à des techniques de promotion d'influence¹³²⁸ : elle organise des rencontres avec les milieux économiques et sociaux ACP, et multiplie les séminaires et conférences sur l'entreprise pour diffuser largement dans la sphère publique et privée une priorité nécessaire pour Bruxelles, et contourner les choix étatiques des ACP. Une formule politique devient alors immanquable (chapitre 3).

À la Commission, l'unité précédemment en charge de la coopération industrielle et des investissements européens dans les ACP finit sa traversée du désert au tournant des années 1990. L'unité « coopération industrielle », devenue « secteur privé », s'empare de la priorité internationale au développement du secteur privé pour appuyer financièrement des

¹³²⁸ Amandine Orsini et Daniel Compagnon, « Les acteurs non étatiques dans les négociations multilatérales » dans *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2013, p. 124.

entrepreneurs locaux dans les pays ACP, de manière limitative et presque protectionniste (chapitre 4). Les responsables de l'unité sont pour partie les mêmes qu'en 1975 et leur motivation personnelle pour cet objectif est conservée vingt ans plus tard. Ces quelques fonctionnaires européens se donnent les moyens de leurs objectifs et multiplient les projets d'appui aux entreprises locales et de libéralisation des secteurs productifs dans quelques pays ACP. Accroître le nombre de projets permet aussi d'augmenter le portefeuille de compétences de leur unité et d'être force de proposition, notamment auprès de la Banque européenne d'investissement. Leur volontarisme leur fait perdre quelques plumes, illustrant les affrontements entre l'initiative personnelle et le poids d'une inertie et de règles institutionnelles (chapitre 4 et 6). Le Centre de développement industriel fait l'objet de réformes internes en 1990 pour être remis au cœur de la relation UE-ACP.

Au milieu des années 1990, la création de l'Organisation mondiale du commerce et le bilan de la relation UE-ACP consigné dans le *Livre vert*¹³²⁹ précipitent la transformation du mode opératoire : des projets ponctuels de développement du secteur privé sont remplacés par une logique d'intervention sur les politiques des économies ACP, en suivant le modèle promu par les institutions financières internationales (chapitres 5 et 6). La relation UE-ACP est alors au service d'un modèle économique tendant vers le libre-échange commercial. Les politiques de développement du secteur privé deviennent un canal d'intervention sur le climat d'affaires des pays ACP, au moyen d'une première stratégie communautaire de la Commission¹³³⁰. Un phénomène de « bureaucratiation néolibérale ¹³³¹ » est tangible dans la relation UE-ACP, et au sein de la Commission, qui embrasse la supériorité d'un modèle économique reposant sur le marché, l'entreprise et le secteur privé, et met en place un système de rationalisation opérationnelle et organisationnelle dans ce sens, provoquant tensions et résistances en interne. Les instruments autant que les équipes du développement du secteur privé font l'objet de réorganisations à la veille de l'Accord de Cotonou (chapitre 6). L'unité « secteur privé » à la DG VIII est transformée pour des motifs d'efficacité, dirigée par des administrateurs plus « réformateurs » que les responsables précédents, considérés en interne comme des traditionnels ou puristes du développement, c'est-à-dire appartenant à un temps d'une approche projet qui n'est plus. En 2000 le Centre de développement industriel devient le Centre de développement de l'entreprise (CDE) et délaisse symboliquement le secteur

¹³²⁹ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat* - COM(96) 570, op. cit.

¹³³⁰ Commission européenne, *Stratégie de la Communauté européenne pour le développement du secteur privé dans les pays ACP* - COM(98)667 final, op. cit.

¹³³¹ B. Hibou, *La bureaucratiation néolibérale*, op. cit.

secondaire de 1975. La Banque européenne d'investissement est, elle, chargée de gérer un fonds autonome, une Facilité d'investissement, pour appuyer les investissements privés dans les pays ACP.

Éléments d'une histoire économique transnationale du développement

En recomposant la mise à l'agenda, dans la coopération européenne avec les pays ACP, du développement du secteur privé comme objectif prioritaire, nous mettons au jour plusieurs dynamiques d'une histoire économique transnationale et internationale de l'aide au développement. Nous reconstituons l'importance d'une communauté des experts autour de la Commission, où la « double appartenance ¹³³² » de certains universitaires-économistes qui officient avec la DG VIII facilite la conversion d'objectifs issus de recherches et de centres d'intérêt personnels, en politique publique. La question des intérêts nous ramène également à la présence de certains acteurs privés auprès de la DG VIII (internationalement sous le Groupe des Sept et l'UNICE, nationalement ou individuellement...), avec le but d'influencer la fabrique des politiques publiques. Une poignée de « grands patrons » européens et de consultants gravitent autour de la DG VIII en qualité d'experts industriels, et représentent des bureaux d'études ou des groupes professionnels européens. Leurs stratégies d'influence à Bruxelles relèvent d'une conviction idéologique, autant que d'une recherche d'activités de consultances dans leur cœur de métier et de conquête ou de maintien de marchés dans les ACP, et principalement en Afrique.

Intérêts pour l'histoire de la CE

Notre recherche illustre des moyens utilisés par la Commission européenne comme acteur politique supranational pour définir ses compétences et répartir les rôles avec les autres acteurs (institutions communautaires, organisations internationales et Etats-membres). La première structuration formelle d'une politique de développement du secteur privé date de 1998 seulement. La DG VIII navigue à vue avant ce document, et définit les contenus de son action par rapport, en complément, en tutelle ou par opposition aux autres institutions communautaires, paritaires, nationales ou internationales. A partir de 1998, les rôles sont définis : la Commission coordonne, se concentre sur le niveau macro et laisse le niveau micro aux agences bilatérales ; elle impulse aussi la création d'instruments (Facilité d'investissement), auxquels contribuent ensuite, sur son initiative, des Etats-membres. Nous observons d'ailleurs que la dimension nationale reste présente dans cette fabrique de

¹³³² S. Jansen, « Les débuts du Centre d'analyse et de prévision », art cit.

l'international ; ici la question des intérêts commerciaux des Etats-membres reste toujours derrière la définition des politiques. Un élément idiosyncratique émerge également : le partage des tâches entre administrateurs et leurs marges de manœuvre dépendent de l'état des relations personnelles entre fonctionnaires européens et les acteurs extérieurs, mais aussi de leurs profils socioculturels et professionnels propres (développeurs traditionnels, macroéconomistes, réformateurs, banquiers...), qui entraînent et expliquent pour partie des tensions liées aux réformes organisationnelles, des concurrences entre services ou encore des combats pour des compétences.

Une histoire transnationale des organisations internationales permet ainsi de donner corps à un entrelacs de dynamiques institutionnelles nationales et internationales, de trajectoires individuelles et réticulaires plurielles. Notre recherche illustre les dynamiques d'acteurs, leurs circulations, connexions et constellations mobiles dans le cadre de politiques de développement, qui représentent l'arène politique la plus importante des relations Nord-Sud¹³³³. Voir depuis l'intérieur comment cette relation fonctionne, permet d'aller au-delà d'une histoire interinstitutionnelle binaire qui serait composée d'un groupe Communauté européenne d'un côté et d'un groupe ACP d'autre part comme acteurs figés. Des niveaux d'interactions dans les domaines économique, politique, diplomatique mêlent des acteurs intergouvernementaux traditionnels (les Etats et les institutions), des acteurs européens individuels et leur rôle au sein de la DG VIII ou au cœur des négociations UE-ACP, des acteurs d'autres institutions internationales, des acteurs transnationaux de la société civile (ici des universitaires), des groupes de pression économiques...

La Commission, en tant qu'institution centrale dans notre recherche, apparaît ouverte sur des intérêts extérieurs, pour autant qu'ils sachent structurer les actions qu'ils portent auprès d'elle. Ici des milieux économiques investissent les services de la DG VIII, c'est-à-dire par d'autres sphères que celle qui leur est réservée (le Comité économique et social européen). Dès lors, la Commission est plus qu'une seule personne morale définie par un service bureaucratique qui serait homogène et fermé sur l'extérieur. Différentes dynamiques émergent dans le temps : stabilisation de relations, distanciation entre institutions, harmonisation des approches, réorganisation des services, coordination au moyen de groupes de travail, d'échange d'information ou de personnels, de réunions techniques ou de grand-messes

¹³³³ Marc Frey, Sönke Kunkel et Corinna R. Unger (eds.), *International organizations and development, 1945-1990*, *op. cit.*, p. 8.

politiques... Ces dynamiques expliquent des changements qui se succèdent « par paliers ¹³³⁴» dans notre recherche : d'abord la coopération industrielle, suivie d'un temps propre au développement du secteur privé comme priorité nouvelle, puis l'intervention d'une politique commerciale dans celle-ci. Une histoire transnationale permet ici d'expliquer la construction de normes ou d'objectifs dans les politiques du développement. Cela passe par la reconstitution de ramifications réticulaires dans la co-définition des objectifs auprès de l'Europe et l'utilisation d'expertises variées pour leur donner corps. Cela passe aussi par la manière de légitimer ces objectifs : pour la croissance des économies ACP, pour les populations, c'est-à-dire en dehors du registre national des Etats-membres. L'étude des négociations de chaque Convention de Lomé à Cotonou permet aussi de rendre compte des techniques de mise en avant ou de passage sous silence de certaines thématiques au profit d'autres, en fonction des priorités de certains acteurs (ACP ou États-membres), des agendas internationaux ou de l'agenda politique de la Commission, dans une logique traditionnelle d'histoire intergouvernementale des organisations internationales. En connectant ces méthodes à l'échelon plus national et transnational des réseaux d'affaires circulant autour de la DG VIII ou auxquels ses administrateurs prêtent l'oreille, un autre aspect émerge dans la construction d'une politique européenne de développement.

Ici est recomposée l'histoire d'une relation UE-ACP fortement investie par des acteurs isolés œuvrant pour l'eupéanisation de certains groupes de pression patronaux. Si l'histoire des liens entre des réseaux patronaux et Bruxelles est un champ historiographique récent mais déjà fort étendu¹³³⁵, la présence d'autres groupes moins visibles est nouvelle¹³³⁶. Rappelons les méthodes employées par le regroupement des patronats et investisseurs européens sous le « Groupe des Sept », qui militent tantôt discrètement à coups de réunions à plusieurs échelons avec la DG VIII, tantôt publiquement en multipliant les articles dans la revue de la coopération le *Courrier* ou lors de conférences institutionnelles, pour un environnement des affaires qui leur soit avantageux dans les pays ACP. Pensons aussi, pour la période autour des années 1990, au réseau franco-africain de la CPCCAF et son lobby pour un développement de l'entreprise en Afrique, qui utilise le canal européen pour alimenter une politique africaine de

¹³³⁴ Olivier Nay et Franck Petiteville, « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale*, 24 novembre 2011, n° 53, n° 4, p. 9-20.

¹³³⁵ Voir introduction.

¹³³⁶ Cela répond à l'appel pour une histoire de l'intégration européenne et de réseaux patronaux « informels » (ici compris comme moins institutionnalisés au niveau européen) : Wolfram Kaiser et Jan-Henrik Meyer, *Societal actors in European integration: polity-building and policy-making 1958-1992*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, p. 257.

la diplomatie économique française. Sans doute un accès aux archives du Secrétariat du Groupe des Sept, ou des groupements patronaux européens, serait intéressant pour approfondir les stratégies politiques de ces groupements par rapport à la position de la Commission¹³³⁷. De même une étude plus systématiquement croisée avec l'histoire des agences politiques et financières bilatérales de l'aide au développement conférerait à cette recherche un regard relativement moins bruxello-centré dans l'émergence des politiques de développement du secteur privé.

Des géométries variables ?

Dans cette recherche, il apparaît que le groupe ACP, qui siège à Bruxelles, est relativement absent à plusieurs égards. Les documents des négociations des différents accords de Lomé à Cotonou nous montrent un groupe ACP certes présent physiquement et institutionnellement aux discussions, mais dont l'écoute, par l'Europe, va décroissant au fil des Conventions et à mesure de la détérioration de la situation économique de leurs pays. Tous les cinq ans, et pendant les différentes Conventions, les responsables ACP, au niveau du groupe, du Conseil ou du Comité des ambassadeurs, émettent des recommandations, approuvent ou refusent certains termes de l'échange avec la Communauté européenne. Mais, à l'exception de l'obtention d'un chapitre « coopération industrielle » dans Lomé I – transformation d'une revendication du NOEI –, les demandes ACP pour ce qui a trait au développement des entreprises, ne sont pas suivies par l'Europe qui développe une gouvernance unilatérale (fonds industriel, décisions paritaires à la Banque européenne d'investissement, moyens pour le CDI...). Notre recherche ne s'est pas focalisée sur le groupe ACP et ses membres comme acteur-interlocuteur de la Communauté européenne, mais sur les méthodes d'interaction de l'Europe avec le groupe en tant que bénéficiaire de sa politique publique d'aide au développement. En ce sens, il apparaît que Bruxelles tente de disqualifier l'État ACP comme seul détenteur de la responsabilité dans les exercices de programmation des politiques de développement¹³³⁸.

En dépassant l'État ACP pour s'adresser aux acteurs non-étatiques, ici le secteur privé, par les réunions des milieux économiques et sociaux dans les années 1980 déjà, puis à partir des années 1990, la Commission réussit surtout à mettre en place des décisions qu'elle fait

¹³³⁷ Notre visite au secrétariat général d'EBCAM en 2016 n'a pas permis de constater l'existence de fonds d'archives des institutions membres du Groupe des Sept.

¹³³⁸ La Commission participe alors de la néolibéralisation de la relation UE-ACP dans le sens développé par J.-P. Dozon, *Afriques en présence. Du monde atlantique à la globalisation néolibérale*, *op. cit.*

valider par des conférences internationales qui ont pour effet d'orienter les politiques de développement. L'État ACP, partenaire égalitaire de l'Europe selon la première Convention de Lomé en 1975, n'a qu'à suivre. À partir de Lomé IV, la coopération s'ouvre aux acteurs non-étatiques ; l'Europe en fait usage pour s'adresser théoriquement au secteur privé ACP, mais aussi surtout au secteur privé européen qui s'empare d'un champ politique qui relève d'intérêts économiques directs. Un ancien directeur à la DG VIII rappelle en quoi consiste le dialogue avec le secteur privé dans les années 1990 :

« En réalité les représentants invités venaient de la société civile, des chambres de commerce et d'industrie, c'est-à-dire des représentants institutionnels. On n'avait pas d'investisseurs ou d'entrepreneurs privés. Le dialogue n'était pas très ouvert vers les entreprises [ACP]. En revanche, je pense au secteur privé dans l'autre sens : lorsque la Commission européenne proposait des initiatives ou réfléchissait à un texte, une communication, il y avait toujours des représentants d'un certain secteur privé [européen] qui nous contactaient pour se rapprocher de nous et peser sur les décisions ¹³³⁹».

La citation confirme que dans les années 1990, la Commission met en avant des politiques de développement du secteur privé, pour renforcer le positionnement politique et économique de celui-ci dans les sociétés ACP par rapport à la puissance publique. Mais elle fait cela sans réellement se concerter avec les opérateurs privés ACP. Une politique européenne est donc décidée pour certains bénéficiaires, mais sans eux. Au contraire, des représentants privés européens influencent, par leur présence et leur dialogue, sur la fabrique du politique à Bruxelles. Aussi l'écoute de la Commission auprès des secteurs privés européen et ACP n'est-elle pas symétrique.

Perméabilité institutionnelle de la Commission

Après la promotion d'une grande coopération industrielle Nord-Sud en 1975 pour redéployer des secteurs industriels européens en Afrique, la Communauté freine sur les moyens de sa mise en œuvre. Elle se désengage du Centre de développement industriel, lancé avec l'objectif d'industrialiser les pays ACP en bénéficiant aux entreprises européennes, et critique les projets industriels, coûteux, qui intéressent surtout les États ACP. Notre recherche a permis de montrer que le partenariat égalitaire de Lomé, définition de « l'esprit de Lomé » et point de référence pour une littérature critique¹³⁴⁰, repose en 1975 sur une stratégie géopolitique européenne, comme alternative à un manque de politique industrielle communautaire. Le glas de la coopération industrielle est sonné tôt, au milieu des années

¹³³⁹ Entretien avec JCB, 25 janvier 2018.

¹³⁴⁰ William Brown, *The European Union and Africa: The Restructuring of North-South relations*, London, Tauris, 2002 ; S.R. Hurt, « Co-operation and Coercion? », art cit ; J. Orbie, *Europe's global role*, op. cit. ; A. Flint, « The End of a "Special Relationship"? », art cit.

1990 officiellement, au début des années 1980 en réalité. Elle est alors remplacée. La Communauté européenne, dans son ouverture aux différentes formes de politiques nationales et supranationales du néolibéralisme des années 1980¹³⁴¹, transforme la relation UE-ACP. La Commission s’empare de certaines politiques pour asseoir sa légitimité en tant qu’acteur individuel sur la scène internationale. Elle devient alors « norm-taker ¹³⁴² » (suiviste) plus qu’elle n’établit les standards internationaux ; elle coordonne les politiques des États-membres et s’aligne sur d’autres. L’histoire du développement du secteur privé montre aussi comment la Commission, au gré de conférences à Paris, Washington et Bruxelles, au gré des groupes de travail informels et de réunions intergouvernementales très officielles, intériorise des normes internationales exogènes. La circulation d’objectifs du Consensus de Washington et de macroéconomistes des institutions financières internationales de la même ville ont lieu et la Commission rejoint les politiques de la Banque mondiale par différentes méthodes de perméabilisation institutionnelle. La différenciation et l’unicité de « l’esprit de Lomé » reculent derrière des nécessités d’ajustement structurel et de développement du secteur privé, compris ici, parmi ses autres sens, comme un ensemble de réformes pour améliorer le climat des affaires. Un raisonnement « bancaire » prend le pas sur une logique traditionnelle d’aide-projet sectorielle et la Banque européenne d’investissement, après trois décennies de coordination d’activités qui allait cahin-caha car en dehors de sa zone de confort, est soulagée.

Une aide à l’investissement privé

À la fin des années 1990, la Commission inscrit des programmes de réformes qui touchent à l’organisation des États ACP et de leurs politiques économiques, dans un discours mondial sur la croissance et l’éradication de la pauvreté. Les programmes de développement deviennent des moyens de promouvoir le commerce dans un modèle de libre-échange mondial. On assiste alors à une autre forme de « néolibéralisation » de la relation UE-ACP, une extension de l’entreprise et du marché dans toutes les sphères de la société, ici les politiques de développement¹³⁴³.

Les montants publics de l’aide au développement viennent appuyer des réformes pour aménager l’environnement des affaires dans les pays ACP afin d’attirer, faciliter et sécuriser les investissements mondiaux. L’aide publique au développement devient une aide aux investissements privés, pour le développement. Dans cet ordre nouveau, l’Etat en est presque

¹³⁴¹ L. Warloutet, *Governing Europe in a globalizing world: neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis*, op. cit.

¹³⁴² J. Orbie, *Europe’s global role*, op. cit., p. 200.

¹³⁴³ A. Mbembe, *Critique de la raison nègre*, op. cit., p. 12.

réduit à un rôle de réformateur pour un meilleur fonctionnement des marchés et de la libre entreprise, dans un consensus international pour le développement et sa « financiarisation ¹³⁴⁴ ».

Cette transformation des modalités de l'aide au développement dans les pays ACP vient à la suite de plusieurs tentatives progressives. La DG VIII de la Commission, pour élargir ses compétences politiques, essaie déjà à la fin des années 1970 de conduire une politique communautaire des investissements européens, et renouvelle la tentative dix ans plus tard. En ce sens, la politique européenne de développement – de coopération industrielle d'abord, de développement du secteur privé quand elle prend ce nom en 1988 –, apparaît comme le vecteur d'une politique européenne de préparation aux investissements. Les moyens financiers sont importants. En 1975, le Fonds européen de développement s'élève à 3 milliards d'unités de compte et 200 millions sont prévus pour la coopération industrielle ; l'enveloppe financière pour les ACP, le FED 2014-2020, est de 30,5 milliards d'Euros, en plus des différents fonds d'investissement pour les ACP ou pour l'Afrique. Par les contributions des États-membres et les institutions communautaires, l'Union européenne est aujourd'hui le plus important bailleur du développement¹³⁴⁵. Qu'elles soient « d'urgence » ou « d'infrastructure », ces différentes facilités européennes d'investissement s'élèvent à plusieurs milliards et lèvent des montants jusqu'à dix fois supérieurs par le mixage des fonds publics et privés. Une autre tendance se fait alors jour dans l'aide au développement : l'appui aux entreprises (de tous pays) dans les pays ACP se fait au moyen de grands fonds d'investissement, bien loin des premiers projets d'assistance technique aux opérateurs ACP. La Banque européenne d'investissement réunit aujourd'hui un capital de 275 milliards d'Euros d'investissement¹³⁴⁶ et détrône donc la Banque mondiale, communément admise comme la première des institutions financières de développement, par les montants de ses

¹³⁴⁴ C'est-à-dire la transformation du monde par des pratiques, théories et instruments nés dans le secteur financier et utilisés pour revisiter des questions éloignées, ici l'aide au développement des pays ACP. Voir le numéro 178 de la revue *Mondes en développement*, et en particulier les articles de Jean-Jacques Gabas, Vincent Ribier et Michel Vernières, « Présentation. Financement ou financiarisation du développement ? Une question en débat », *Mondes en développement*, 27 juin 2017, n° 178, p. 7-22 ; Ève Chiapello, « La financiarisation des politiques publiques », *Mondes en développement*, 27 juin 2017, n° 178, p. 23-40 ; Bonnie Campbell, « Que cache la focalisation sur les flux de financement externes ? », *Mondes en développement*, 27 juin 2017, n° 178, p. 77-92.

¹³⁴⁵ En 2015, l'aide publique au développement de l'Union européenne (28+1) est de 68 milliards d'Euros, plus de la moitié de l'ensemble du CAD de l'OCDE : *Commission Européenne - COMMUNIQUES DE PRESSE - Communiqué de presse - EU Official Development Assistance reaches highest-ever share of Gross National Income*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_en.htm, (consulté le 16 avril 2018).

¹³⁴⁶ L'assise financière de la Banque atteint 243 milliards d'Euros au 1^{er} juillet 2013 (eib.org).

engagements et sa présence politique¹³⁴⁷. C'est aussi avec ces enjeux à l'esprit que l'étude des interactions entre administrateurs de différentes institutions internationales importe, car on assiste à la mise en place de règles, d'arrangements, de pratiques humaines et institutionnelles entre des structures qui représentent, par leurs mandats, des enjeux économiques et politiques qu'on ne saurait négliger.

Ces politiques européennes de développement importent économiquement : elles sont estimées à 350 millions d'Euros pour la seule période 2004-2010¹³⁴⁸ et se chiffrent à des milliards d'Euros de contributions publiques des États-membres ; elles influent sur les choix économiques des États ACP (priorité à l'export, ouverture à la concurrence internationale ...). Elles importent aussi politiquement dans la mesure où elles orientent les politiques réglementaires et monétaires des pays ACP, réforment les codes d'investissement minier par exemple, introduisent un dialogue public-privé dans des sociétés... Les répercussions de ces politiques ne sauraient être résumées : conséquences environnementales de la libéralisation de secteurs extractifs, de l'exploitation des forêts ; impacts sociaux d'un appui à la création d'emplois dans une zone ou un secteur plutôt qu'un autre, dans le respect de l'Agenda pour le travail décent (OIT) sur lequel l'UE s'est alignée... Les listes sont longues¹³⁴⁹. Étant donné les enjeux liés aux choix des politiques européennes de développement des pays ACP, cette étude a donc permis de retracer des dynamiques des constellations d'acteurs, locaux et internationaux, individuels et institutionnels, qui participent de la mise à l'agenda mondial des politiques UE-ACP de développement du secteur privé, une politique de milliards contenue en un mot-valise international.

¹³⁴⁷ Le capital du groupe Banque mondiale est de 252 milliards USD (worldbank.org).

¹³⁴⁸ Bruce Byiers, Florian Krätke et Anna Rosengren, *L'UE sollicite la participation du secteur privé au développement : Création d'un guichet unique ?*, <http://ecdpm.org/publications/lue-sollicite-la-participation-du-secteur-prive-au-developpement-creation-dun-guichet-unique/>, (consulté le 22 mai 2015).

¹³⁴⁹ M. Langan, « Uganda's flower farms and private sector development », art cit ; Mark Langan, « Decent work and indecent trade agendas: the European Union and ACP countries », *Contemporary Politics*, 2 janvier 2014, vol. 20, n° 1, p. 23-35 ; Coordination SUD, *Le secteur privé dans le financement du développement. Quand l'Agence Française de Développement et la Banque Européenne d'Investissement soutiennent les entreprises : comment, pour quels objectifs ?*, op. cit. ; Thomas Clerget, *L'aide au développement finance de plus en plus... les multinationales du Nord*, <http://multinationales.org/L-aide-au-developpement-finance-de>, (consulté le 26 avril 2018).

Glossaire des acronymes les plus utilisés

| | |
|---------------|--|
| ACP | Afrique Caraïbes Pacifique |
| AFD | Agence française de développement |
| APRODI | Association pour la promotion du développement industriel |
| ASE | Appui et services aux entreprises (structure du CDI en Côte d'Ivoire) |
| ASEAN | Association des Nations d'Asie du Sud Est (ANASE) |
| BIT | Bureau international du travail |
| CCCE | Caisse centrale de coopération économique française |
| CCI | Centre du commerce international (ITC) |
| CCI | Chambre de commerce et d'industrie |
| CCI | Comité de coopération industrielle |
| CDC | Commonwealth Development Council |
| CDE | Centre de développement de l'entreprise |
| CDI | Centre de développement industriel |
| CDIBU | Centre de développement industriel au Burundi |
| CEA | Communauté économique pour l'Afrique |
| CEDEAO | Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest |
| CEE | Communauté économique européenne |
| CEPIA | Centre français de promotion industrielle en Afrique |
| CFD | Caisse française de développement |
| CIAN | Comité des investisseurs français en Afrique |
| CNPF | Conseil national du patronat français |
| CNUCED | Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement |
| COREPER | Comité des représentants permanents |
| CPCCAF | Conférence permanente des chambres consulaires africaines et francophones |
| CPI | Centre de promotion industrielle de la CEA |
| CSBL | Caribbean Support business Ltd |
| EBCAM / BCEAM | Business Council Europe Africa Mediterranean |
| ENFOM | Ecole nationale des fonctionnaires d'outremer |
| ETUC | Confédération européenne des syndicats (CES) |
| FED | Fonds européen de développement |
| FMO | Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden - agence néerlandaise de financement des pays en développement |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - agence de coopération internationale allemande |
| IDE | Investissements directs étrangers |
| IFI | Institutions financières internationales |
| MIGA | Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI, groupe Banque mondiale) |
| NOEI | Nouvel ordre économique international |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économique |
| ODD | Objectifs pour le développement durable |

| | |
|---------|--|
| ODI | Overseas Development Institute |
| OIF | Organisation internationale de la francophonie |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| OMD | Objectifs du millénaire pour le développement |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| ONUDI | Organisation des Nations unies pour le développement industriel |
| PIN | Programme indicatif national |
| PIR | Programme indicatif régional |
| REAO | Réseaux de l'entreprise d'Afrique de l'ouest |
| SBI | Société belge d'investissement |
| SFD | Sociétés financières du développement |
| SFI | Société financière internationale (groupe Banque mondiale) |
| SGS | Société de gestion des services |
| SOPROGI | Société de promotion et de gestion industrielle |
| SORCA | Société de Recherche opérationnelle et d'Economie appliquée |
| UE | Union européenne |
| UEMAO | Union Economique et Monétaire Ouest Africaine |
| UNICE | Union des confédérations des industries et des employeurs d'Europe (BusinessEurope) |
| USAID | United States Agency for international development |

Annexes

Annexe A - L'hétérogénéité des pays ACP

Les pays d'Afrique subsaharienne sont 48 à signer l'Accord de Cotonou le 23 juin 2000. 15 pays des Caraïbes et 14 pays du Pacifique le signent aussi. A part Belize, le Guyana et le Suriname, les pays des Caraïbes et du Pacifique sont uniquement constitués d'îles. Seuls 5 pays des Caraïbes et du Pacifique dépassent le million d'habitants : la Papouasie Nouvelle-Guinée, la République dominicaine, Haïti, la Jamaïque, Trinité et Tobago. Les zones Caraïbes et Pacifique comptent moins de 30 millions d'habitants. L'Afrique subsaharienne plus de 600 millions et le pays le plus peuplé du groupe Afrique est le Nigeria avec 106 millions d'habitants.

Dans les tableaux des Caraïbes et du Pacifique ci-dessous, la colonne des chiffres démographiques doit être en milliers et non en millions.

| Caribbean - 15 ACP States | | | | | |
|-----------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------|----------------|
| Country | Population (millions) | Area (1000 km ²) | Human Development index (HDI) | HDI ranking | Capital |
| Antigua and Barbuda | 100 | 440 | 0.833 | 37 | St John's |
| Bahamas | 300 | 13 880 | 0.844 | 33 | Nassau |
| Barbados | 300 | 430 | 0.858 | 30 | Bridgetown |
| Belize | 210 | 22 980 | 0.777 | 58 | Belmopan |
| Dominica | 100 | 750 | 0.793 | 51 | Roseau |
| Dominican Republic | 8 200 | 48 730 | 0.729 | 87 | Santo Domingo |
| Grenada | 100 | 340 | 0.785 | 54 | St George's |
| Guyana | 816 | 214 960 | 0.709 | 96 | Georgetown |
| Haïti* | 8 000 | 27 750 | 0.440 | 150 | Port au Prince |
| Jamaica | 2 500 | 10 990 | 0.735 | 83 | Kingston |
| St Kitts and Nevis | 41 | 360 | 0.798 | 47 | Basseterre |
| St Lucia | 200 | 620 | 0.728 | 88 | Castries |
| St Vincent & the Grenadines | 110 | 390 | 0.738 | 79 | Kingstown |
| Suriname | 445 | 163 | 0.766 | 67 | Paramaribo |
| Trinidad and Tobago | 1 338 | 5 130 | 0.793 | 5 | Port of Spain |
| Total | 22 760 | 511 010 | | | |

| Pacifique - 14 Etats ACP | | | | | |
|--------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------|--------------|
| Country | Population (millions) | Area (1000 km ²) | Human Development index (HDI) | HDI ranking | Capital |
| Cook Islands | 19 | 234 | | | Avarua |
| Fiji | 800 | 18 270 | 0.769 | 66 | Suva |
| Kiribati* | 75 | 730 | | | Bairiki |
| Marshall Islands | 61 | 181 | | | Majuro |
| Micronesia | 114 | 701 | | | Pohnpei |
| Nauru | 11 | 21 | | | Yaren |
| Niue | 2 | 259 | | | Alofi |
| Palau | 18 | 48 | | | Koror |
| Papua New Guinea | 4 700 | 462 840 | 0.542 | 133 | Port Moresby |
| Solomon Islands* | 400 | 28 900 | 0.614 | 121 | Honiara |
| Tonga | 107 | 750 | | | Nuku'alofa |
| Tuvalu* | 10 | 30 | | | Funafuti |
| Vanuatu* | 180 | 12 190 | 0.623 | 118 | Port Vila |
| Samoa * | 200 | 2 840 | 0.771 | 95 | Apia |
| Total | 6 697 | 527 994 | | | |

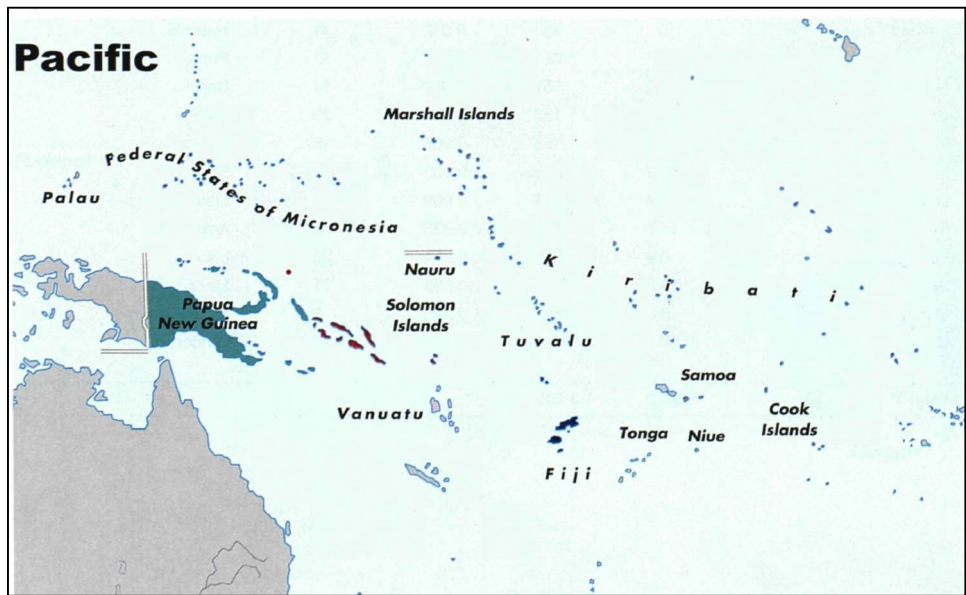
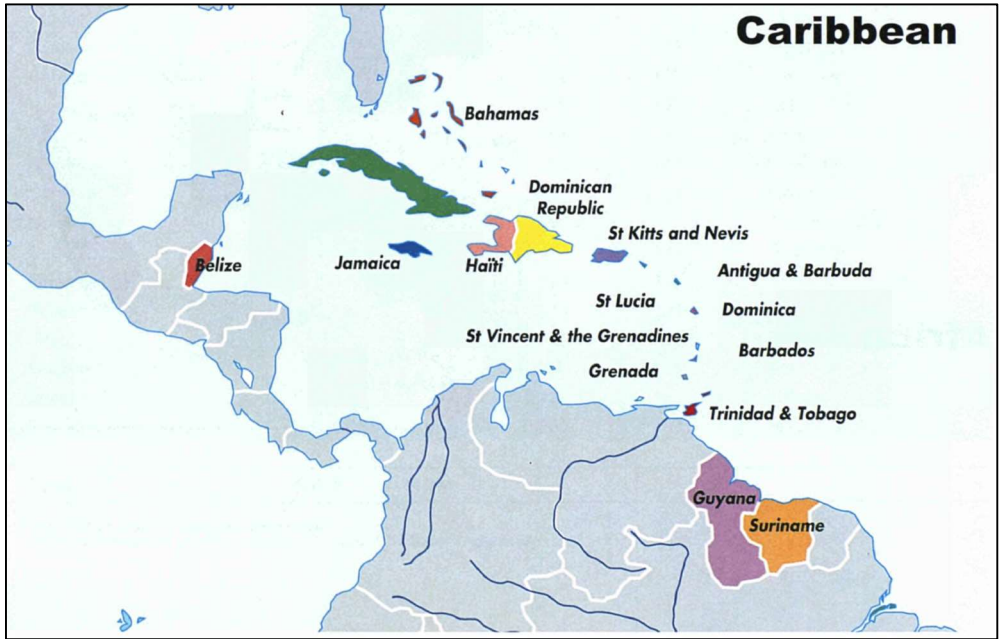
The HDI is not available for the new Pacific countries, Kiribati, Tonga and Tuvalu
 * Less-developed countries as listed in Annex 6 of the Cotonou Agreement

Africa – 48 ACP states

| Country | Population (millions) | Area (1000 km ²) | Human Development index (HDI) | HDI ranking | Capital |
|--------------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------|---------------|
| Angola* | 12.1 | 1 247 | 0.405 | 160 | Luanda |
| Benin* | 5.8 | 113 | 0.411 | 157 | Cotonou |
| Botswana | 1.6 | 582 | 0.593 | 122 | Gaborone |
| Burkina Faso * | 11.3 | 274 | 0.303 | 172 | Ouagadougou |
| Burundi* | 6.5 | 28 | 0.321 | 170 | Bujumbura |
| Cameroon | 14.3 | 475 | 0.528 | 134 | Yaoundé |
| Cape Verde * | 0.4 | 4 | 0.688 | 105 | Praia |
| Central African Republic | 3.5 | 653 | 0.371 | 166 | Bangui |
| Chad* | 7.3 | 1.284 | 0.367 | 167 | N'Djamena |
| Comoros* | 0.7 | 2 | 0.510 | 137 | Moroni |
| Congo | 2.8 | 342 | 0.507 | 139 | Brazzaville |
| Congo (RDC) * | 50 | 2 345 | 0.430 | 152 | Kinshasa |
| Ivory Coast | 14.3 | 322 | 0.420 | 154 | Abidjan |
| Djibouti* | 0.6 | 23 | 0.447 | 149 | Djibouti |
| Equatorial Guinea * | 0.4 | 28 | 0.555 | 131 | Malabo |
| Eritrea* | 3.6 | 126 | 0.408 | 159 | Asmara |
| Ethiopia* | 59.6 | 1 222 | 0.309 | 171 | Addis Ababa |
| Gabon | 1.2 | 268 | 0.592 | 123 | Libreville |
| The Gambia* | 1.2 | 11 | 0.396 | 161 | Banjul |
| Ghana | 19.2 | 239 | 0.556 | 129 | Accra |
| Guinea* | 7.3 | 246 | 0.394 | 162 | Conakry |
| Guinea Bissau * | 1.2 | 36 | 0.331 | 169 | Bissau |
| Kenya | 29 | 582 | 0.508 | 138 | Nairobi |
| Lesotho* | 2.1 | 30 | 0.569 | 127 | Maseru |
| Liberia* | 2.64 | 98 | | | Monrovia |
| Madagascar* | 15.1 | 587 | 0.483 | 141 | Antananarivo |
| Malawi* | 10.3 | 118 | 0.385 | 163 | Lilongwe |
| Mali* | 10.7 | 1 240 | 0.380 | 165 | Bamako |
| Mauritania* | 2.5 | 1 026 | 0.451 | 147 | Nouakchott |
| Mauritius | 1.1 | 2 | 0.761 | 71 | Port Louis |
| Mozambique* | 18.9 | 802 | 0.341 | 168 | Maputo |
| Namibia | 1.7 | 824 | 0.632 | 115 | Windhoek |
| Niger* | 10.1 | 1 267 | 0.293 | 173 | Niamey |
| Nigeria | 106.4 | 924 | 0.439 | 151 | Abuja |
| Rwanda* | 6.6 | 26 | 0.382 | 164 | Kigali |
| Sao Tomé & Principe * | 0.1 | 1 | 0.547 | 132 | Sao Tomé |
| Senegal | 9.0 | 197 | 0.416 | 155 | Dakar |
| Seychelles | 0.1 | 0.5 | 0.786 | 53 | Victoria |
| Sierra Leone * | 4.6 | 72 | 0.252 | 174 | Freetown |
| Somalia* | 8.1 | 638 | | | Mogadishu |
| South Africa | 39.4 | 1 221 | 0.697 | 103 | Johannesburg |
| Sudan* | 28.3 | 2 506 | 0.477 | 143 | Khartoum |
| Swaziland | 1.0 | 17 | 0.655 | 112 | Mbabane |
| Tanzania* | 32.1 | 945 | 0.415 | 156 | Dar es Salaam |
| Togo* | 4.4 | 57 | 0.471 | 145 | Lomé |
| Uganda* | 20.6 | 236 | 0.409 | 158 | Kampala |
| Zambia* | 8.8 | 743 | 0.420 | 153 | Lusaka |
| Zimbabwe | 11.4 | 391 | 0.555 | 130 | Harare |
| Total | 609.5 | 24 338 | | | |

The HDI for Liberia and Somalia is not available
 *ACP Least-developed countries as listed in Annex 6 of the Cotonou Agreement





Tableaux et cartes extraits du *Courrier*, numéro spécial Cotonou, septembre 2000, p.31-35.

Annexe B - Tableau des conférences du NOEI (1961-1984)

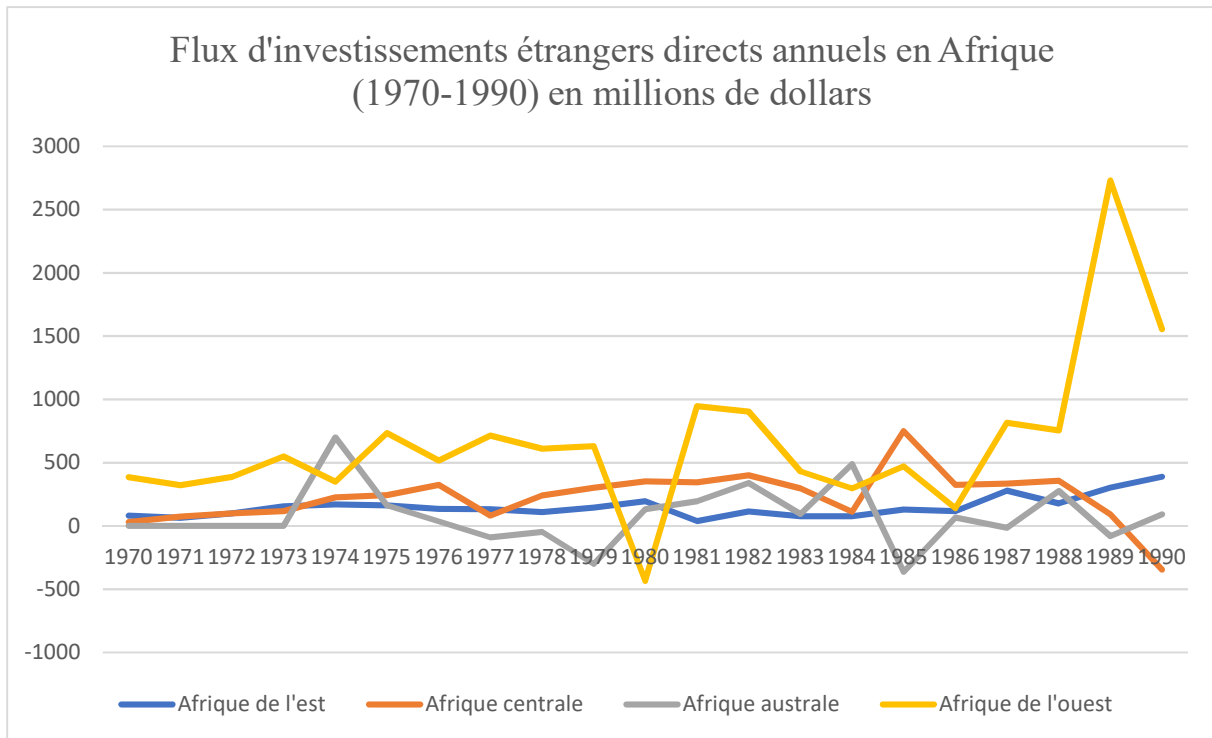
| Date | Lieu | Forum |
|--------------------------|-------------|--|
| 1-6 septembre 1961 | Belgrade | Première conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés |
| 9-8 juillet 1962 | Le Caire | Conférence sur les problèmes du développement économique |
| 23 mars-16 juin 1964 | Genève | Première Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED, 1 ^e session) |
| 2 octobre 1964 | Le Caire | Première conférence des ministres des affaires étrangères des pays non alignés |
| 31 janvier-29 mars 1968 | New Delhi | CNUCED, 2 ^e session |
| 6-7 septembre 1970 | Lusaka | Deuxième conférence des ministres des affaires étrangères des pays non alignés |
| 8-10 septembre 1970 | Lusaka | Troisième conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés |
| 13 avril-21 mai 1972 | Santiago | CNUCED, 3 ^e session |
| 8-10 août 1972 | Georgetown | Troisième conférence des ministres des affaires étrangères des pays non alignés |
| 5-9 septembre 1973 | Alger | Quatrième conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés |
| 1 ^{er} mai 1974 | New York | Assemblée générale des Nations Unies. 6 ^e session extraordinaire consacrée à l'étude des matières premières et du développement |
| 15 novembre 1974 | Paris | Conseil de l'OCDE |
| 12 décembre 1974 | New York | Assemblée générale des Nations Unies, 29 ^e session |
| 8 février 1975 | Dakar | Conférence des PVD sur les matières premières |
| 28 février 1975 | Lomé | Signature de la Convention de Lomé CEE-ACP (Lomé I) |
| 12-26 mars 1975 | Lima | 2 ^e Conférence générale de l'ONUDI |
| 5-6 juin 1975 | Suresnes | Conférence internationale socialiste - « Les réponses socialistes à la crise du capitalisme » |
| 17-18 août 1975 | Georgetown | Seconde réunion des pays coordinateurs pour le programme d'action pour la coopération économique |
| 25-30 août 1975 | Lima | Cinquième conférence des ministres des affaires étrangères des pays non alignés |
| 18 septembre 1975 | New York | Assemblée générale des Nations Unies, 7 ^e session extraordinaire |
| 7-8 janvier 1976 | Kingston | FMI (Comité intérimaire) |
| 7 février 1976 | Manille | 3 ^e réunion ministérielle du groupe des 77 |
| 18-20 mai 1976 | Luxembourg | Commission générale du Dialogue euro-arabe, 1 ^e session |
| 1976 | Paris | Conférences sur la coopération économique internationale |
| 5 avril-31 mai 1976 | Nairobi | CNUCED, 4 ^e session |
| 13 juin 1976 | Rome | Nations Unies |
| 16-19 août 1976 | Colombo | Ve Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays non alignés |
| 13-22 septembre 1976 | Mexico | Groupe des 77 ; Conférence sur la coopération économique entre les PVD |

| | | |
|---------------------------|---------------|---|
| 10-12 février 1977 | Tunis | Commission générale du Dialogue euro-arabe, 2 ^e session |
| 7-9 mars 1977 | Le Caire | Conférence au Sommet des chefs d'État de gouvernement de l'OUA et de la Ligue des États arabes, 1 ^e Conférence |
| 14-25 mars 1977 | Mar del Plata | Conférence de l'ONU sur l'eau |
| 11 avril 1977 | New Delhi | Réunion du Bureau de coordination des pays non alignés au niveau ministériel |
| 31 mai, 5 juin 1977 | Koweït | Travaux préparatoires de la Conférence des Nations Unies sur la Coopération technique entre pays en développement |
| 23 juin 1977 | Paris | Réunion des ministres des gouvernements membres de l'OCDE |
| 5 octobre 1977 | Paris | Conseil de direction de l'AIE (agence internationale de l'énergie) |
| 26-28 octobre 1977 | Bruxelles | Commission générale du Dialogue euro-arabe, 3 ^e session |
| 12 septembre 1978 | Buenos Aires | Conférence des Nations Unies sur la Coopération technique entre pays en développement |
| 6-16 février 1979 | Arusha | Réunion ministérielle du groupe des 77 |
| 12 avril 1979 | Genève | GATT, Conclusion des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round |
| 7 mai, 3 juin 1979 | Manille | CNUCED, 5 ^e session |
| 20-31 août 1979 | Vienne | ONU, Conférence sur la Science et la Technique au service du développement |
| 31 octobre 1979 | Lomé | Signature de la Convention de Lomé CEE-ACP (Lomé II) |
| 28-29 avril 1980 | Lagos | OUA, Conférence des chefs d'État et de gouvernement |
| 22-23 juin 1980 | Venise | Conférence des sept pays industrialisés |
| 25 août-15 septembre 1980 | New York | 11 ^e session extraordinaire de l'AG des Nations Unies |
| 5 décembre 1980 | New York | Assemblée générale des Nations Unies |
| 9-12 février 1981 | New Delhi | Conférence des ministres des Affaires étrangères des Pays non alignés |
| 16-19 mai 1981 | Caracas | Réunion du groupe des 77 sur la complémentarité entre PVD et la coopération Sud-Sud |
| 7-14 septembre 1981 | Paris | Conférence des Nations Unies sur les Pays les moins avancés |
| 22-23 octobre 1981 | Cancun | Conférence internationale sur la Coopération et le développement |
| 8 décembre 1984 | Lomé | Signature de la Convention de Lomé CEE-ACP (Lomé III) |
| 2-20 août 1984 | Vienne | IV ^e Conférence générale de l'ONUDI |

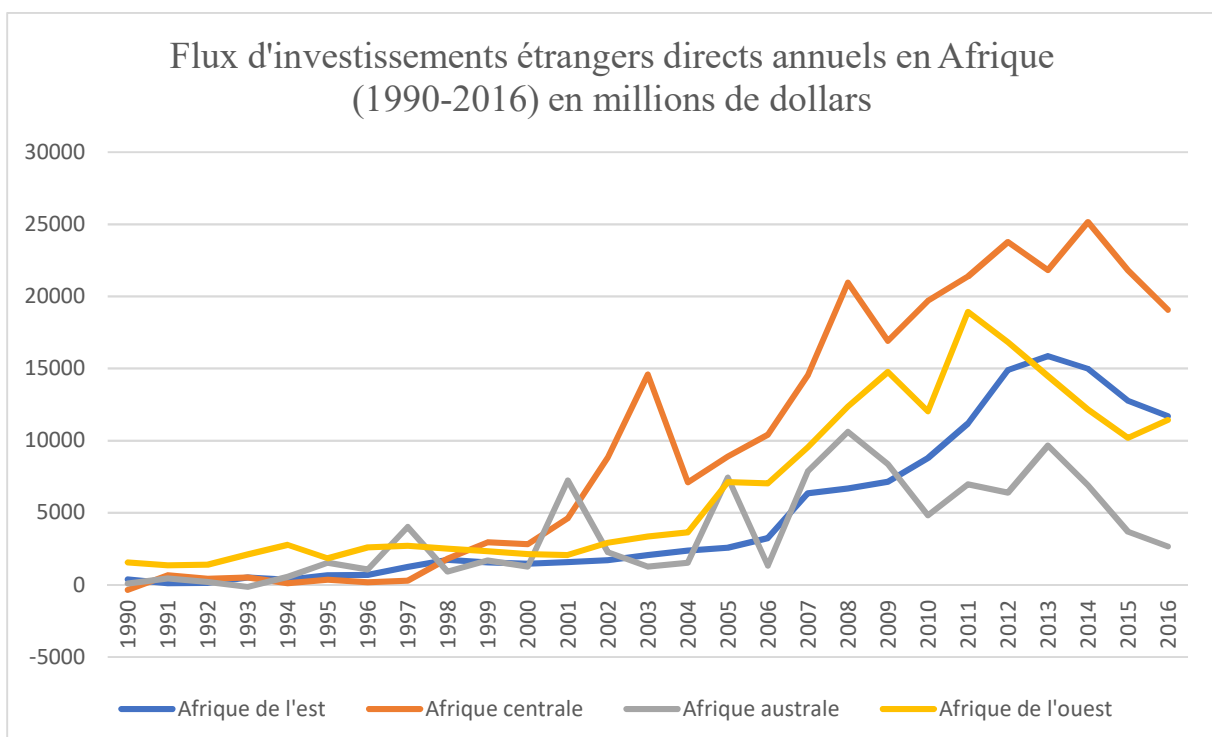
Source : Mario Bettati, *Le nouvel ordre économique international*, Paris, Presses universitaires de France, 1985 ; Philippe Braillard, *Mythe et réalité du non-alignement*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

Annexe C - Tableaux des IDE

Les deux tableaux ci-dessous illustrent les flux changeants d'investissements directs (mondiaux) vers l'Afrique. En particulier, les grandes variations des années 1980 sont alarmantes pour l'observateur contemporain. A partir des années 1990, les montants totaux des flux sont multipliés par dix, illustrant un accroissement en valeurs absolues dû à la mondialisation des échanges.



Source : CNUCED



Source : CNUCED

Annexe D - Structure organisationnelle de la DG VIII

1) Liste des commissaires européens au développement

| Nom | Pays | Période | Commission |
|-----------------------|-------------|----------------|--------------------------------------|
| Robert Lemaïgnen | France | 1958–1962 | Commission Hallstein |
| Henri Rochereau | France | 1962–1970 | Commission Hallstein et Rey |
| Jean-François Deniau | France | 1967–1973 | Commission Rey, Malfatti et Mansholt |
| Claude Cheysson | France | 1973–1981 | Commission Ortoli, Jenkins et Thorn |
| Edgard Pisani | France | 1981–1985 | Commission Thorn |
| Lorenzo Natali | Italie | 1985–1989 | Commission Delors I |
| Manuel Marín | Espagne | 1989–1995 | Commission Delors II et III |
| João de Deus Pinheiro | Portugal | 1995–1999 | Commission Santer |
| Poul Nielson | Danemark | 1999–2004 | Commission Prodi |
| Joe Borg | Malte | 2004 | Commission Prodi |
| Louis Michel | Belgique | 2004–2009 | Commission Barroso I |
| Karel De Gucht | Belgique | 2009–2010 | Commission Barroso I |
| Andris Piebalgs | Lettonie | 2010-2014 | Commission Barroso II |
| Neven Mimica | Croatie | Depuis 2014 | Commission Juncker |

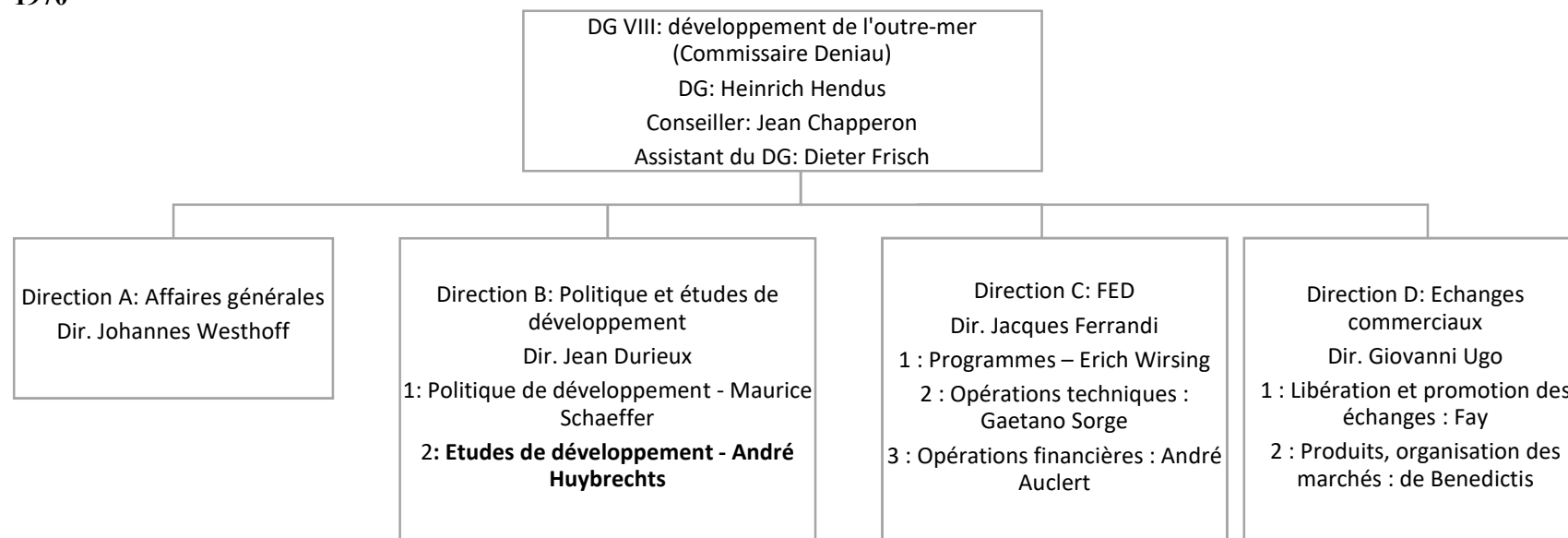
2) Organigrammes DG VIII

Sont ici rappelées les principales versions de l'organigramme d'une direction générale de la Commission qui change parfois trois fois en une année. Nous rappelons les noms des directeurs ou chefs d'unité auxquels nous faisons référence dans la thèse.

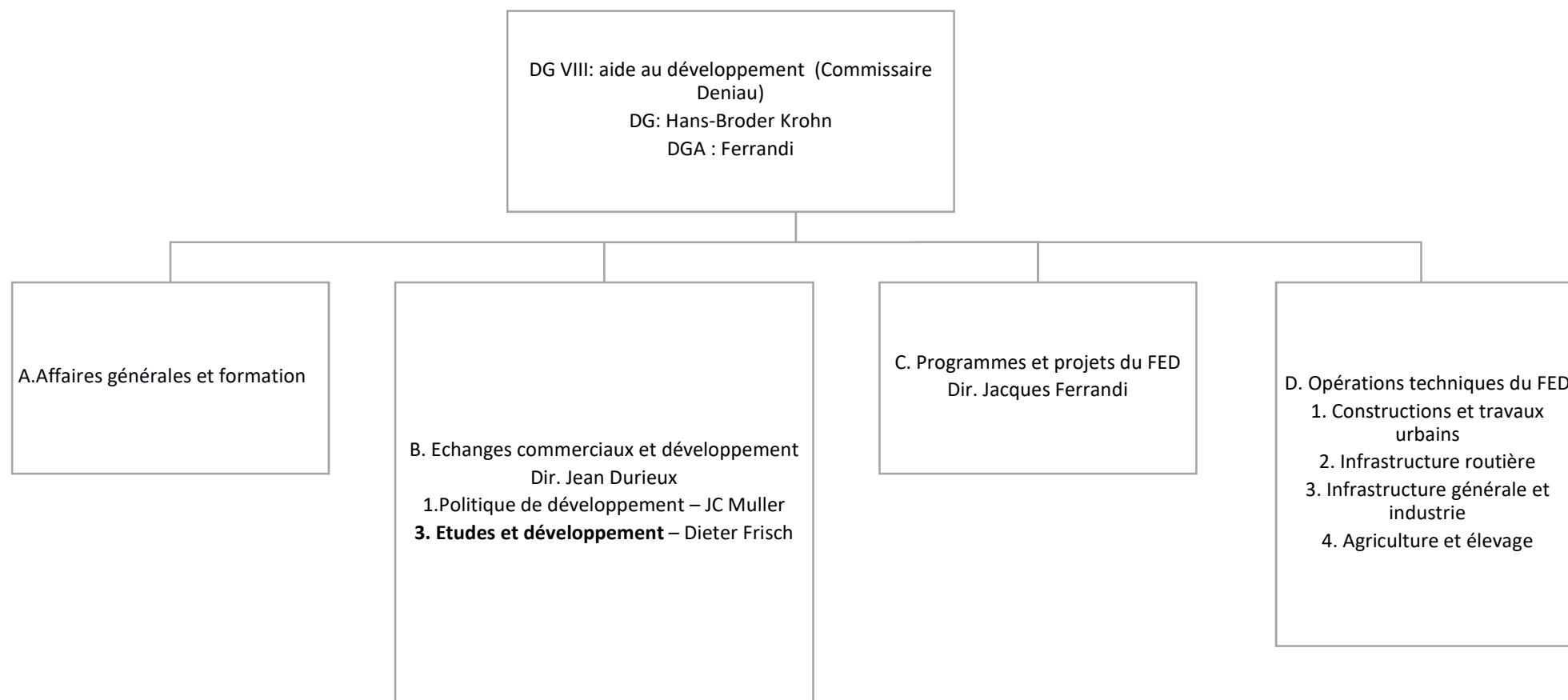
Rappels : DG : Directeur général
 DGA : Directeur général adjoint

- 1971 : La DG VIII « Développement de l'outremer » devient la DG VIII « aide au développement » sous le commissaire Claude Cheysson. Le chef d'unité aux études André Huybrechts est remplacé par Dieter Frisch, précédemment assistant du DG Hendus. Dieter Frisch devient directeur des politiques et études de développement (B3), toujours sous la direction Etudes (B) sous Durieux.
- Jusqu'à 1976, la coopération industrielle est pensée au sein de la direction des études (B) sous Jean Durieux, André Huybrechts et Dieter Frisch
- A la fin des années 1970, l'unité en charge de la coopération industrielle est transférée dans la direction des opérations (D).
- 1982 : La coopération industrielle ne fait pas l'objet d'une unité dédiée.
- 1988 : Les activités de coopération industrielle/secteur privé sont regroupées parmi d'autres thématiques de l'unité D5, il n'y a pas d'unité dédiée.
- Février 1991-mars 1995 : L'unité « secteur privé » intervient sous Lomé IV : Le chef d'unité Anacoreta Correia porte le transfert de l'unité D5 (jusque 1990) en unité B4 « coopération industrielle, investissements et entreprises » (1991).
- 1998 : Le chef d'unité Luis Ritto et son adjoint Paolo Logli sont déplacés et Cesar Debén prend la tête de l'unité.
- 1999 : L'unité B4 « secteur privé » est renommée « développement du secteur privé et institutions financières ».

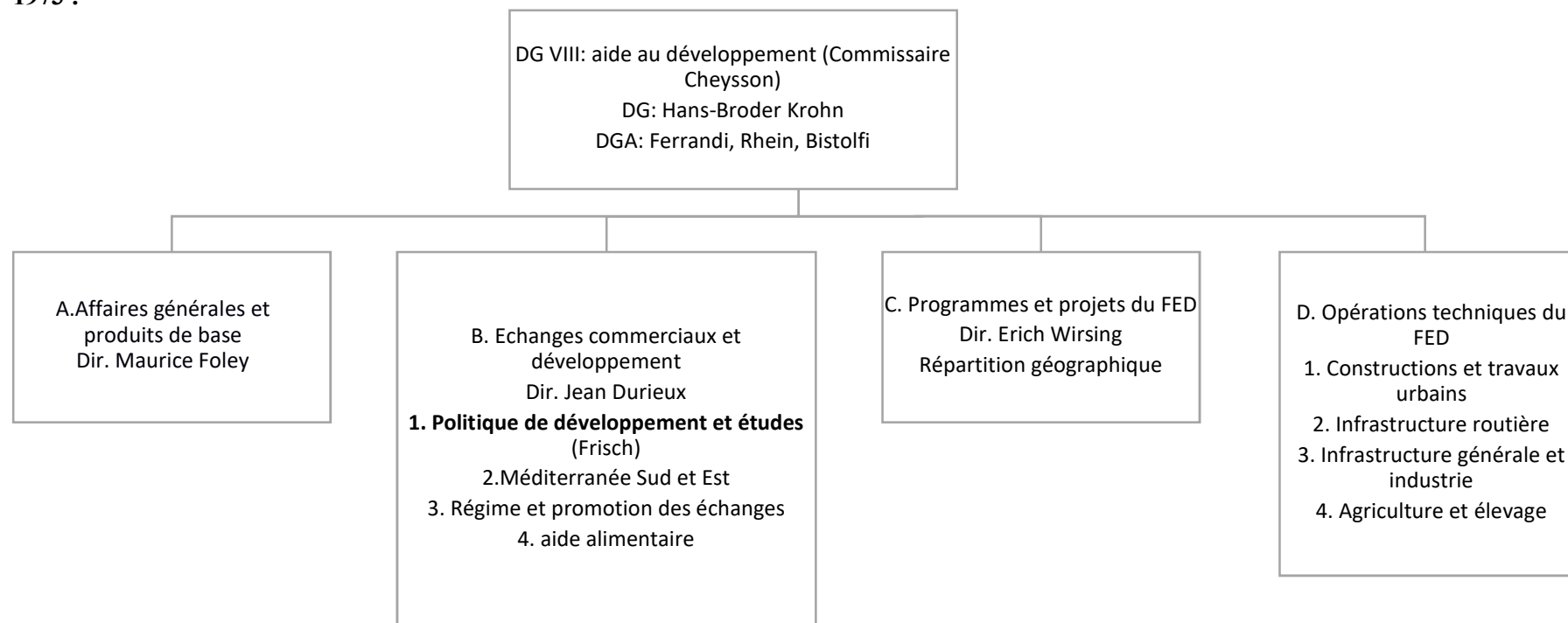
1970



1971 :

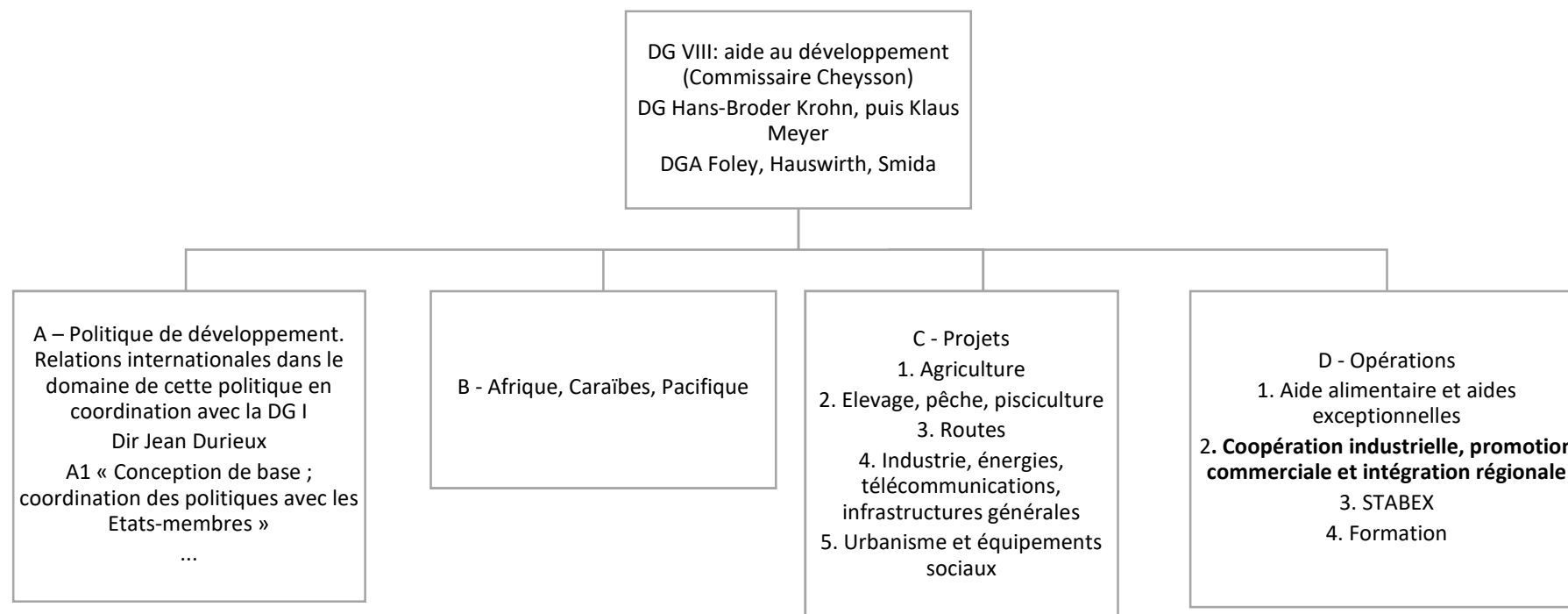


1973 :

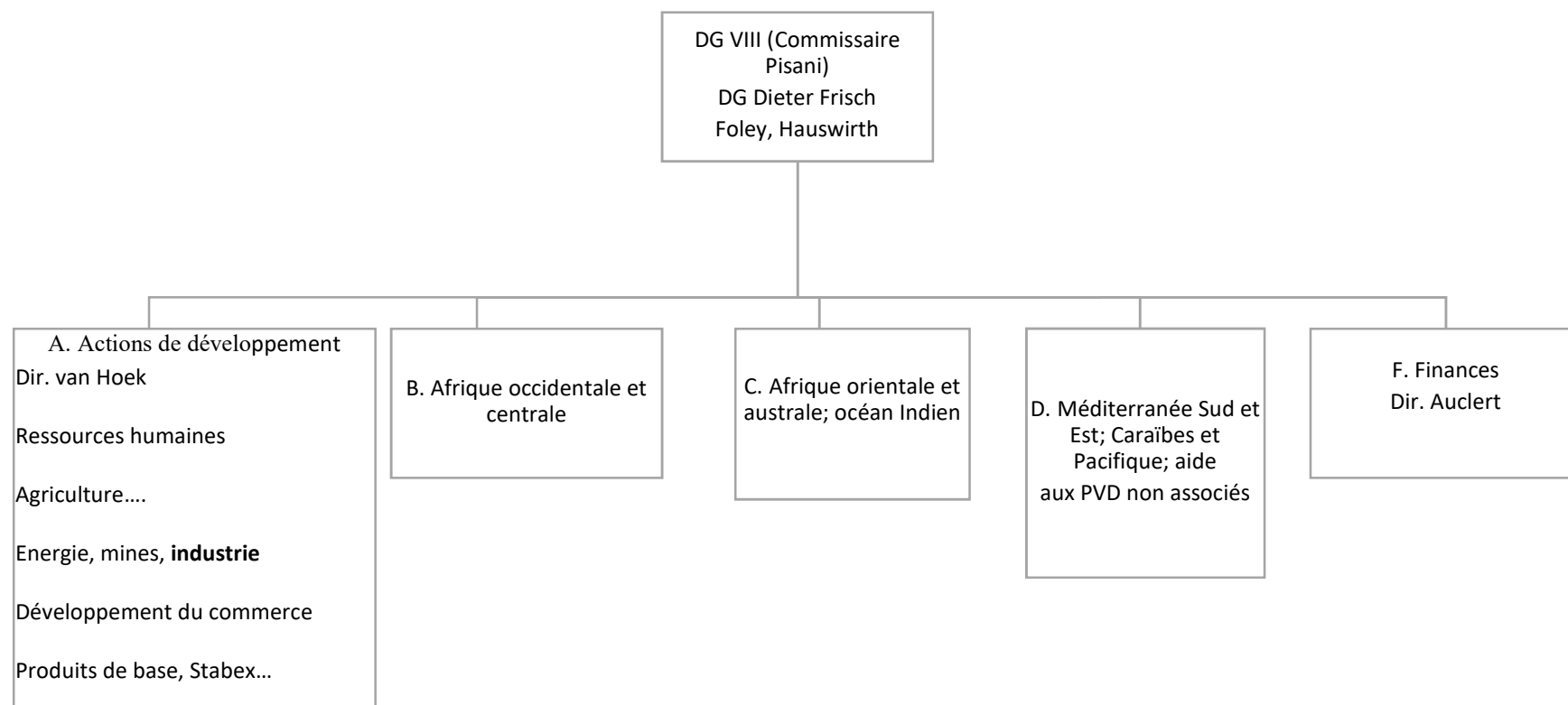


Fin des années 1970 : Jean Durieux devient directeur de la direction A – Politique de développement. Relations internationales dans le domaine de cette politique en coordination avec la DG I. Il représentera la Communauté au dialogue de Paris.

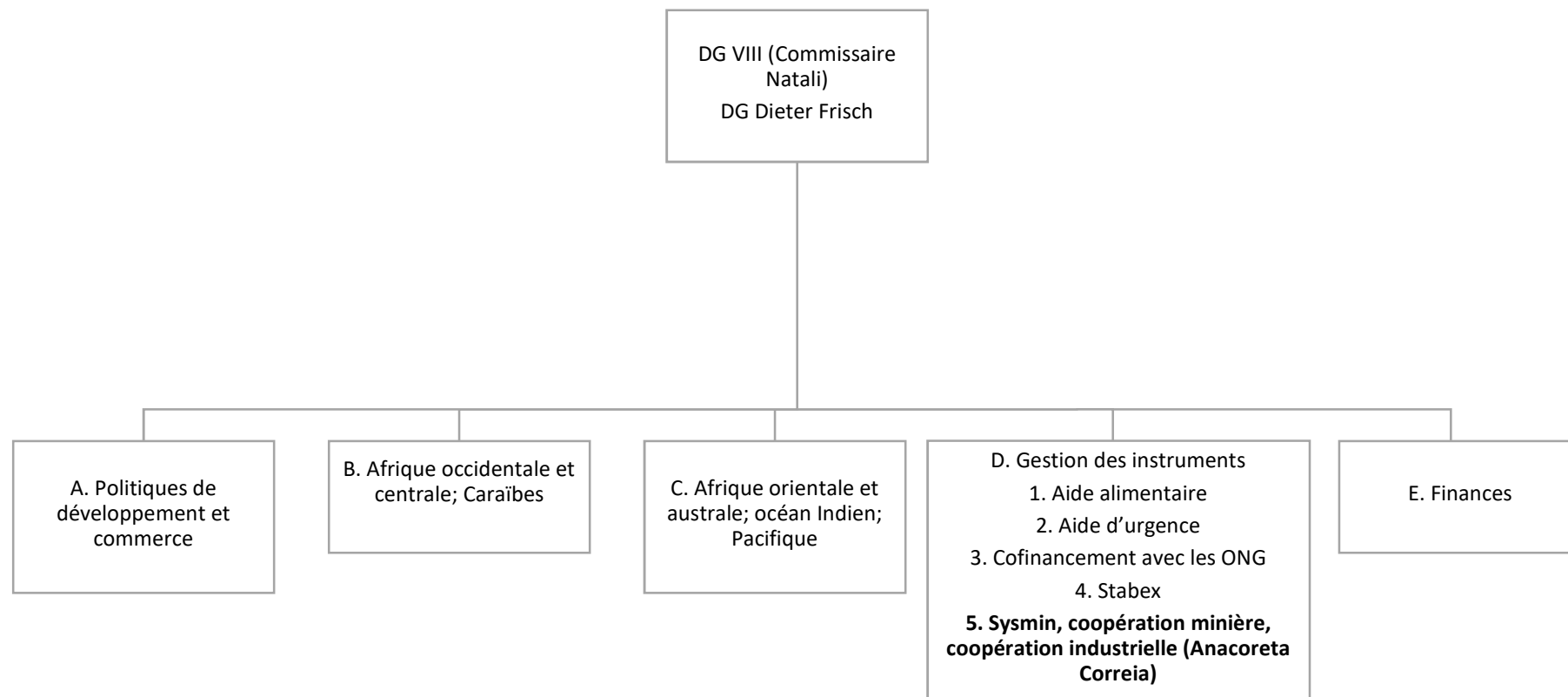
Dieter Frisch dirige l'unité A1 « Conception de base ; coordination des politiques avec les Etats-membres ». S'ajoutent les unités CEE-ACP ; CNUCED... L'unité en charge de la coopération industrielle est transférée dans la direction des opérations (D).



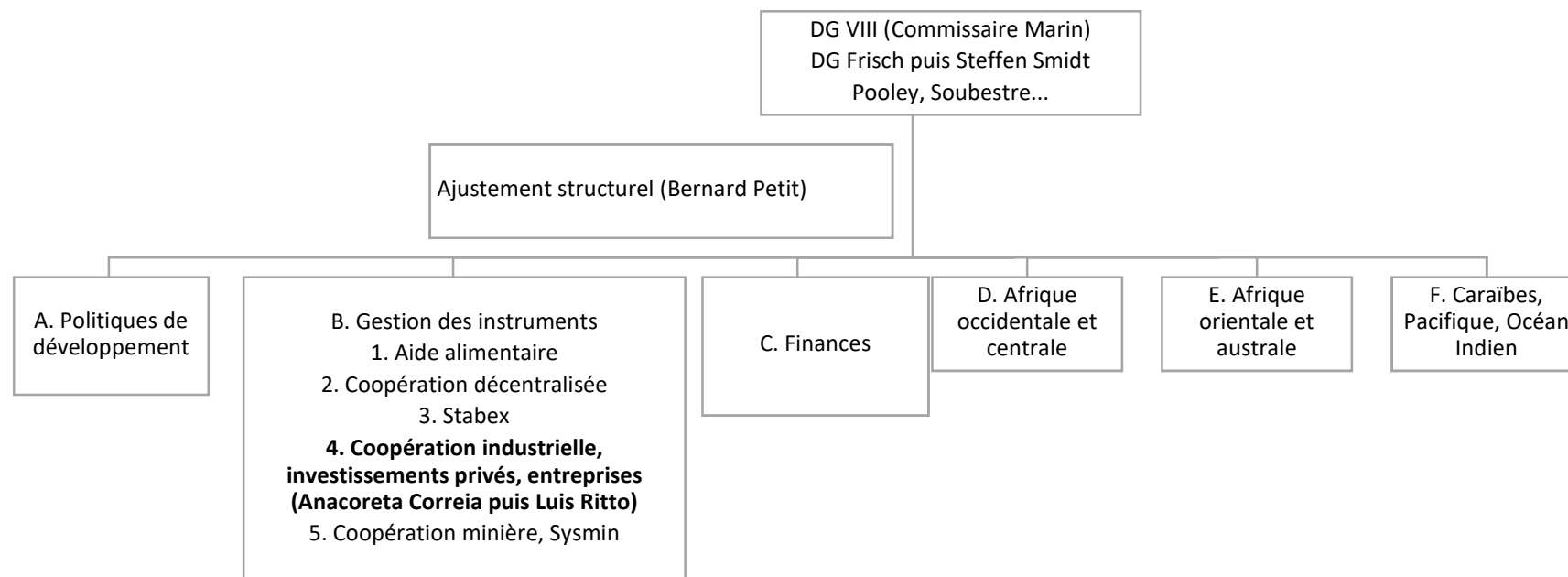
1982 : La coopération industrielle ne fait pas l'objet d'une unité dédiée.



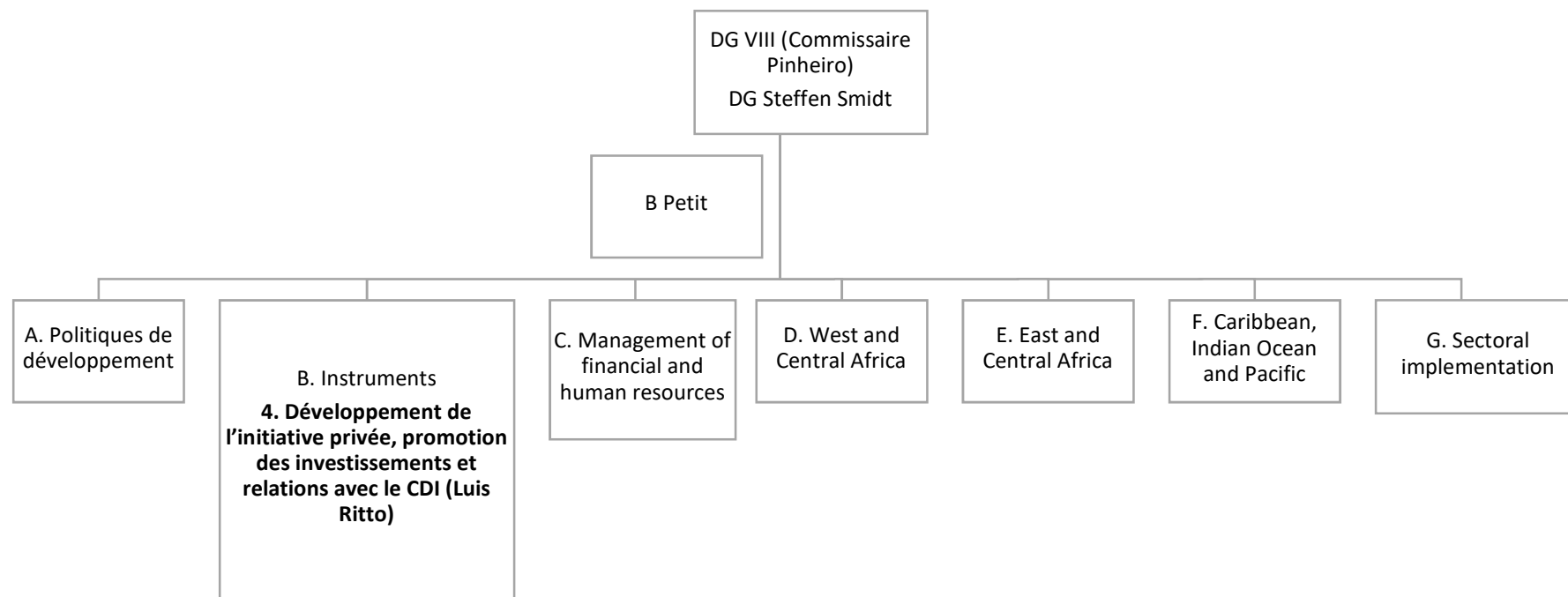
1988 : Les activités de coopération industrielle/secteur privé sont regroupées parmi d'autres thématiques de l'unité D5, il n'y a pas d'unité dédiée.



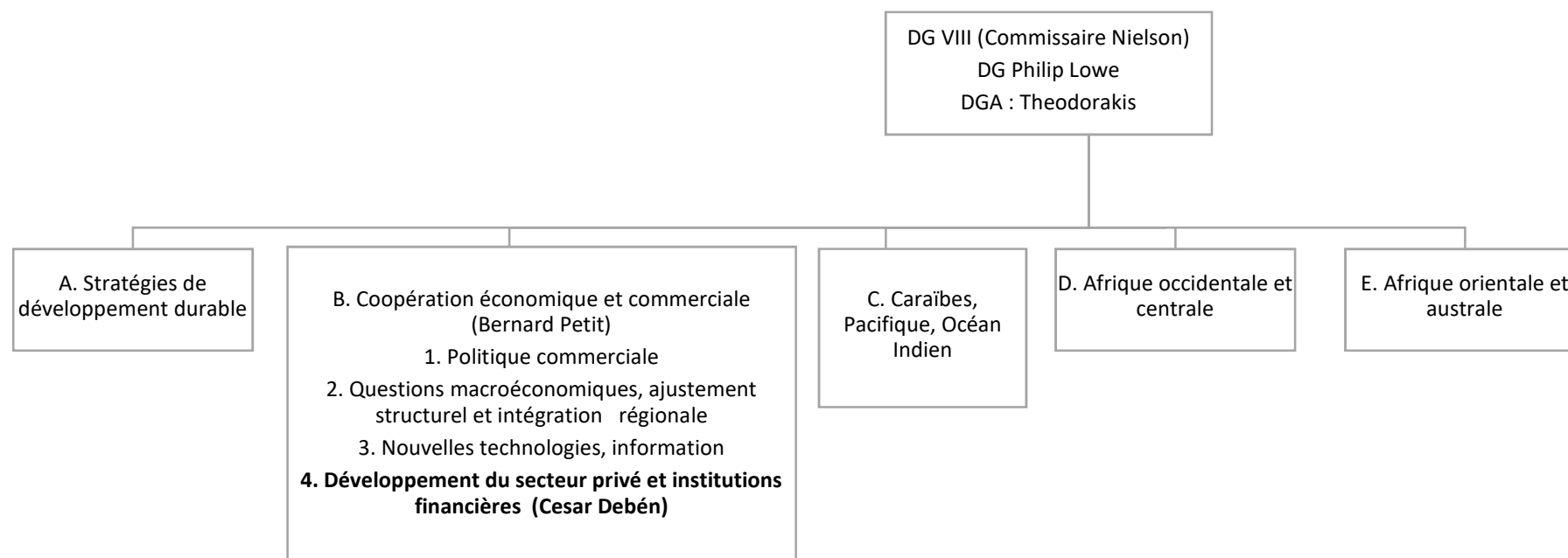
Février 1991-mars 1995 : L'unité « secteur privé » intervient sous Lomé IV : Le chef d'unité Anacoreta Correia porte le transfert de l'unité D5 (jusque 1990) en unité B4 dédiée à la coopération industrielle, aux investissements et aux entreprises (1991).



1995-1998 : l'unité B4 change de nom et devient l'unité en charge du « développement de l'initiative privée, promotion des investissements et relations avec le CDI.



1999 : Le Service commun de gestion de l'aide communautaire aux pays tiers est séparé de la DG VIII. Dirigé par Philippe Soubestre, le service comprend des directions régionales : Europe ; Méditerranée du Sud ; Moyen Orient et Amérique latine et Asie ; ACP.

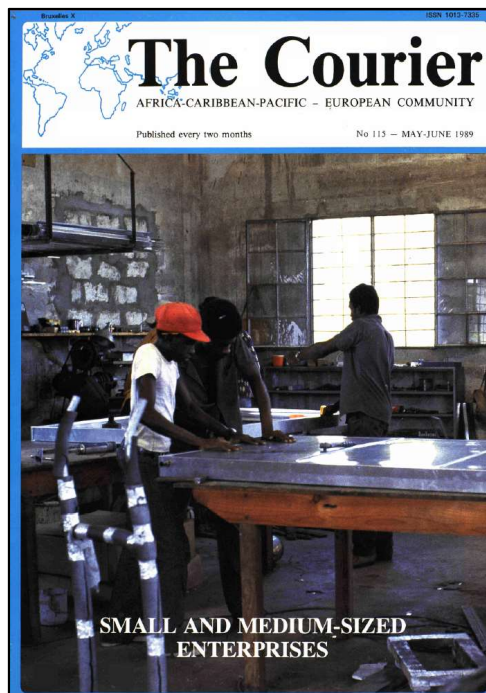
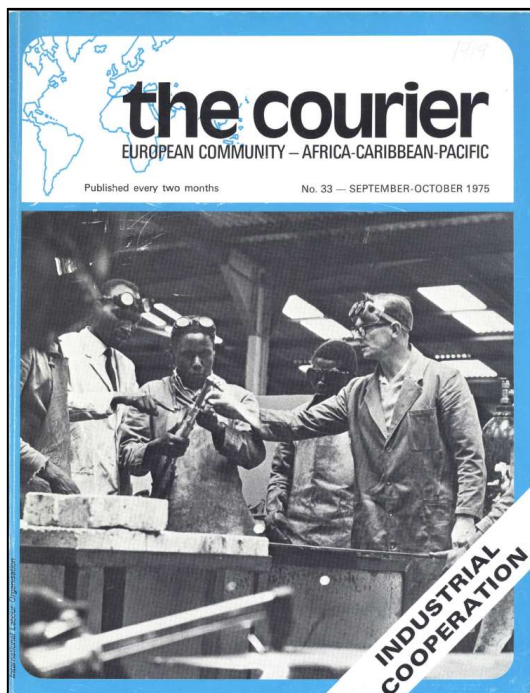


Annexe E - Illustrations du Courrier

1) Numéros thématiques du Courrier

Les numéros suivants (dans le sens horaire) illustrent l'évolution de la coopération industrielle à un développement du secteur privé dans le *Courrier UE-ACP*.

- « Industrial cooperation » n°33 (septembre-octobre 1975)
- « Small and medium-sized enterprises » n°115 (mai-juin 1989)
- « The private sector », n°146 (juillet-août 1994)
- « Développer le secteur privé », n°165 (septembre-octobre 1997)



2) Promouvoir l'entreprise

Article dans le *Courrier* n°122 (1990), « The new businessmen: young graduates and ex-civil servants », p.22-23. L'article fait l'apologie d'un appui financier de la Commission à la création d'entreprises au Mali, après les réformes de la fonction publique issues des programmes d'ajustement structurel qui mettent fin au « placement » automatique des jeunes diplômés maliens. L'article et ses illustrations seront réutilisés par la DG VIII pour diffuser les bonnes pratiques de l'entrepreneuriat en Afrique.

MALI

Creating an entrepreneurial class

by Georges NICOLET (*)

An EDF project to help set up companies and settle young graduates in jobs first saw the light of day in July 1987. The aim was to start providing an opening both for young graduates with no jobs to go to and civil servants taking voluntary retirement. Others interested in business could take advantage of the scheme, too. So the basic aim, it could be said, was to create an entrepreneurial class in Mali.

It is a pilot project, under the aegis of the Ministry of Employment and the Civil Service, and it has so far resulted in four offices being opened (in Bamako, Ségou, Sikasso and Mopti), with a probable fifth scheduled for Kayes in the coming months. A first line of credit of Ecu 1.4 million has already been used up and a second, of Ecu 3.2m, is now available. To date (end February 1990), 263 small and medium-sized firms have been financed, creating almost 1100 new jobs, with investments totalling upwards of CFAF 1.2 billion.

(*) Head of Finance at the CESIRSO.

Various sectors of the Malian economy are involved, but the more traditional activities have benefited most, with farming and herding accounting for 32% of investment, trade and service for 48%, art and craft 11%, industry only 3% and the rest shared between transport, tourism and distribution.

Projections suggest that 400 small firms could be created by June 1991 and 600 by June or July 1992—an increase in numbers which poses a problem, since one of the main components of the project is management training and technical assistance for promoters and the productivity of the Malian management monitoring the firms (or indeed the number of Malian management with the project) has to keep pace with this rapid expansion.

The above figures indicate that the EDF project is a success and well on the way to achieving its main aims of:

— creating jobs;

— running an imaginative operation to train promoters (to develop a spirit of enterprise, handle savings, learn

technical and commercial management and use the banking service);

— training the Malian management on the project to supervise various aspects of the SME;

— showing that it is possible to lend money to small firms and get high rates (around 85%) of repayment;

— giving promoters an incentive to save;

— creating economic interest groups to drain the savings and perhaps one day make investments themselves.

The main reasons for choosing the project formula, independently of its intrinsic merit as a system, were as follows:

— the project is a non-institutionalistic, non-bureaucratic structure which is properly integrated in the SME environment and independent of the various pressure groups;

— his autonomy makes for highly motivated project managers;

— there is very considerable supervision before and during the period of the loan (the project is an expensive one as a result) and it justifies the high rate of reimbursement. © G.N.

The new businessmen—young graduates and ex-civil servants

Abdoulaye, our chauffeur, cut the engine on the corner of 30th and 25th streets in the dusty Bagadadi district of Bamako, just in front of "Mali's Modern Honey Works", and the company's new-style young boss, Kisima Sylla, who was expecting us, came bounding out to meet us. Not without a certain pride he showed us round his modest shop, where rows of different-sized pots of various types of honey were waiting for their buyers, and then took us to the annex where staff pot the honey under his supervision. He has become a "promoter" (he prefers the classification to "entrepreneur") and now, since production and sales began on 3 June 1989, he is an employer too, with four people on his payroll.

Sylla qualified as a waterways and forestry engineer, wrote his dissertation on beekeeping and took a course at the National Horticulture Centre. "But I didn't want to go into the civil service", he said. "I've always wanted to be a promoter and I have nothing to complain about, because I make a relatively good living and business is ticking over nicely". Having produced an investment dossier, Sylla got a CFAF 1 926 000 loan and financing of CFAF 690 000 (repayable at 10% over four years) from the EDF line of credit on 28 November 1988.

He gets his basic materials, the raw, unheated honey which he and his staff then process and pot, from the beekeeping associations of Sikasso.

"Getting the pots—supplies have to be imported from France—is a big problem and I absolutely have to find a solution", he says.

He sells to both supermarkets and local shops, as well as retailing from his own premises. His success provoked imitators, but, "the other manufacturers were no competition because they had neither the equipment nor the know-how to turn out the same quality". His dream is to build an extension for closed-circuit honey conditioning i.e. the whole process from extraction to potting, including filtering and dosing, all of which are currently carried out with individual pieces of apparatus.

Sylla's enterprising attitude and know-how—and the added boost of



This young graduate has become a businessman and is already thinking of expanding. Right: Kisima Sylla, the proud promoter, at the door of his Bamako shop

finance and backing at the right moment—should mean he can achieve this.

On the other side of Bamako's asyet only bridge over the Niger—and a difficult one to cross, with 10-minute waits and more at peak periods—the atmosphere in the area where we visited the Les Castors ("the beavers") nursery school was different, less working-class and, if the houses were anything to go by, altogether smarter.

Shouting and laughter come from behind the walls and fences of the school, housed in twin villas, whose gate is guarded during the daytime by a (sleepy) porter, for what child would not like to slip out and explore? Once we are in the court yard, with all the swings and games, little children, grinning broadly, come crowding round the big white man with his camera—"Sir, Sir, take my picture, Sir". But the arrival of the headmistress, Oumou Louise Sidibé, who commands respect and brings calm to the noisy gathering, means we can move on to her office and hear about her "enterprise".

"I was a high school teacher until my voluntary departure in 1987", she said, "and as soon as I heard about the IMF-inspired voluntary retirement scheme, and the allowance that went with it, I applied for it and the authorities agreed. When I left, I thought about opening a nursery school of my own, and later on a primary school, and I started up in March 1988, right in the middle of the academic year. I only had five pupils to begin with but things went so fast that we've already got 110, 19 of them in the primary section. There were teething troubles of course, but now it's mainly a question of keeping up with the demand—which is growing all the time as the word gets round".

Thanks to the EDF line of credit, Mrs Sidibé was able to get a CFAF 3.147 million loan for the nursery school proper, and a further CFAF 1.5m for the primary school. Her initiative filled a gap, because there were no state kindergartens or nursery schools before, other than the "Les Lutins" establishment for the

children of cooperation officers—whose headmistress offered advice leading Mrs Sidibé to make French the language of teaching at Les Castors.

Mrs Sidibé already employs seven teachers, plus the porter, and further expansion is on the cards as the parents, who pay the fees from their own pockets, are insisting that full primary school facilities be provided. But there are material constraints here. "We can build three more classrooms on the roof of the twin villas, which are rented, but that would only do for another two years, so we have to build a completely new school if we are to keep pace with demand. And that, I hasten to add, would mean aid from an international organisation", she said.

This former civil servant, who is clearly delighted at having made a success of her change of career, went back to the playground to pose for a last photo with her "little beavers", whose enthusiasm is in itself a guarantee of the continuing success of this "educational enterprise". © R.D.B.



A successful change of career. Left: Mrs Sidibé's first primary class. Right: Mrs Sidibé with some of her "little beavers"

3) Images d'une évolution

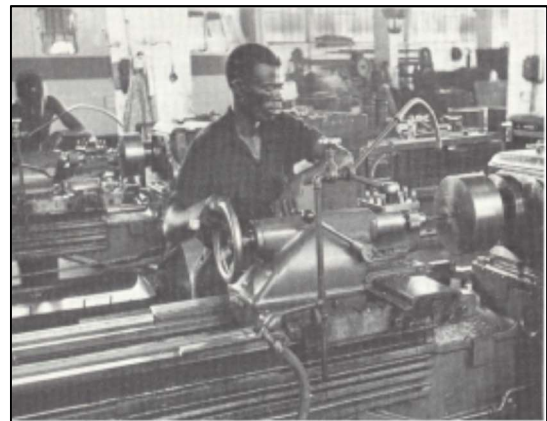
Nous reproduisons ici des illustrations extraites du *Courrier CEE-ACP* dans les dossiers spéciaux sur la coopération industrielle (1975, 1976, 1980). Dans le champ des photographies apparaissent principalement des employés de grandes entreprises industrielles (textile, bois, moulin...). Le photographe du *Courrier* s'attache à montrer la taille considérable des industries et la sophistication du matériel (chaînes de montage) propre aux objectifs de transferts technologiques de la coopération industrielle. L'humain est au centre des machines. Il est fait référence à l'ajustement industriel du Nord vers le Sud auquel l'Europe doit se plier pour son propre intérêt.

Coopération industrielle

- Dossier « Industrialisation », *Courrier* n°33 (1975)



Textile à Koudougou, Haute Volta (Burkina Faso), p.39

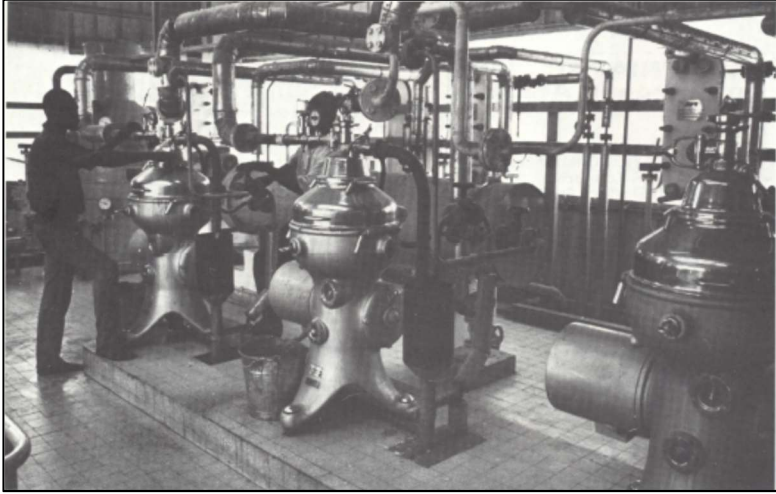


Tournage à Pointe Noire (Congo), p.41



Menuiserie à Port Gentil (Gabon), p.45

- Dossier « Industrialisation », *Courrier* n°39 (1976)



Moulin à Maroua (Cameroun), p.31

- Dossier « Industrialisation », *Courrier* n°60 (1980)

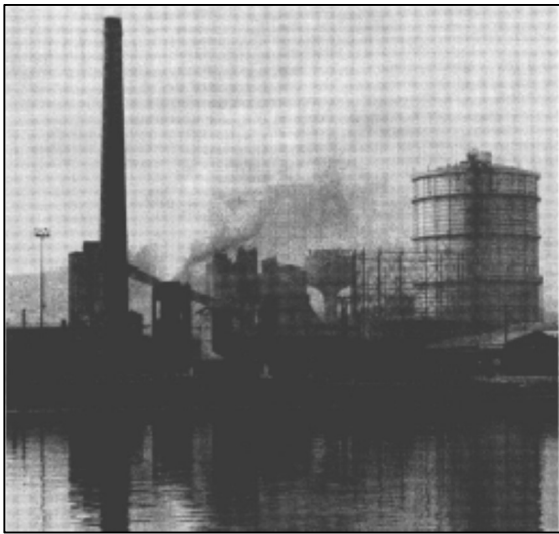


Photo d'un site industriel européen :
« L'ajustement industriel est un processus continu que la Communauté doit développer dans son propre intérêt », p.72



Production de verre en Zambie, p.75

Développement du secteur privé

Dans la deuxième partie du dossier apparaissent des illustrations propres au développement du secteur privé, à partir de la fin des années 1989, dans les dossiers spéciaux du *Courrier* sur les PME et le secteur privé (1989, 1994, 1997). L'objet des photographies change. Le photographe du *Courrier* semble alors mettre en valeur l'homme comme acteur du développement de son pays, l'entrepreneur potentiel présent en chacun. Les grandes machines et les grands complexes industriels disparaissent au profit de l'initiative privée à petite échelle : les microentreprises de l'artisanat sont mises au premier plan. L'exemple réussi du jeune Malien, ingénieur fonctionnaire reconverti dans la production de miel (*Courrier* n°122 (1990), voir figure 2 dans la thèse), est repris quatre ans plus tard dans un article intitulé « produire des entrepreneurs ». Photographies et légendes sont au service de la diffusion de « bonnes pratiques » selon la DG VIII.

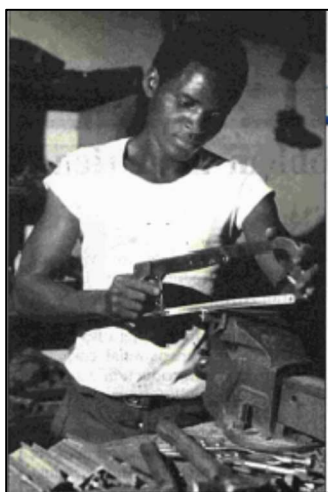
- Dossier « Petites et moyennes entreprises », *Courrier* n°115 (1989)



« Small firms make more efficient use of inputs than big ones. Boat building in Sierra Leone », p.58



« L'artisan auto-employeur est représentatif des étapes primaires du développement industriel », artisanat au Rwanda, p.59



Un ingénieur mécanique en Ouganda :
« Les locaux sont plus réactifs à de meilleures circonstances », p.62



p.74 : sur les femmes d'affaires (peu présentes dans le *Courrier*) : une « Queen mother » du textile à Accra, p.74

- Dossier « secteur privé », *Courrier* n°146 (1994)



« Producing entrepreneurs in Mali » :
Producteur de miel à Bamako p.86



« Tisserand au Sénégal. Ce type de micro-
entreprise fait vivre des millions de familles
des pays ACP », p.88

Instances de décision Nord-Sud

Dans la troisième partie de ce dossier apparaissent les photographies d'ouverture ou de clôture de deux réunions/conférences internationales qui promeuvent le développement du secteur privé comme orientation nécessaire pour le développement des pays africains et ACP. La conférence sur l'environnement des affaires à Nairobi en 1986, organisée par la fondation Aga Khan pour le développement ; la réunion UE-ACP à l'invitation de l'Association des Chambres de commerce et autres opérateurs ACP à Las Palmas (Canaries) en 1999. Dans les deux cas apparaît une décision pour les habitants des pays ACP, « par le haut » et dans une mise en scène diplomatique internationale.



Discours d'ouverture de l'Aga Khan à la conférence de Nairobi pour un environnement incitatif aux affaires, 21 octobre 1986 au Kenya (source : akdn.org)




Conférence UE-ACP à Las Palmas en janvier 1999 : « C'était une des rencontres comptant le plus de représentants du secteur privé ACP » (*Courrier* n°174 (1999), p.4). La réunion compte surtout des représentants officiels : Commission, CDI, Banque européenne d'investissement, neuf ambassadeurs ACP et des élus ou directeurs des chambres de commerce et d'industrie, et consultants privés.

4) Brochure Industrial opportunities / Bulletin du CDI

Un bulletin bimensuel est édité par le Centre de développement industriel, pour communiquer sur ses activités et faire des appels à intérêts de la part d'industriels européens et dans les pays ACP dans le but de stimuler la création de co-entreprises (joint-ventures).

Ci-dessous : *Industrial opportunities* n°46, novembre-décembre 1985 :

Published bi-monthly by the
Centre for the Development
of Industry
rue de l'Industrie 28,
B-1040 Brussels, Belgium
Tel. 513 41 00 Telex 61427 cdi b



INDUSTRIAL OPPORTUNITIES

No. 46
November-December '85

JOINT GOVERNING BOARD MEETS GREATER ROLE FOR INDUSTRIAL AND BUSINESS PROFESSIONALS


"If the former Advisory Council of CDI has been transformed into a Joint Governing Board, it is because the parties concerned felt the necessity to strengthen it and improve its effectiveness, making it more supple and dynamic". This is how His Excellency Mr André Mangongo-Nzambi, Ambassador of Gabon to the EEC, views CDI's new Joint Governing Board. He was speaking in his capacity as co-Chairman-in-Office of the ACP-EEC Committee on Industrial Cooperation (CIC), at the inaugural session of the Board's first meeting, in Brussels, on 3 October.

Mr Mangongo-Nzambi's opinion was echoed by his EEC counterpart, His Excellency Mr Joseph Weyland, Permanent Representative of Luxembourg to the EEC. In an address delivered on his behalf as Chairman-in-Office of the CIC, Mr Weyland said: "the innovations of Lomé III in the important area of industrial cooperation satisfy the twin aims of strengthening that cooperation and making it more effective".


THE BOARD'S ROLE

Mr Weyland's address went on to outline the functions of the Board. "It is up to you", he said, "to take the major decisions concerning the activities of CDI, to approve its budgets and annual accounts, to define its annual and multiannual programmes, to approve its annual reports, to establish its organisational structures, staffing policy and establishment plan. You must also designate a Chairman, a Vice-Chairman and four delegate administrators, from among your own members".

The Board must submit CDI annual reports to the CIC and this, according to Mr Weyland, would facilitate the CIC in defining CDI's overall strategy and in measuring CDI's performance against the objectives of Lomé III.



Mr Dieter Frisch: "CDI is today well past its infancy... it has begun to amply fulfill its operational role".



Ambassador Mangongo-Nzambi: "I urge these two institutions [the EEC and the European Commission] and CDI, to collaborate much more".



Dr I.A. Akinrole: "CDI can be regarded as having matured into an international institution".

Continued on page 2

CDI

ANNUAL REPORT FOR 1984 CDI BUDGET AND STAFF WORKED TO THE LIMIT

The last full year of activity before the end of the second Lomé Convention took place in 1984. Therefore CDI's Annual Report for that year not only gives an account of the year's activities but also summarizes CDI's achievements up to the end of Lomé II. The Report has been submitted for comment to the ACP-EEC Committee on Industrial Cooperation. This article uses extracts from the report to draw attention to its salient features.

ACHIEVEMENTS SINCE 1977

Despite the progressive deterioration of the economies of ACP countries during Lomé I and II, CDI provided vital inputs for:

- the creation or rehabilitation of 41 industries;
- the improvement of the operations of some 150 enterprises through expertise and training.

This brings to 191 the number of industries that gained concretely from CDI's assistance up to the end of Lomé II.

CDI's catalytic action in assisting the 41 new or rehabilitated industries was instrumental in creating 2 895 new jobs and additional investment worth Ecu 77 million.

An analysis of the general impact of CDI's assistance gave the following results:

- 58% indicated that the assistance was of significant importance.
- 5% indicated that the assistance was of minor importance.

This analysis is based on a 64% response to questionnaires sent to 65 promoters who have received CDI's assistance over the last two years.

These results may not seem important to an evaluation of the overall economic development in the ACP countries. Nonetheless, the projects assisted should be seen as the nuclei or seeds of further development. They are often small projects that could become growth points.

LOMÉ III

Looking forward to the new Convention, the Report welcomes some positive aspects. These include the addition to CDI's services of marketing assistance for ACP manufactured products. Another positive feature is the emphasis on facilitating private investment through risk capital and guarantee schemes.

The Report however, draws attention to the fact that extra tasks have been given to CDI while its budget has, in real terms, been reduced. This, says the Report, is not consonant with the general expectation that CDI should be reinforced.

The organisation's name in English has been slightly changed, under Lomé III, to the Centre for the Development of Industry (CDI).

THE YEAR 1984

This year was characterized by intensive down-to-earth activity. The staff and the budget were both worked to the limit. Indeed, the number of staff and the size of the budget are no longer sufficient to meet the numerous demands from ACP industries.

In 1984, the following 16 CDI-assisted industrial projects entered production (they include ten new projects and six expansions or diversifications of existing enterprises):

- Polyester sanitary ware (Antigua)
- Cargo vessel (Bundi)
- Prefabricated houses (Dominica)
- Paint brushes (Gabon)
- Tannery (Gambia)
- Solar collectors (Kenya)
- Sheepskin tannery and garment manufacture (Kenya)
- Diatomite (Kenya)
- Soya milk (Madagascar)
- Tea processing (Malawi)
- Sausages and meat products (Mauritius)
- Manufacture of mother-of-pearl buttons (Mauritius)
- Electrical installations (Senegal)
- Reconstituted milk (Sudan)
- Manufacture of mother-of-pearl buttons (Vanuatu)
- Manufacture of ceramics (Zambia)

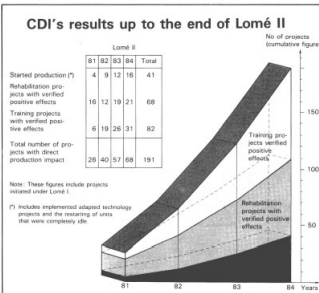
In addition to these, a further 26 projects were under implementation at the end of the year. Full details of all projects are given in the Annual Report.

CDI's results up to the end of Lomé II

| | Lomé I | Lomé II | Total |
|--|--------|---------|-------|
| Started production (1) | 81 | 82 | 163 |
| Rehabilitation projects with verified positive effects | 4 | 9 | 13 |
| Training projects with verified positive effects | 16 | 12 | 28 |
| Total number of projects with direct production impact | 61 | 26 | 87 |
| Total number of projects with direct production impact | 26 | 40 | 66 |

Note: These figures include projects related under Lomé I.

(1) Includes implemented adapted technology projects and the restoring of units that were completely idle.



4 06

OFFERS FROM ACP SPONSORS EEC INDUSTRIAL PARTNERS WANTED

EEC industrialists are invited to contact CDI, quoting the reference number, in response to any offer outlined in this section.

However, CDI will reply to enquiries only if EEC industrialists give brief descriptions of their current operations and are prepared to provide the kinds of cooperation requested by the ACP sponsors.

Organizations reporting these offers in their own publications, are asked ALWAYS to include CDI reference numbers.

Palm oil, cotton oil and karité butter, Togo — 660.TOG.4.FOO.

A State company wishes to privatise by selling off equity to Togolese and EEC interests. Some further investment will also be needed to improve the performance of the plant.

There is an installed capacity capable of handling an annual input of 20 000 tons. This capacity is extensible to 40 000 tons. The plant was set up to exploit industrially the national production of cotton seed, karité seed and palm seed. Its multi-purpose press can produce palm oil, cotton seed oil and karité butter.

The plant currently produces crude oil from palm seed for the cosmetic and soap industries. It also produces cotton seed oil. The plant is equipped with a laboratory for quality control analyses and with raw material storage facilities.

Raw materials are available in the following annual quantities (1983 figures):

Palm seed: 5 373 tons
Karité seed: 5 870 tons
Cotton seed: 13 224 tons.

Privatisation and restructuring of textile plant, Togo — 660.TOG.1.TEX.

A large modern State textile company wishes to privatise by selling off equity to local and foreign interests. At the same time it wishes to restructure the plant by ceasing production of jeans and towelling in order to concentrate on unbleached cotton cloth for which there is a ready local market.

The installed capacity (working 4 shifts with 400 workers per shift) could achieve the following annual output:

Hosiery: 5 million pieces
Towelling: 5.3 million pieces
Jeans: 1.1 million pieces

The principal raw material is cotton of which the local production (45 000 tons in 1984) is far in excess of the plant's requirements.

This is an integrated plant whose operations include spinning, knitting, weaving, dyeing and garment-making. It is hoped to attract an experienced foreign partner who could buy, lease or manage the plant.

Plastic plant restructuring, Togo — 660.TOG.2.RUB.

A five year old Togolese company requires an EEC partner to help with financial restructuring and management. This assistance would be followed by State fiscal incentives.

The company produces PVC pipes, tubes, household items, plastic bags and film (for packaging). It also machines moulds.

The regional market for these products includes Togo itself, Burkina Faso, Niger, Benin and Mali.

Razor blade plant requires partner, Ghana — 660.GHA.1.MEC.

A joint venture partner is required for a razor blade plant which was established fifteen years ago. The partner should be able to provide technical expertise, management, plus equity to finance the purchase of replacement parts.

The factory is the only one of its kind in West Africa and therefore offers good potential for intra-regional exports. It has a stock of raw materials sufficient to last one or two years.

The installed annual capacity of the plant is 25 million single stainless steel blades and 60 million carbon or extra carbon single blades.

Integrated veneer and logging operation wants technical and marketing partner, Guyana — 610.GUY.3.TIM.

A five-year old logging company is unable to meet local and export market demand due to a lack of foreign exchange for spare parts and larger machinery.

The company wishes to rehabilitate and expand its logging operations and to move into the production of decorative veneer. It has its own forestry resources.

Through an EEC joint venture partner the company wishes to gain access to European markets and to acquire the necessary know-how and equipment. It would also like to negotiate counter-trade (barter) arrangements in lieu of foreign exchange payments for some of the required machinery.

Plastic sheet extrusion: franchise or joint venture partner required (*). Trinidad & Tobago — 660.T&T.1.RUB.

An existing company manufactures refrigerators and cookers under licence. It wishes to achieve a more integrated operation by the production of plastic sheets for use as linings in refrigerators.

The company's current importation of plastic sheets amounts to about 300 tons a year. In one 8-hour shift it produces 180 refrigerators plus 150 cookers per day.

A franchise or joint venture partner is sought to assist with suppliers' credit and the provision of the technology and know-how.

The equipment required would carry out feeding and extrusion operations in addition to cutting, regrinding and cleaning waste and scrap (for mixing with virgin resins). A granulator is already available but the raw material would have to be imported as resins are not available locally.

Cosmetics and pharmaceutical products: franchise or joint venture partner sought (*). Barbados — 660.BAR.1.CHE.

An existing company specialized in the production, marketing and distribution of pharmaceutical products wishes to better utilize or expand existing capacity through the manufacture of additional clinical pharmaceuticals and to diversify into the production of named brand cosmetics (shampoos, etc.). This would be a valuable export-oriented diversification with the added attraction of a useful import-substitution effect.

The Barbados company's distribution network would provide a sound marketing base for a European manufacturer interested in exporting to Caribbean, Central American and US markets. (Duty-free access to the US would be guaranteed under the US Caribbean Basin Initiative).

In order to carry through his expansion and diversification plans, the Barbados promoter seeks franchise or joint venture agreements with EEC companies.

Cosmetic from coconut oil, for US market: franchise or joint venture sought (*). Dominica — 660.DOM.1.CHE.

A large company currently producing coconut oil and laundry soap wishes to diversify its production to include high quality gift-packaged soap, cosmetic products incorporating local essential oils, and products (like shampoo and hair cream) based on coconut oil.

The Dominican company seeks a franchise or joint venture agreement with a major European cosmetic company to produce for the US market (to which Dominican products will have duty-free access for 12 years under the US Caribbean Basin Initiative).

Porcelain insulators and transformer bushings, Zambia — 660.ZAM.4.EXT.

Private sponsors with combined experience in electricity generation and industry, seek a European joint venture partner for the production of 650 tons of porcelain insulators and transformer bushings. The output would be destined 75% for the local market and 25% for export. Estimated annual turnover: Ecu 7.88 million (**). The sponsors have the support of local banks.

It is calculated that the initial investment required would amount to Ecu 5.7 million (***) of which Ecu 2.8 million (***) would have to be in foreign exchange. Up to 40% of the equity is available for foreign investors. A project data sheet and a recent prefeasibility study are obtainable on request.

(*) An article on industrial franchising will appear in the next issue of "Industrial Opportunities".

(**) For value of Ecu see page 6.

ANNUAL REPORT FOR 1984 (continued from page 5)

ADAPTED TECHNOLOGIES

Twenty-five additional "adapted technologies" were identified for promotion during 1984.

Also during the year 29 projects were assisted under CDI's scheme for the transfer of these technologies to ACP countries.

INFORMATION SERVICE

Many ACP requests for information on technology, equipment and markets were handled throughout the year.

A catalogue was published containing references to some 3 000 documents in CDI's library. This

has been circulated to CDI's antenna organizations and to ACP documentation centres.

To contribute to the identification and use of ACP manufacturing expertise, a directory of ACP industrial consultants has been published.

CDI also published two brochures on joint ventures during the year.

Annexe F - Le secteur privé dans les Conventions de Lomé à Cotonou

Nous reprenons ici les extraits significatifs sur la coopération industrielle et progressivement sur le développement du secteur privé dans les conventions de Lomé à Cotonou. Tous les articles ne sont pas repris ni les spécificités de chaque Convention. Nous mettons en gras les passages importants car fondateurs pour l'histoire des politiques de coopération industrielle et de développement du secteur privé. C'est ainsi que, dans la Convention de Lomé IV, le titre sur la coopération industrielle est suivi d'une partie sur le développement des entreprises, comme pour faire la transition.

1) Convention de Lomé signée le 28 février 1975

TITRE 3 - COOPÉRATION INDUSTRIELLE

Article 26

La Communauté et les États ACP, reconnaissant la nécessité impérieuse du développement industriel de ces derniers, conviennent de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de réaliser une coopération industrielle effective.

La coopération industrielle entre la Communauté et les États ACP a les objectifs suivants :

- a) **promouvoir le développement et la diversification industriels des États ACP et contribuer à réaliser une meilleure répartition de l'industrie à l'intérieur de ces États et entre eux ;**
- b) promouvoir de **nouvelles relations dans le domaine industriel entre la Communauté, les États membres et les États ACP**, notamment l'établissement de nouveaux liens industriels et commerciaux entre les industries des États membres de la Communauté et celles des États ACP ;
- c) multiplier les liens entre l'industrie et les autres secteurs de l'économie, notamment l'agriculture ;
- d) faciliter le **transfert de la technologie aux États ACP et promouvoir son adaptation à leurs conditions et besoins spécifiques**, notamment en développant les capacités des États ACP en matière de recherche, d'adaptation de la technologie et de formation industrielle à tous les niveaux dans ces États ;
- e) promouvoir la commercialisation des produits industriels des Etats ACP sur les marchés extérieurs en vue d'**accroître leur part dans le commerce international** de ces produits ;
- f) favoriser la participation des ressortissants des États ACP, et notamment celle des **petites et moyennes entreprises industrielles**, au développement industriel de ces Etats ;
- g) **favoriser la participation des opérateurs économiques de la Communauté au développement industriel des États ACP, lorsque ceux-ci le souhaitent et en fonction de leurs objectifs économiques et sociaux.**

[...]

Article 32

La Communauté **contribue à l'établissement et au développement de petites et moyennes entreprises industrielles dans les États ACP**, par des actions de coopération financière et technique adaptées aux besoins spécifiques de ces entreprises et couvrant notamment :

- a) le financement d'entreprises ;
- b) la création d'infrastructures appropriées et de parcs industriels ;
- c) la formation et le perfectionnement professionnels ;
- d) la mise en place de structures d'encadrement et de crédit spécialisées.

Le développement de ces entreprises doit conduire, autant que possible, au renforcement de la complémentarité entre les petites et les moyennes entreprises industrielles ainsi que de leurs liens avec les grandes entreprises industrielles.

[...]

Article 35

1. Un comité de coopération industrielle est établi. Il est placé sous la tutelle du comité des ambassadeurs.
2. Le comité de coopération industrielle est chargé de :
 - a) veiller à la mise en œuvre du présent titre ;
 - b) examiner les problèmes relatifs à la coopération industrielle qui lui sont soumis par les États ACP et/ou par la Communauté, et suggérer des solutions adéquates ;
 - c) orienter, surveiller et contrôler les activités du centre pour le développement industriel visé à l'article 36 et rendre compte au comité des ambassadeurs et, par son intermédiaire, au Conseil des ministres ;
 - d) soumettre périodiquement au comité des ambassadeurs les rapports et recommandations qu'il considère utiles ;
 - e) exécuter toutes les autres tâches qui lui seront confiées par le comité des ambassadeurs.
3. La composition du comité de coopération industrielle et ses modalités de fonctionnement sont déterminées par les Conseil des ministres.

Article 36

Un centre pour le développement industriel est créé. Ses fonctions consistent à :

- a) réunir et diffuser, dans la Communauté et les États ACP, toutes informations utiles sur les conditions et possibilités de coopération industrielle ;
- b) faire réaliser, à la demande de la Communauté et des États ACP, des études sur les possibilités et potentialités de développement industriel des États ACP, en tenant compte de la nécessité d'adaptation de la technologie à leurs besoins spécifiques, et se charger de leur suivi ;
- c) organiser et faciliter toutes formes de contacts et de rencontres entre responsables des politiques industrielles, promoteurs et opérateurs économiques, y compris les institutions de financement, de la Communauté et des États ACP ;
- d) fournir des renseignements et des services de conseil industriels spécifiques ;

e) aider à identifier, en fonction des besoins exprimés par les États ACP, les possibilités de formation et de recherche appliquée industrielles dans la Communauté et dans les États ACP et fournir des informations et des recommandations appropriées.

Le statut et les modalités de fonctionnement du Centre sont arrêtés par le Conseil des ministres sur proposition du comité des ambassadeurs dès l'entrée en vigueur de la présente convention.

Article 37

La mise en oeuvre des programmes, projets et actions de coopération industrielle qui comportent un financement par la Communauté **s'effectue conformément au titre IV, compte tenu des caractéristiques propres des interventions dans le secteur industriel.**

Article 38

1. Chaque État ACP s'efforce de donner une indication aussi claire que possible de ses domaines prioritaires dans le cadre de la coopération industrielle et de la forme qu'il souhaiterait pour cette coopération. Chacun de ces États prend également les mesures nécessaires pour promouvoir, dans le cadre du présent titre, une coopération efficace avec la Communauté et les États membres ou avec les opérateurs économiques ou ressortissants des États membres qui respectent les plans et priorités de développement de l'État ACP d'accueil.

2. La Communauté et les États membres, pour leur part, s'emploient à mettre en oeuvre les mesures propres à inciter les opérateurs économiques à participer à l'effort de développement industriel des États ACP intéressés et encouragent lesdits opérateurs à se conformer aux aspirations et aux objectifs de développement de ces États ACP.

Article 39

Le présent titre ne fait pas obstacle à l'établissement d'arrangements spécifiques entre un État ACP ou un groupe d'États ACP et un ou plusieurs États membres de la Communauté concernant le développement de ressources agricoles, minérales, énergétiques et d'autres ressources spécifiques des États ACP, pourvu que ces arrangements soient compatibles avec la présente convention. De tels arrangements doivent être complémentaires des efforts d'industrialisation et ne doivent pas fonctionner au détriment du présent titre.

2) Lomé IV signée le 15 décembre 1989

TITRE V - DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL, FABRICATION ET TRANSFORMATION

Article 77

Afin de faciliter la réalisation des objectifs des États ACP en matière de développement industriel, il convient de veiller à ce qu'on élabore une stratégie de développement intégré et viable qui relie entre elles les activités des différents secteurs. Il faut donc que des stratégies sectorielles soient conçues pour l'agriculture et le développement rural, le secteur manufacturier, l'exploitation minière, l'énergie, les infrastructures et les services de manière à favoriser une interactivité dans et entre les secteurs afin de maximiser la valeur ajoutée locale et d'établir, dans la mesure du possible, une réelle capacité d'exportation des produits manufacturés, tout en assurant la protection de l'environnement et des ressources naturelles. Dans la poursuite de ces objectifs, les parties contractantes mettent en oeuvre, outre les dispositions spécifiques concernant la coopération

industrielle, celles relatives au régime des échanges, à la promotion commerciale des produits ACP et aux investissements privés.

[...]

Article 84

La Communauté contribue à l'établissement et au développement des petites et moyennes entreprises artisanales, commerciales, de service et industrielles compte tenu, d'une part, du rôle essentiel que ces entreprises jouent dans les secteurs modernes et informels en constituant un tissu économique diversifié, et dans le développement général des États ACP, et compte tenu, d'autre part, des avantages qu'offrent ces entreprises au niveau de l'acquisition de compétences professionnelles, du transfert intégré et de l'adaptation de technologies appropriées ainsi que de la possibilité de tirer le meilleur parti de la main-d'œuvre locale. Elle contribue également à l'évaluation sectorielle et à l'établissement de programmes d'actions, à la création d'infrastructures appropriées, ainsi qu'au renforcement et au fonctionnement d'institutions d'information, de promotion, d'encadrement, de formation, de crédit ou de garantie et de transfert de technologies. La Communauté et les États ACP encouragent la coopération et les contacts entre les petites et moyennes entreprises des États membres et des États ACP.

Article 102

... Une attention particulière est accordée:

- aux actions visant à accroître le rôle des projets de petite et moyenne envergure, permettant la promotion d'entreprises minières locales; ceci concerne en particulier les minerais industriels et pour l'agriculture, destinés notamment au marché national ou régional, ainsi que les nouveaux produits,

-ainsi que aux actions pour la protection de l'environnement.

Elle soutient également les efforts des États ACP en vue:

-d'un renforcement des infrastructures d'accompagnement,

-de l'adoption de mesures propres à assurer la contribution la plus élevée du développement minier au développement socio-économique des pays producteurs, telles que l'utilisation optimale des revenus miniers et l'intégration du développement minier dans le développement industriel et dans une politique appropriée d'aménagement du territoire,

-de l'encouragement des investissements européens et ACP,

-ainsi que de la coopération régionale.

TITRE VIII - DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Article 110

1. La Communauté et les États ACP soulignent que:

i) les entreprises constituent l'un des principaux instruments permettant d'atteindre les objectifs de renforcement du tissu économique, d'encouragement de l'intégration intersectorielle, de création d'emplois, d'amélioration des revenus et de relèvement du niveau des qualifications;

- ii) les efforts déployés actuellement par les États ACP pour restructurer leurs économies doivent s'accompagner d'efforts visant à renforcer et à élargir leur base de production. Le secteur des entreprises doit jouer un rôle de premier plan dans les stratégies mises en oeuvre par les États ACP pour relancer leur croissance;
- iii) il convient de créer un environnement stable et favorable, ainsi qu'un secteur financier national efficace pour stimuler le secteur des entreprises des États ACP et encourager les investissements européens;
- iv) le secteur privé, en particulier les petites et moyennes entreprises qui sont mieux adaptées aux conditions caractérisant les économies ACP, doit être dynamisé et jouer un rôle plus important. Les microentreprises et l'artisanat devraient également être encouragés et appuyés;
- v) les investisseurs privés étrangers se conformant aux objectifs et aux priorités de la coopération au développement ACP-CEE doivent être encouragés à participer aux efforts de développement des États ACP. Il convient d'accorder à ces investisseurs un traitement juste et équitable et de leur assurer un climat d'investissement favorable, sûr et prévisible;
- vi) la stimulation de l'esprit d'entreprise ACP est indispensable à la mise en valeur du potentiel énorme des États ACP.

2. Des efforts doivent être faits pour consacrer une plus grande partie des moyens de financement de la convention à l'encouragement de l'esprit d'entreprise et des investissements et à la mise en oeuvre d'activités directement productives.

Article 111

Pour la réalisation des objectifs susmentionnés, les parties contractantes reconnaissent la nécessité d'utiliser l'entière gamme d'instruments prévus par la convention, et notamment l'assistance technique dans les domaines d'action suivants en vue d'appuyer le développement du secteur privé:

- a) appui à l'amélioration du cadre juridique et fiscal pour les entreprises et élargissement du rôle des organisations professionnelles et des chambres de commerce dans le processus de développement des entreprises;
- b) aide directe à la création et au développement des entreprises (services spécialisés dans le démarrage des entreprises, aide au redéploiement des anciens employés de la fonction publique, aide aux transferts de technologies et aux développements technologiques, services de gestion et études de marché);
- c) développement de services d'appui au secteur des entreprises de manière à offrir aux entreprises des prestations de conseil dans les domaines juridique, technique et en matière de gestion;
- d) programmes spécifiques destinés à former des chefs d'entreprise et à développer leurs compétences, en particulier dans le secteur des petites entreprises et les secteurs informels.

Article 112

Afin d'appuyer le développement de l'épargne et des secteurs financiers nationaux, une attention particulière est accordée aux domaines suivants:

- a) une aide à la mobilisation de l'épargne nationale et au développement de l'intermédiation financière;
- b) une assistance technique pour la restructuration et la réforme des institutions financières.

Article 113

En vue d'appuyer le développement des entreprises dans les États ACP, la Communauté apporte une assistance technique et financière, sous réserve des conditions fixées dans le titre III de la troisième partie.

[Plusieurs paragraphes suivent sur les instruments financiers qui permettent de soutenir le développement des entreprises. Puis :]

Article 269

Pour favoriser la promotion et le développement de leur secteur privé, les États ACP peuvent utiliser les moyens de financement de leur programme indicatif pour:

- a) appuyer le développement des entreprises en offrant des cours de formation, une assistance en matière de gestion financière et de préparation des projets, des services spécialisés dans le démarrage d'entreprises et des services de développement et de gestion, et en encourageant les transferts de technologies;
- b) apporter un appui approprié et efficace à la promotion des investissements, y compris une assistance aux promoteurs;
- c) appuyer la création ou le renforcement des institutions financières nationales ou régionales des États ACP pour financer les opérations d'exportation;
- d) financer les importations de produits intermédiaires nécessaires aux industries d'exportation d'un État ACP demandeur;
- e) **ouvrir des lignes de crédit en faveur des petites et moyennes entreprises;**
- f) **fournir un appui approprié et efficace à la promotion des exportations;**
- g) **contribuer à l'amélioration du climat d'investissement**, et notamment le cadre juridique et fiscal applicable aux entreprises, et au développement des services d'appui au secteur des entreprises de manière à offrir aux entreprises des services de conseil dans les domaines juridique, technique et de la gestion;
- h) assurer une coopération technique en vue de renforcer les activités des organismes des États ACP s'occupant du développement des petites et moyennes entreprises; i) mettre en œuvre des programmes appropriés de formation professionnelle et de développement des compétences des chefs d'entreprise, en particulier dans le secteur des petites entreprises et des entreprises informelles;
- j) **aider à mobiliser l'épargne nationale, à développer l'intermédiation financière et les nouveaux instruments financiers, à rationaliser la politique de promotion des entreprises et à encourager les investissements extérieurs;**
- k) financer des projets entrepris par des coopératives ou communautés locales des États ACP et la création ou le renforcement des fonds de garantie pour les petites et moyennes entreprises.

Article 270

Afin de mobiliser les moyens d'investissement extérieurs, tant publics que privés, il convient de tout mettre en œuvre pour tirer parti des possibilités de cofinancement ou pour attirer des moyens de financement parallèles pour les divers projets ou programmes.

Article 272

Dans le but d'appuyer la promotion des investissements dans les États ACP et en tenant dûment compte de la **complémentarité de leurs rôles, la Commission et la Banque coordonnent étroitement leurs activités** dans ce domaine. La Commission et la Banque assurent, avec l'aide des États membres et des États ACP, une coordination efficace au plan opérationnel entre toutes les parties intéressées par **l'appui aux investissements dans les États ACP**. Pour tenir ces parties informées des perspectives d'investissement, la Commission établit des rapports et réalise des études portant notamment sur:

- les flux d'investissement entre la Communauté et les États ACP; les obstacles économiques, juridiques et institutionnels aux investissements; les mesures facilitant les mouvements des capitaux privés, les cofinancements, l'accès des États ACP aux marchés financiers internationaux et l'efficacité des marchés financiers nationaux,
- les activités des systèmes nationaux et internationaux de garantie des investissements,
- les accords de promotion et de protection des investissements conclus entre les États membres et les États ACP.

La Commission soumet au comité ACP-CEE de coopération pour le financement du développement les résultats de ces études. Elle soumet également un rapport, établi en collaboration avec la Banque, sur les résultats de la coordination dans le domaine de l'appui aux investissements et au secteur privé.

3) Lomé IV bis, signée le 4 novembre 1995

ANNEXE III bis, Déclaration de la Communauté ad article 4

En appuyant les stratégies de développement des Etats ACP, la Communauté tient compte, dans son dialogue avec chaque Etat ACP, des objectifs et priorités de sa politique de coopération et en particulier:

- du développement économique et social durable des pays en développement et notamment des plus défavorisés d'entre eux. Dans ce contexte, une attention particulière est attachée à la valorisation des ressources humaines et à l'environnement;
- de leur **insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale, en mettant un accent particulier sur la revitalisation du tissu économique par la relance du secteur privé;**
- de la lutte contre la pauvreté;
- du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que du respect des droits de l'homme et des libertés

4) Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000

[Dans Cotonou, l'ensemble de mots « secteur privé » apparaît 23 fois. Il confère à la fois le sens de « prise en compte du secteur privé dans le dialogue politique » ; mais aussi dans le sens d'un renforcement économique d'un secteur privé dynamique, viable et compétitif]

ARTICLE PREMIER Objectifs du partenariat La Communauté et ses États membres, d'une part, et les États ACP, d'autre part, ci-après dénommés «parties», concluent le présent accord en vue de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique. Le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.

Ces objectifs ainsi que les engagements internationaux des parties inspirent l'ensemble des stratégies de développement et sont abordés selon une approche intégrée prenant simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement.

Le partenariat offre un cadre cohérent d'appui aux stratégies de développement définies par chaque État ACP. **Une croissance économique soutenue, le développement du secteur privé, l'accroissement de l'emploi et l'amélioration de l'accès aux ressources productives s'inscrivent dans ce cadre.** Le respect des droits de la personne humaine et la satisfaction des besoins essentiels, la promotion du développement social et les conditions d'une répartition équitable des fruits de la croissance sont favorisés. Les processus d'intégration régionale et sous-régionale qui facilitent l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale en termes commerciaux et d'investissement privé, sont encouragés et soutenus. Le développement des capacités des acteurs du développement et l'amélioration du cadre institutionnel nécessaire à la cohésion sociale, au fonctionnement d'une société démocratique et d'une économie de marché ainsi qu'à l'émergence d'une société civile active et organisée font partie intégrante de cette approche. La situation des femmes et les questions d'égalité entre les hommes et les femmes sont systématiquement prises en compte dans tous les domaines, politiques, économiques ou sociaux. Les principes de gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement sont appliqués et intégrés à tous les niveaux du partenariat.

CHAPITRE 7 APPUI AUX INVESTISSEMENTS ET AU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

ARTICLE 74

La coopération appuie par une assistance financière et technique, les politiques et stratégies de développement de l'investissement et du secteur privé définies dans le présent accord.

ARTICLE 75 Promotion des investissements

Reconnaissant l'importance des investissements privés pour la promotion de leur coopération au développement et la nécessité de prendre des mesures pour stimuler ces investissements, les États ACP, la Communauté et ses États membres, dans le cadre du présent accord:

- a) mettent en œuvre des mesures en vue d'**encourager les investisseurs privés** qui se conforment aux objectifs et aux priorités de la coopération au développement ACP-CE, ainsi qu'aux lois et règlements applicables de leurs États respectifs, à participer à leurs efforts de développement;
- b) prennent les mesures et les dispositions propres à **créer et à maintenir un climat d'investissement prévisible et sûr et négocient des accords visant à améliorer ce climat**;
- c) **encouragent le secteur privé de l'UE à investir et à fournir une assistance spécifique à ses homologues dans les pays ACP dans le cadre de la coopération et de partenariats interentreprises d'intérêt mutuel**;
- d) facilitent des partenariats et des sociétés mixtes en encourageant le cofinancement;
- e) parrainent des forums sectoriels d'investissement en vue de promouvoir les partenariats et les investissements étrangers;
- f) appuient les efforts consentis par les États ACP pour attirer les financements, avec un accent particulier sur le financement privé des investissements en infrastructures et l'appui aux recettes servant à financer les infrastructures indispensables au secteur privé;
- g) soutiennent le renforcement des capacités des agences et des institutions nationales de promotion des investissements, chargées de promouvoir et de faciliter les investissements étrangers;
- h) diffusent des informations sur les opportunités d'investissement et les conditions dans lesquelles opèrent les entreprises dans les États ACP;
- i) encouragent un dialogue au niveau national, régional et ACP-UE, une coopération et des partenariats entre les entreprises privées, notamment par le biais d'un forum des affaires ACP-UE. L'appui aux actions du forum sera assorti des objectifs suivants:
- i) **faciliter le dialogue au sein du secteur privé ACP/UE** et entre le secteur privé ACP/UE et les organismes établis dans le cadre du présent accord;
 - ii) analyser et fournir périodiquement aux organismes compétents l'information sur l'ensemble des questions concernant les relations entre les secteurs privés ACP et UE dans le cadre du présent accord ou, de manière plus générale, des relations économiques entre la Communauté et les pays ACP; et
 - iii) analyser et fournir aux organismes compétents les informations sur les problèmes spécifiques de nature sectorielle, concernant notamment les filières de la production ou les types de produits, au niveau régional ou sous-régional.

Annexe G - Reproduction des entretiens avec des acteurs historiques

Les 18 entretiens retranscrits ci-après sont en forme *verbatim*, et pour certains nos interventions n'apparaissent pas, car elles servaient surtout à orienter la conversation. Nos interventions sont en italiques, là où les propos de l'acteur interviewé sont en police romaine. Nous avons parfois dû interroger quelques personnes plusieurs fois, pour préciser des propos quelque temps après un premier entretien, ou reprendre des sujets laissés de côté par manque de temps. Nous reproduisons ici les entretiens les plus significatifs ; pour d'autres entretiens significatifs nous n'avons pas reçu l'autorisation de les publier, soit parce que les personnes interrogées occupent encore la même fonction, soit parce qu'elles ne sont pas d'accord avec la forme retranscrite des propos.

1) Entretien avec Dieter FRISCH, 16 mai 2016, Bruxelles

« Je suis arrivé à la Commission en 1957 et j'ai passé 24 ans complets au développement, d'abord en tant qu'assistant du directeur général puis directeur général. J'avais fait un court passage au budget aussi, et suis parti à la retraite en 1993. J'y suis resté donc très longtemps ; aujourd'hui on pense même que c'est trop long. Aujourd'hui la tendance est à des postes courts, on change tous les quatre ans et la connaissance des dossiers n'importe plus vraiment. Et la conséquence est donc que les gens à la Commission sont des managers, ils gèrent des équipes. Je ne sais pas comment ils font, car ce ne sont pas tous des génies universels. [*Suppression d'un passage à la demande de D.F.*]

Ça me rappelait un débat qu'on a eu 20 ans auparavant, « *Lomé will not survive* ». En effet, Lomé a été remplacé par Cotonou, mais ce n'était pas du tout une rupture, c'était une évolution. Le passage de Lomé II à Lomé III était au moins aussi changeant que le passage de Lomé à Cotonou. La seule raison pour laquelle ça ne s'appelle pas Lomé V, c'est parce que le Président togolais n'avait à l'époque toujours pas compris qu'il fallait une certaine ouverture, les Etats ne pouvaient décemment plus aller là signer une convention, donc on est allé au pays à côté, au Bénin. Heureusement que ce n'était pas Fidji, mais ce qui est en dehors de l'Afrique c'est la périphérie. Il y a eu un coup d'état. Au dernier moment le Bénin s'est proposé. Pour moi ce n'est pas vraiment une grande rupture. Il y avait une grande rupture entre Yaoundé, post 1975 et Lomé. Là c'était une rupture. Peut-être le passage de la Guerre froide à la période post Guerre froide, ça c'était un changement important. Au niveau politique, dans la période Guerre froide on était très limités, on ne pouvait pas aborder la bonne gestion, on ne pouvait pas aborder la corruption... c'étaient des sujets tabous. Pourquoi ? parce que si on les abordait, ça allait contre leur volonté, et ils allaient répondre « si vous ne voulez pas travailler avec nous, on se tourne vers l'Union soviétique » donc on était dans une situation de chantage politique et il fallait vivre avec ça. A la fin de la Guerre froide là il y eu rupture, car on a introduit de plus en plus des éléments politiques proprement dits, dans la coopération, qui était avant une coopération plutôt technique, et qui devrait garder une neutralité politique, car sinon c'était facilement le basculement vers l'ouest.

Avez-vous connu des cas comme ça ?

Un exemple qui me vient à l'esprit, c'est l'histoire d'un hôpital à Mogadiscio qu'on a construit. Un bel hôpital. A l'époque nos règles disaient qu'on pouvait financer avec le FED des infrastructures sociales mais pas son fonctionnement. Les Somaliens ont dit « magnifique mais on n'a pas les moyens des médecins. » ; on a dit « on ne peut pas », « ah, c'est pas grave, nos amis russes pourront le faire. » On a dit « Ce n'est pas possible, on va mettre un drapeau russe sur notre bel hôpital ? » Alors nous sommes allés au Conseil des ministres et demandé une dérogation alors que c'était contre, avec cet argument « on ne peut tout de même pas accepter ça », alors on a pu financer des médecins contre nos règles, puis des infirmières, et même la nourriture des malades... C'était par pur chantage. On ne l'aurait pas fait si on n'avait pas dit que les Russes et les Chinois étaient tout à fait prêts. C'aurait été le comble, ils mettent quelques médecins et ça devient un hôpital russe. C'est comme la route construite par les Chinois, même si c'est l'argent de la Banque mondiale ou le nôtre, car celui qui apparaît par la construction ou la gestion, c'est celui qui apporte le cadeau.

Comment expliquer le passage du projet au budget support avec Lomé IV ?

Ça commençait avec Lomé III, avec le commissaire Pisani, le Français. Il est né à Malte ou quelque part... Avec Lomé III, Pisani voulait une concentration autant que possible de nos activités. C'était juste sur le secteur rural, sécurité alimentaire etc... C'est encore aujourd'hui un thème ou un secteur pas suffisamment pris en charge. Il ne faut pas oublier que 70% ou 80% des populations vivent toujours dans les zones rurales. Bien sûr on souhaite que l'Afrique avance vers l'industrialisation mais on ne peut pas d'un coup de baguette magique faire en sorte que la population rurale devienne citadine, d'autant plus que la ville doit offrir les conditions... comment on appelle ça, *die Landflucht*, l'exode rural.

C'est avec lui qu'on a dit que les projets qu'on finance doivent s'intégrer dans une politique cohérente. Par exemple, lorsqu'on finance des projets d'irrigation agricole, c'est une question technique, on avait fait venir des Chinois pour savoir comment on irrigue l'agriculture, car l'agriculture africaine n'est pas portée sur l'irrigation mais c'est normalement une agriculture au rythme des saisons et de la pluie, une agriculture pluviale. L'irrigation c'est un nouveau thème. Alors si on fait un investissement dans le Sénégal ou partout dans le Sahel... Alors on dit maintenant il faut voir avec le gouvernement si le reste de la politique est cohérent avec cet investissement. On a vite constaté que si on irrigue du riz au Sénégal il a un certain prix, et on voit que l'Afrique importait du riz d'Asie, à travers des flux qui avaient été installés pendant la période coloniale, où la France importait du riz, mais c'était une mauvaise qualité de riz, c'étaient des brisures, mais un riz qui s'adaptait bien au goût africain, c'est-à-dire qu'ils en faisaient une sorte de panade n'est-ce pas, qu'ils préféraient presque au riz normal. Alors ce riz qui était presque un sous-produit pour les marchés international et européen, marchait très bien. Alors on a constaté si c'est leur préférence et s'ils peuvent les acheter et si on le met en concurrence avec le riz irrigué, personne ne va l'acheter, alors il faut d'abord savoir, discuter de la politique d'importation, la politique éventuelle de subvention, la politique commerciale etc. Donc on a dit il faut une politique sectorielle cohérente. Ça vaut aussi pour les transports n'est-ce pas ? Tout le monde sait construire une route avec des ingénieurs, mais est-ce que le pays a les moyens d'entretenir cette route.

Donc on est passées d'une discussion plus limitée sur les projets à une politique sectorielle. Donc on a dit si on est d'accord avec le pays alors on peut aller au-delà du projet scientifique et on peut dire « on finance un programme sectoriel » C'est pour ça. On n'est pas venu à l'aide budgétaire générale comme on le fait aujourd'hui, tout de suite. On est passés du projet vers le secteur puis vers l'aide sectorielle. Le problème était dès le départ, et encore aujourd'hui, c'est celui de la qualité de la gestion des finances publiques. Je suis d'avis que du point de vue de la politique du développement, idéalement il faut laisser de l'argent dans un budget et laisser le pays faire son travail. Mais ça suppose que le pays le gère sérieusement. Mais il y a beaucoup de cas dans le temps, et encore aujourd'hui, où la gestion est critiquable, et je le dis sympathiquement. C'est la gouvernance, la bonne gouvernance.

L'aide du programme ou l'aide budgétaire générale est pour moi la meilleure forme d'aide à condition que les conditions soient réunies au niveau de la qualité des finances pour pouvoir prendre cette route-là. Car le risque de corruption ou détournement devient plus grand, avec le risque que vous ne savez plus où vous avez mis votre argent. L'aide budgétaire comme on la fait de plus en plus aujourd'hui est risquée si le pays ne peut pas montrer qu'il a une gestion saine des finances publiques. Il y a une école de mes anciens collègues qui disent, c'est par le fait de l'aide budgétaire qu'on peut apprendre aux pays à bien gérer ses ressources, parce qu'on a un certain droit d'ingérence. Car si vous donnez de l'aide au budget, vous devez immédiatement pouvoir discuter avec le pays. Ça suppose un contrôle plus fort. Pour l'aide projet vous n'avez pas à demander au pays qu'il mette sur la table toute sa gestion budgétaire, seul compte le résultat. C'est aussi un élément qui ne me paraît pas très facile. Car ça suppose de la part des bailleurs de fond des qualités qu'ils n'ont normalement pas apprises : ce sont des ingénieurs, agronomes, économistes. Ils n'ont pas la formation pour faire tout ça.

Idéalement je suis tout à fait favorable à l'aide budgétaire, mais un peu avec mon ancien chapeau je mets aussi en garde contre le risque plus élevé de mauvaise gestion et détournement, et je demande qu'on pèse le pour et contre avant d'aller plus loin. Le premier pas que je vous ai dit, qu'on discute de la politique sectorielle avant de faire des projets, c'est tout à fait intelligent, et nécessaire et faisable. Par exemple on a vu que le riz qu'on produisait là-bas n'était pas compétitif avec le riz importé. La Banque mondiale avait demandé dans ses PAS l'ouverture du marché car ils croient que tout se règle comme ça. Je me souviens avoir discuté avec le Ministre du plan du Niger qui nous avait demandé de faire des investissements le long du fleuve Niger pour des irrigations agricoles : je me souviens que la Banque mondiale avait demandé comme condition l'ouverture du marché. C'est contradictoire : alors le Ministre m'a dit qu'il allait à Washington, il m'a expliqué le truc, j'ai dit « C'est une absurdité, comment voulez-vous, avec l'ouverture du marché, vendre votre propre riz ? Personne ne va l'acheter. Vous devez aller voir la Banque mondiale et la convaincre d'une protection dans ce cas. Et le truc des avantages comparatifs que tout le monde a appris à un moment en économie, ça ne marche pas : dans le cas du Niger, j'ai dit à l'OECD, dites-moi où est l'avantage comparatif du riz de Niger s'il doit ouvrir ses portes ? » Aucune de nos économies s'est développée avec l'ouverture de toutes ses portes. Nous avons tous commencé dans nos propres pays. Au Japon et en Corée aussi, ils ont commencé avec une protection et une fois qu'ils ont atteint un certain niveau, ils peuvent ouvrir leurs frontières. Mais ça pour l'école néolibérale ça n'est pas comme ça. Alors j'ai dit au ministre « vous ne pouvez pas accepter ça » « Mais la Banque mondiale veut ça » alors j'ai dit « alors je vais vous aider » Il m'a

dit « c'est la première fois que quelqu'un m'offre de m'aider vis-à-vis de la Banque mondiale ». Alors j'ai pris le cas du riz du Niger comme cas d'école pour demander à mon collègue le Vice-président de la Banque mondiale qui était responsable de l'Afrique, « je voudrais avoir une discussion avec tes collègues sur la sécurité alimentaire : comment les Nigériens peuvent se nourrir par leur propre force tel que ça fonctionne actuellement comme vous leur demandez, ça ne peut pas marcher. Donc je voudrais qu'on discute entre économistes et agronomes ce qu'on doit faire, car ça ne marche pas : nous voulons investir dans l'irrigation et vous voulez ouvrir le marché. » C'était intéressant, et leurs équipes et nos équipes sont arrivées à la conclusion qu'on devait faire dans un certain cas une protection du marché. D'accord, et la question suivante était : comment on fait ça ? Alors quelqu'un a dit, il faut un droit de douane. Mais si on connaît l'Afrique, il faut savoir que la frontière de 1000 km, c'est complètement perméable. C'est l'école « normale » qui dit il faut mettre un droit de douane. J'ai dit et comment on va faire pour empêcher, comment on peut protéger réellement le marché ? Des gens ont eu une bonne idée, car on connaissait mieux le terrain que certains collègues de la Banque mondiale, l'importation de riz était entre les mains de 3 *el hadjis*, trois gens puissants. On les connaît, on sait qui c'est. Alors à ce moment-là on a dit, on va obliger ces importateurs, par une loi, par l'autorité gouvernementale, à acheter chaque fois qu'ils importent 1 tonne ou 5 tonnes de riz, qu'ils achètent en équilibre du riz local, pour qu'il apparaisse sur le marché, un prix mixte. On a fait comme ça et la Banque mondiale a dit « ce n'est pas possible cette solution artisanale ». Mais c'était la seule chose qui pouvait marcher. Il y avait des discussions avec la Banque mondiale un peu idéologiques. Avec les approches structurelles, on était sur un modèle qu'il fallait à chaque fois adapter aux circonstances réelles du pays, on ne peut pas dire la solution, c'est celle-là, elle s'applique à tout le monde de la même façon.

A cette époque, comment voyez-vous l'histoire de la Commission et ses relations avec la Banque mondiale ? Y a-t-il eu des évolutions ? plus d'échanges avec l'ajustement structurel ? y a-t-il eu une prise d'importance ?

On peut tout à fait dire ça. Au début des financements des projets, il y avait peu de différences ou conflits possibles. Cette discussion est venue à partir du moment où nous avons décidé de nous diriger vers une politique de financement de programmes sectoriels. On a commencé à s'occuper de la politique économique du pays pur savoir dans quel cadre s'opéraient nos interventions. Dans ce cadre-là on s'est confrontés à la Banque mondiale qui avait avec le FMI le monopole de cette discussion. Avec les Etats membres, qui sont tous au *Executive Board* de la Banque mondiale et de FMI, ils pensaient qu'ils avaient suffisamment d'influence sur ces organisations, donc la politique de la Banque mondiale était presque nécessairement suivie par les Allemands, les Français, les Anglais, ils pensaient qu'ils avaient suffisamment contribué par le fait qu'ils étaient dedans, dans le *Board*, et c'étaient des *Boards members*, des membres, des *Executive directors* comme ils disaient, c'étaient des permanents, ils avaient des bureaux à la Banque mondiale E, c'était pratiquement obligé qu'ils s'identifient à ces politiques.

Nous avons l'avantage à la Commission de ne pas être impliqués dans ces politiques, et nous avons eu la possibilité de développer une position à nous. Pas pour faire du conflit, nous avons essayé toujours, comme dans cet exemple, on a soulevé des problèmes qui n'avaient pas été soulevés. Si nous ne l'avions pas fait, les Etats membres ne l'auraient pas fait non plus. Les Etats membres étaient quand même suffisamment contents que nous faisons, parce qu'ils ne faisaient

pas ça dans le vide politique. Il y avait encore à cette époque un Conseil des ministres du développement, qui a été fusionné dans les années 1990 avec le Conseil d'affaires extérieures, nous avions à partir des années 1970 jusqu'après mon départ de la Commission, 1995-96 sous présidence espagnole, ils ont essayé de rationaliser le fonctionnement du Conseil, alors ils ont supprimé quelques conseils n'étant pas considérés essentiels, mais avant on avait des réunions des ministres de la coopération qui étaient très utiles. Nous discutions, nous avons fait une communication au Conseil qui a été discutée au niveau des Ministres des Etats membres sur notre position d'ajustement structurel et nous avons soumis des réflexions critiques. La phrase conclusive qui est sortie du débat, c'était la phrase d'ajustement structurel « ne doit pas être seulement économiquement et financièrement efficace, mais aussi politiquement et socialement supportable ». C'est le politique et le social que nous avons introduit dans une discussion qui était purement économique de la part de la Banque mondiale. Nous avons dit à un moment donné, ce n'est pas possible, c'est presque ce qui se passe aujourd'hui avec la Grèce. J'y pense souvent. A l'époque, avec les pays en voie de développement, nous avons essayé de les protéger. Lorsqu'on fait une politique d'austérité, on fait ça sur le dos des populations moins favorisées, en coupant la santé, l'enseignement... Je me rappelle avoir dit pendant une réunion avec l'OCDE et la Banque mondiale, je ne sais plus si je l'ai dit en français ou en anglais, j'ai lancé le terme que nous ne sommes pas les « pompiers sociaux », « *the social firebrigade* ». « Nous ne sommes pas *the social firebrigade* du FMI : c'est-à-dire vous faites les économies et ensuite on nous appelle pour réparer les pots cassés dans le domaine social. On nous demande à nous de refinancer le secteur d'éducation et de la santé et une fois qu'on l'a fait souffrir. Parce que les coupes on ne les faisait jamais dans le militaire ou le financier. C'est pour ça que je pense souvent à ça quand on voit la Grèce. C'est souvent la population la moins favorisée qui est victime des politiques d'austérité.

Donc on peut dire que nous avons pris, du fait de notre indépendance, certainement, un rôle vis-à-vis de la Banque mondiale et nous avons été, à un moment donné, été acceptés par la Banque mondiale comme un interlocuteur. Ça se passait beaucoup avec le département Afrique, le représentant était « King » Jaycox, un sympathique collègue, et il nous consultait, parlait avec nous, on a vraiment fait là un rapprochement. Je ne sais pas comment ça fonctionne aujourd'hui, mais moi je connaissais vraiment le Président de la Banque mondiale, je connaissais mes interlocuteurs.

Et ça, c'est lié à la toute première question : le fait que j'ai été pendant 11 ans dans mon job, je connaissais aussi bien les problèmes que mes interlocuteurs à la Banque mondiale, donc j'étais aussi accepté en tant qu'interlocuteur valable, et pas seulement comme quelqu'un qui gère un département de 800 personnes. Il fallait tout de même avoir une expérience un peu plus longue et un peu plus profonde de ces, ces questions d'ajustement structurel etc. Voilà.

J'ai des questions par rapport au changement de métier jusqu'aux managers : quand est-ce que cela a commencé ?

C'était en 1999, la grande réforme de la Commission. Clairement on a mélangé des genres à ce moment-là. C'était après la chute de la Commission Santer, qui a démissionné, mais elle aurait été renversée par le Parlement, pour une affaire, enfin quatre affaires de corruption, qui est ridicule. Ce n'était vraiment pas justifié. Je suis vraiment sévère pour tout ce qui est corruption, mais les quatre cas qu'on avait à l'époque, et qui ont motivé le Parlement européen à faire une sorte de

procès à la Commission, pauvre Commission Santer, alors que les cas dont il s'agissait, pour deux des quatre ou cinq d'appels d'offre... Ce n'était pas très grave. Ce sont des choses qui se passent dans les administrations nationales beaucoup plus qu'ici. Ce n'était pas la peine, mais on a fait ce procès et fait démissionner la Commission. C'était le Parlement européen qui croyait faire une démonstration de sa force avant les élections et qui étaient proches à l'époque. Le Parlement européen voulait montrer à l'opinion publique sa capacité à renverser la Commission, comme seule motivation. Le public a plutôt compris qu'il s'agissait de la corruption. On a alors beaucoup porté atteinte à sa réputation, et pas d'une façon juste, avec ce reproche général que cette administration souffrait de corruption, c'était excessif. Mais la Commission suivante, avec Prodi et Kinnock comme Vice-président de l'administration et du personnel, ont fait des réformes pour que ça n'arrive plus jamais. Ils ont mélangé des choses, avec raison. Ils ne voulaient pas qu'un domaine politique reste toujours entre les mains de fonctionnaires de même nationalité. Par exemple, l'agriculture a toujours été dirigée par un Directeur général français, le développement par un Allemand, sans doute pour neutraliser le déséquilibre d'un pays qui n'avait pas de colonies... enfin je ne comprends même pas tout ça, je suis européen, je ne suis pas allemand lorsque je suis Directeur général. J'avais décidé ce n'est pas les intérêts de tel ou tel pays qui importent mais les intérêts de l'UE. Mais ça gênait qu'il y ait toujours un Français à l'agriculture, un Italien à l'économie... Il ne fallait pas qu'on garde ça, et j'étais d'accord. Ils appelaient ça des *Erbhöfe*, c'est-à-dire des directions générales où on héritait toujours de la même nationalité dans le même domaine, car ça créait le soupçon d'une zone d'intérêt de tel ou tel Etat membre, et c'est la pire des choses qui puisse arriver à la fonction publique européenne, qu'elle perde son indépendance par rapport aux pays d'origine de ses cadres. Donc c'était une bonne idée.

Mais l'autre qui a été mélangée à cette idée, est qu'il ne fallait pas que les gens restent trop longtemps sur la même fonction. Et ça c'était une erreur. On a introduit l'idée pour les directeurs généraux, mais aussi pour les managers, qu'ils devaient changer ainsi tous les quatre ans de fonction. E ça c'était, moi j'avais dit dès le départ que c'était une erreur. Vous ne pouvez pas maîtriser vos dossiers dont vous êtes chargé, d'une façon suffisamment, disons, capable, sérieuse, si vous ne restez pas un certain temps. Et d'ailleurs ça n'existe nulle part, à ma connaissance, qu'on prenne un Secrétaire d'Etat, pas le politique, en France ça doit être le Secrétaire général du Quai d'Orsay, en Grande Bretagne c'est le *Permanent representative*, un tel fonctionnaire, ou bien il connaît sa matière suffisamment et a les contacts nécessaires avec les autres institutions, Banque mondiale et autres... mais ça il ne peut l'apprendre et la pratiquer si après quatre ans il est transféré ailleurs. Vous commencez à apprendre et à avoir des contacts, et à ce moment-là vous changez de poste... Moi je l'ai dit lors d'un truc public, ça a été même publié dans un magazine de la Commission, où j'ai dit, on constate de plus en plus, et je l'ai vu à l'extérieur, que des gens qui avaient un grand respect pour la compétence de leurs interlocuteurs à la Commission, disent maintenant, c'est facile, nous savons plus qu'eux. Car ils tombent toujours sur des gens qui sont trop brièvement formés, et pensent déjà au poste suivant. Alors on a développé cette théorie, qu'en fait le management est une fonction en soi qui n'est pas nécessairement liée à une connaissance approfondie de la matière, et le manager. Et ça je conteste. Dans mon expérience, je trouve qu'il y a un commissaire ou un ministre, qui lui doit déjà changer d'un domaine à l'autre, et là on le considère comme normal. Mais si le ministre ou le commissaire ne peut pas s'appuyer dans un premier stade sur un Directeur Général qui lui apporte une connaissance de substance, alors on n'est nulle part. Je ne voulais pas, en tant que Directeur général, être le rival politique de mon

commissaire. Mon commissaire était celui qui donne la ligne politique à suivre, et moi au niveau suivant je devais mettre en musique et gérer tout ça. Mais un Directeur général « généraliste » qui se fait écrire une *speaking note* pour n'importe quoi, je connais des fonctionnaires qui passent leur vie à écrire des *speaking notes* pour leur patron. Pour le commissaire, c'est normal. Moi je peux vous dire que je n'ai jamais lu une *speaking note* de ma vie : j'avais toujours un dossier qu'on me préparait et que je lisais la veille. Je mémorisais suffisamment et il fallait que quand je négociais avec des ambassadeurs et au COREPER avec des ambassadeurs européens, il fallait qu'ils voient que je savais de quoi je parle, pour répondre à des questions sans qu'on me dise avant. Les dossiers sont faits depuis que les Anglais l'ont introduit. Un dossier consistant dans une *background note*, une *speaking note* et des question points. C'est-à-dire que le pauvre fonctionnaire doit imaginer les questions qui seront posées et doit imaginer les réponses. Lorsque vous regardez les séances des *House of commons* en Angleterre, vous voyez les gens qui lisent une fiche et sautent comme ça jusqu'à la prochaine question ou réponse prévue. Alors il a exactement ce dossier préparé avec des questions rédigées avant qu'elles ne soient posées.

Tout ça ne me paraît pas très bon. C'est une question, à mon avis, de la position que l'institution de la Commission a occupé dans le jeu inter-institution. Une Commission qui a une fonction publique indépendante du point de vue des pays d'origine ou des Etats membres, et professionnelle, c'est-à-dire connaître de quoi on parle. Il ne faut pas connaître tout le marché de la viande bovine non plus, quand on fait de la politique de développement, je n'ai pas d'objection à passer dans le domaine du commerce international ou relations extérieures. Ce sont les mêmes compétences. Mais quand on m'ait demandé, on ne me l'a pas demandé mais si on m'avait demandé d'aller vers la fonction sociale ou les transports, j'aurais dit que je ne peux pas faire ça, tel que je suis structuré, je veux savoir et veux être capable de répondre de quoi je m'occupe professionnellement, et pas lire une *speaking note* qu'on m'a préparée.

Le fait que les pays étaient membres du Board de la Banque mondiale mais aussi pour la plupart Etats membres de l'UE : je me souviens d'une communication 1993 de la Commission pour une ligne de politique de développement claire, qui ne suive plus les institutions de Bretton Woods. Comment ça se passe au niveau de cette double appartenance ?

La phase critique que j'ai vécue moi-même était celle où nous sommes devenus, comme Commission, un interlocuteur professionnellement reconnu par la Banque mondiale. A ce moment-là nous avions des opinions sur des choses, réforme économique etc...qui n'étaient pas nécessairement convergents avec ceux de la Banque mondiale. Ça n'a pas créé un... nous avons porté ces questions, dans la mesure où c'était la politique d'ajustement structurel, nous avons provoqué un débat intracommunautaire, et la Commission a dit, nous estimons que nous devons nuancer, sans le dire brutalement, mais le fait que nos ministres aient souscrit à cette phrase dite tout à l'heure, que l'ajustement structurel doit être politiquement et socialement supportable, montre que les ministres nous ont suivis dans notre raisonnement, et ça n'a pas conduit à un conflit ouvert, simplement la Banque mondiale tout d'un coup découvrait qu'il y avait des gens qui n'étaient pas sous sa coupe et pas dans son conseil d'administration, qui apparemment pouvaient se défendre sur les questions de sécurité alimentaire en Afrique de l'ouest, c'était l'exemple. La Banque mondiale est entrée avec nous dans cette discussion. Je ne me souviens pas d'une situation conflictuelle. Je me souviens de désaccords, d'une volonté de dialogue d'une part et par la suite d'une acceptation du dialogue. Moi, j'avais un collaborateur ancien, Bernard Petit,

qui était pour moi l'interlocuteur avec la Banque mondiale. Il terminait à l'époque sa carrière, il a fini comme directeur général adjoint, mais il était à l'époque en tant que chef de division tout à fait reconnu par les collègues de la Banque mondiale comme interlocuteur valable.

Comment se passait le contact avec la Banque mondiale, quelle fréquence ?

Ça se passait à différents niveaux, en fonction des besoins. Il fallait des choses à discuter. Les commissaires, c'était différent. Ils avaient, peut-être une ou deux fois dans leur mandat, un contact avec le Président de la Banque Mondiale. Mais ça se passait plutôt avec les Vice-présidents de la Banque Mondiale. Il y a un Vice-président pour chaque grande région. Nous étions suffisamment axés sur l'Afrique pour faire que nous travaillions avec la VP de la zone Afrique. Pour le reste on se rencontrait en fonction des besoins. Il y avait un temps notamment où on se rencontrait très fréquemment, lorsque Bernard Petit était sous ma direction, ce n'était pas que des réunions régulières où on avait dit il faut qu'on se voie tous les deux mois, c'était en fonction des besoins. Ça pouvait être fréquent ou moins fréquent. A notre initiative ou à l'initiative de la Banque Mondiale. Je sais seulement qu'à partir du moment où nous sommes passés à du sectoriel nous sommes devenus des interlocuteurs, et la relation avec la Banque mondiale était bonne. Nous avons eu à ce moment-là, dans notre délégation à Washington, un fonctionnaire spécialement chargé des relations avec la Banque mondiale, et pas avec le FMI. Celui qui s'occupait du développement à la délégation à Washington, c'était même des gens de ma division, Pierini a fait cela, Aslan a fait cela, je connais les personnes qui ont fait ce rôle. De ce fait, il y avait un contact presque permanent. Ça m'a donné des satisfactions : on a pu montrer à ce moment-là qu'on était des professionnels. Nous avons des arguments que l'on peut défendre. Je me suis toujours refusé à une seule vérité, un monopole du savoir en matière de développement. On a tous fait des... la Banque mondiale est la première à dire aujourd'hui l'ajustement structurel n'était pas la bonne politique, elle dit ça, lorsque vous lisez les papiers. La Banque mondiale a connu aussi ses fluctuations de ce qu'elle préconisait, et moi j'ai toujours dit que nous étions avec la politique de développement, dans un processus d'apprentissage. Nous avons connu des succès et des échecs, il faut simplement tirer des leçons.

Au niveau des contacts : Lomé III et budget support, mais aussi du développement du secteur, avec le ministre irlandais Barry (1985), ministre danois (1987) : comme ça faisait partie des grands textes en 1990, 1994, 1995 de l'OCDE, de la Banque mondiale (1995), que les ACP l'ont repris sous forme de déclaration, comment vous retracez cette histoire : qui l'a mise sur l'agenda ? Les pays ? la Commission ? L'OCDE, la Banque mondiale ?

Si vous le prenez sectoriellement, nous voulions nous occuper des problèmes d'industrialisation car c'est un peu vers ça que vous tendez non ? Il faut savoir quel secteur privé n'est-ce pas ? D'abord il y a un secteur privé sur place qu'il faut développer. Et tout autre problème est le rôle de notre secteur privé avec ses investissements et sa technologie dans nos pays. Ce sont des choses différentes. Nous étions longtemps plutôt confinés dans le domaine des investissements publics. On a trouvé qu'en améliorant les infrastructures du transport, et les petites routes vers les petites régions agricoles, les installations portuaires, la santé et l'éducation, on trouvait qu'on contribuait par nos financements à ce que l'Etat devait faire et ne faisait pas, faute de ressources ou par mauvaise gouvernance, mais c'est un autre thème. Nous avons essayé de suppléer aux carences ou lacunes des pouvoirs publics. C'était notre position de départ. On a certainement évolué ensuite

vers des aides ou interventions plus directes sur les entreprises, sur le secteur privé c'est plutôt la BEI. A ce moment-là il s'agissait plutôt de trouver des moyens de financer le secteur privé local en l'occurrence, par des prêts ou le capital à risque, et on a commencé, je ne me rappelle pas les détails et les temps, à donner de plus en plus de moyens financièrement qu'on prenait dans le FED et qu'on transférait à la BEI, dans ce truc-là, qui s'appelle « *investment facility* », un package de plus de 3 milliards, je n'ai pas l'expérience de cette chose-là, on prend du FED et on donne à la BEI, car on trouvait que la BEI avait davantage une vocation à s'occuper de ça plutôt que nous. On avait conscience que la BEI avait été établie pour s'occuper de l'économie européenne (création marché commune, marché unique etc...) et n'avait pas vocation à s'occuper de l'extérieur de la communauté, c'était un peu une branche de spécialité. De mon temps nous avons toujours considéré à la CE que la BEI était trop bancaire, qu'elle ne prenait pas suffisamment de risques. J'accepte tout à fait que qu'elle ait cette attitude lorsqu'elle emprunte de l'argent sur le marché des capitaux, car elle doit montrer qu'elle est sérieuse et ne fait pas de financements à risque pour garder son triple A. Nous avons encouragé la Banque, surtout lorsqu'elle a commencé à travailler avec des fonds publics que nous lui transférions : on lui a dit « avec cet argent on vous demanderait d'être un peu plus, on dit aujourd'hui proactifs, mais « actif » c'est pareil, être plus disposés à prendre des risques, plus qu'elle ne l'était. Nous trouvions la Banque un peu frileuse. On l'a un peu poussée. On lui disait on veut pouvoir apporter de l'argent à des pays qui autrement n'en auraient pas, on l'a poussée à prendre un peu de risques. Je ne sais pas, là il faudrait parler avec des gens qui sont encore aujourd'hui dans la gestion des affaires. Je sais seulement que de mon temps nous sommes venus du côté étatique vers le secteur privé. Et du secteur privé on avait un peu tendance à dire ce n'est pas tellement notre business comme institution de financement public, mais à mon avis il faut de plus en plus le faire. Ce n'était pas une attitude de doctrine, c'était ce qu'on croyait le mieux être capable de faire. D'ailleurs on a de mon temps créé le CDI qu'on a fermé puisque finalement c'était une bonne idée, mais pas en pratique, mais ça s'est terminé maintenant plus récemment. Mais n'était jamais un succès, jamais facile à gérer, contrairement au centre agricole, créé à peu près au même temps sous Lomé II à Wageningen.

Une question qui devient de plus en plus importante maintenant, c'est le problème des investissements privés, venant de nos pays vers les pays partenaires. Moi je trouve que, et je l'ai introduit déjà dans la discussion sur le post Cotonou, l'idée qu'il faut vivre l'avenir avec l'idée que l'APD ne va pas continuer à augmenter à l'infini. Nous sommes arrivés à un palier, que l'on veuille ou non, il faut apprendre à vivre un peu avec ce volume qu'on a atteint, en espérant qu'on le garde en termes réels. Mais je ne crois pas à une augmentation plus forte, comme nous l'avons connue, surtout de l'APD gérée au niveau européen. Je me souviens de mes jeunes années que nous gérions, si l'on mesure par rapport à l'effort total des Etats membres, nous gérions 5 à 7 % de ce que les Etats membres mobilisaient, en partie dans les canaux multilatéraux et en partie communautairement, comme cela apparaissait statistiquement à l'OCDE. Mais cette part, je ne sais pas exactement où elle se trouve maintenant, elle se situait à 20% à peu près quand j'y étais encore. De mon temps, vers la fin de mon temps à la Commission, au milieu des 1990, la Commission gérait à peu près 20 % de l'aide totale des Etats membres.

Je crois qu'on est à 30% maintenant...

C'est possible, ça montrerait que le programme européen a continué à monter alors que l'aide publique des Etats membres a plutôt stagné. A l'époque j'ai dit que les 20 % me paraissaient être,

je l'ai dit et écrit, à « une masse critique minimum » dont il fallait disposer pour être un acteur crédible européen. Il y avait un moment donné en Allemagne, une discussion sur le traité de Maastricht. Nous disions il faut donner à la Commission le rôle noble de coordinateur et de l'inspirateur et du définisseur de la politique de développement, mais la gestion on la laisse aux Etats membres. Des grands professeurs disaient ça, c'était le comité consultatif du ministère, et ce n'était pas des gens de mauvaise volonté qui disaient ça, c'était la renationalisation du développement. Mais on donnait à la Commission un rôle tellement noble que j'ai dit « laissez-nous tranquilles, si on n'a pas nous-mêmes un volume de moyens à gérer, à ce moment nous n'avons ni autorité ni crédibilité pour vous gouverner. Il faut que la CE dispose d'une masse critique qui la rend crédible pour les tâches de coordination. Les 20% me paraissaient, c'est pifométrique évidemment, il n'y a aucune base, mais avec les % je sentais qu'on pouvait jouer un rôle.

Pour l'avenir il faut sérieusement penser, dans la perspective post Cotonou, à ce qu'on peut mieux faire dans le domaine du financement, parce que d'un côté l'aide publique va stagner, il est aussi un fait qu'une partie des pays qui étaient *LDCs* ou *LICs* dans les classifications, il y a un mouvement vers les *middle income*, quelques-uns sont même dans les *high income*, ça peut être considéré réglée, car ils n'ont pas besoin de notre contribution... Mais nous avons affaire à une diversité de situations dont certaines continuent à justifier des aides publiques, on dit toujours « the countries most in need », ce n'est pas facile mais c'est ce qu'on dit, mais pour les autres il faut un moyen de coopération avec un volet financier, pas seulement commercial. A ce moment-là on arrive toujours à des techniques financières, soit qui multiplient, mais je ne suis pas vraiment convaincu, comme on le fait dans le plan Juncker : on prend un peu d'argent public, et on essaie de l'utiliser comme catalyseur ou levier pour déclencher les financements alors privés plus importants, ou pour donner des garanties plus simplement. Nous avons toujours donné des garanties sur le budget européen, de mon temps déjà, aux opérations de prêt de la BEI dans les pays en voie de développement, car elle avait peur de ne pas se faire rembourser. Une garantie budgétaire ça ne coûte pas d'argent immédiatement, mais c'est un moyen pour démarrer. Donc il faut effectivement penser à développer au maximum des mécanismes où, avec peu d'argent public, on peut développer des opérations plus importantes, soit par de petits financements, soit par des garanties. C'est un peu comment fonctionne le programme de Juncker avec l'Europe. Et ensuite il y a l'investissement privé. La situation est nouvelle avec Lisbonne, car la politique commerciale est définie beaucoup plus largement. J'ai discuté hier avec le Secrétaire général des ACP, qui est un bon ami. Il n'était pas au courant qu'avec Lisbonne, les compétences commerciales sont communautaires. Nous avons terminé avec la Chine et le Vietnam, et en cours avec le Myanmar, nous sommes sur des accords de promotion et protection des investissements. Ce sont des choses qui jusqu'ici se faisaient uniquement au niveau bilatéral. L'Allemagne, la France, les grands pays ont tout un réseau d'accords bilatéraux de protection et de promotion (il n'y a pas que la protection qui est en jeu) d'investissements privés. Jusqu'ici ces accords qui sont très courants et fréquents, surtout pour les grands pays, existent sur le plan bilatéral. Si pour la Chine, je suppose que tout le monde a un accord avec la Chine, si ça aboutit avec la Chine, tous les accords bilatéraux deviennent obsolètes.

Une bonne idée serait, compte-tenu du fait que c'est une compétence communautaire, nous pourrions à l'avenir dans le post Cotonou, prévoir un volet investissements beaucoup plus

substantiel. Je pourrais imaginer que nous négocions un accord proprement dit de protection et promotion des investissements privés, j'ai dit hier, sous forme... je ne sais pas si, avec 79 pays, on peut facilement obtenir un tel texte, car il y a quand même quelques inhibitions idéologiques. Car si on peut le faire avec la Chine et le Vietnam on peut le faire avec d'autres pays aussi. Car si quelqu'un a un problème avec les investissements privés ce sont ces pays-là. Donc je serais d'avis d'envisager, mais c'est une idée tout à fait nouvelle, que personne n'a encore écrite, que l'investissement privé doit jouer un plus grand rôle (tout le monde est d'accord), mais qu'on pourrait lier à cette négociation un accord de protection, qui pourrait être sous forme d'un protocole annexé à la future convention, qui pourrait être *optional*, optionnel, c'est-à-dire, un accord (on n'a jamais fait ça) qui va pour tout le monde, avec un protocole annexé à cet accord, et signé par les pays uniquement qui veulent y adhérer. Ça me semble une idée à creuser, elle est vraiment nouvelle. Il faut de toute façon voir où on prendrait les moyens financiers, pour voir comment coopérer avec des pays qui ne sont plus parmi les plus pauvres, donc il nous faut des financements publics et privés., jusqu'à l'investissement privé, qui seraient des instruments dans l'arsenal de la future convention.

Quand vous dites « nous », ou je, il y avait une direction investissement du secteur privé, alors qu'aujourd'hui il y a une direction développement du secteur privé. Qui s'occupait de l'investissement et du secteur privé local ? Quel était le rôle de la Commission dans le decision making ?

Le responsable de ce secteur dans mon temps était un Portugais qui s'appelait Correa... Ce sont tous des noms charnière... Je ne sais plus exactement. Il y avait une division à la CE qui s'en occupait. Vous devriez demander aujourd'hui à ceux qui y sont pour savoir comment on le gère aujourd'hui. Je ne sais plus comment on gère aujourd'hui un tel domaine. Je ne vais pas dévier de la discussion, mais c'est un peu comme la collaboration avec la société civile. C'était quelque chose qui initialement n'existait pas. Dans mes jeunes années on disait il y a le monde des ONG, et il y a nous. [*Téléphone. Interruption de l'entretien*]

Je disais... vous me faites réfléchir à des questions auxquelles on ne réfléchit pas nécessairement. Nous étions vraiment une sorte d'autorité publique qui s'occupait des choses dont devait s'occuper une autorité publique. Nous considérions le secteur privé comme quelque chose qui était là, et la société civile était là. En réalité on a constaté au fur et à mesure, que ce triangle avait beaucoup de choses à faire ensemble. Si je prends le côté ONG par exemple, nous avons commencé avec des cofinancements, on a dit finalement eux sont plus proches du terrain, ils peuvent faire des choses que nous comme administration on ne peut pas faire. On a développé très vite un programme de cofinancement avec les ONG. Les ONG ont dit on veut participer au départ, pas seulement être les instruments de la mise en œuvre. L'initiative venait toujours d'eux, c'est eux qui identifiaient les besoins et demandaient un financement, mais tout de même ils apparaissaient, nous faisons des grandes routes et eux font le détail sur le terrain. Ensuite ça s'est très bien développé de mon temps déjà, puis on les faisait participer à des discussions sur les orientations politiques. Je remarque aussi qu'on demande aujourd'hui aux Etats avec qui nous travaillons de faire participer leur société civile aux discussions qui les concernent.

Avec le secteur privé ça me semble être la même chose. Au départ on était relativement distants, et on a vu de plus en plus qu'on pouvait avoir des synergies et des complémentarités. Je suis

aujourd'hui certainement convaincu qu'on est allés dans la bonne direction, mais c'est sûr qu'on est partis d'une position trop « étatique ».

Vous souvenez-vous du rôle des ACP là-dedans, ou est-ce l'UE qui a insisté sur le centrage secteur privé ?

Non non, c'est nous. C'est clair. Les autorités dans les pays sont, à l'égard de la société civile, extrêmement prudents, car dans les pays qui ne fonctionnent pas comme des démocraties comme nous les imaginons, ce sont les ONG qui sont dans l'opposition, qui critiquent. Les ONG c'est plutôt nous qui les faisons participer. Je ne crois pas qu'il y a une demande de la part des ACP, c'est plutôt nous.

Pour le secteur privé, je ne sais pas comment dire... Je crois que le secteur privé, mais je connais de manière trop superficielle, est moins pour les pays avec des Etats qui sont pas très ouverts au débat, la société civile est plus facilement soupçonnée de vouloir créer des troubles que le secteur privé. Je crois qu'on a tendance à travailler plus facilement avec le secteur privé qu'avec des ONG qui peuvent être des rebelles.

J'avais cité un nombre de textes OCDE, Banque mondiale ... Quelle généalogie pour les approches de la CE : 1996 le Livre vert, 1998, puis 2003 et enfin 2014. Je remarque que l'OCDE a fait des rapports quelques années avant ? Règle qui fait que la CE suit l'OCDE ? Consensus général ?

Non c'est plutôt une coïncidence. J'ai quitté la Commission il y a vingt ans, je n'avais pas 65 ans, j'ai quitté la Commission suite à un conflit. J'ai écrit une lettre publique à tous mes collaborateurs, qui a paru dans la presse. La première phrase dans *Le monde* commençait par Cheysson, qui était socialiste comme Marin, le commissaire à cause de qui j'ai quitté la CE. La première phrase disait « C'est un psychopathe » disait Cheysson sur son ancien collègue Marin. J'ai été nommé directeur général avec le commissaire avant, et après. Lorsque j'ai été nommé, le jour même, le ministre voulait me parler, le Quai d'Orsay, Cheysson voulait me parler... Toute cette histoire s'est terminée en ma faveur, j'avais une réputation de sérieux et le pauvre Marin se bagarrait avec tout le monde. Il a eu des problèmes avec le DG des affaires sociales, il a fait renvoyer le DG de la pêche, un Irlandais très bien. Moi il n'a jamais voulu me licencier, mais il aurait pu, il peut invoquer l'article 50 du statut. Lorsque je lui ai dit je pars, le chef de cabinet que je connaissais bien a dit le Vice-président veut que ça se passe de façon civilisée. Nous pouvons obtenir pour toi l'article 50. J'ai dit ah non, la décision que je pars, c'est moi qui l'ai prise. L'article 50 aurait été un grand avantage pour moi, c'est toujours avantageux financièrement lorsqu'on vous met à la porte, mais pour moi c'était moi qui avait pris la décision.

Bon, pourquoi je dis ça ? Ah oui, parce que j'ai quitté en 1993, j'avais 62 ans. J'aurais normalement fait mes 65 ans, évidemment, je n'étais ni malade ni fatigué, j'ai 85 ans maintenant et je ne le suis toujours pas. Je ne suis pas en mesure de vous dire ce qu'il s'est passé d'une façon suffisamment précise, surtout si vous citez des textes dont je sais qu'ils existent mais que je n'ai pas en tête. Il faudrait en parler aujourd'hui avec ceux qui s'en occupent.

Aujourd'hui ils sauraient ce qu'il y avait il y a vingt ans ?

Il y a un Italien mais il est très vieux, en fait il n'est pas plus vieux que moi, c'est une attitude de vieux de penser que les autres sont toujours plus vieux. Logli. Il faisait de mon temps le secteur

privé. [*Partie effacée*] Il s'occupait de ce thème. Il peut vous dire, peut-être pas pour les années 1990, mais il pourra vous dire le départ du secteur privé. J'ai trouvé ou retrouvé un texte l'autre jour que nous avons soumis aux ACP, un document officiel avec en-tête, mais ça devait être après les négociations de Lomé IV, c'est daté de 1991 à 1992, qui est une sorte presque d'accord de protection des investissements. Je l'ai mentionné l'autre jour, personne ne le savait plus. Aujourd'hui... Logli doit le savoir, mais c'est tout à fait inconnu aujourd'hui. C'était un texte soumis aux ACP en 1991 ou 1992.

Je l'ai trouvé dans l'approche européenne du développement du secteur privé qui citait ce texte en préambule.

J'ai constaté qu'un ami de ECDPM qui travaille sur ces questions, San Bilal, ah vous connaissez tout le monde, je lui ai dit, car il réfléchit à ce qu'on peut faire à l'avenir pour les *Partnership agreements* et tout l'avenir de Cotonou, je lui ai passé ce texte et il n'en savait rien du tout. Dans ces conditions vous êtes mieux documenté que moi.

[*Passage supprimé à la demande de D.F.*].

Et à propos d'un recentrage sur l'Afrique, avec le G8 à Gleneagles, mais déjà en 1996 et 1997 avec le G7 à Lyon et à Denver – comment voyez-vous l'histoire d'un nouvel intérêt pour l'Afrique ?

Le nouvel élan est venu d'abord de l'Afrique elle-même. Le NEPAD, l'idée de la renaissance. Je ne sais pas le dater exactement. C'était assez longtemps après la fin de la Guerre froide. Le fait que l'Afrique a monté, grâce à la bonne tenue des marchés des matières premières et pétrole, a eu des taux de croissance assez réguliers et spectaculaires même, as affectés à la crise financière mondiale. L'Afrique a montré une certaine *self sufficiency* ou autonomie, et n'a pas été affectée comme on le craignait, par ce qui se passait dans le monde industrialisé. Compte tenu de cette image d'un continent qui se développe bien, on a repris confiance et, à ma propre surprise, ce qui était longtemps un afro-pessimisme a basculé dans un afro-optimisme ou dans une afro-euphorie. Je n'ai jamais partagé ni l'un ni l'autre. A certains égards, seulement à certains égards, la situation africaine a beaucoup progressé. Elle dépend beaucoup trop de la situation des marchés des matières premières, et depuis que les marchés du pétrole et des minerais dégringolent, toute cette image de continent à croissance miraculeuse est en train de s'effriter. [*passages supprimés et fin de l'entretien*] »

2) Entretien avec Paolo LOGLI, 6 juin 2016, Bruxelles (téléphone)

« Pour moi, l'histoire du secteur privé a commencé dans les années 1980. Les premières années, je ne me suis pas intéressé beaucoup. C'était surtout les questions générales de relations avec les pays africains. Dans les pays d'Afrique, il y avait la question de la monnaie (CFA), toute cette histoire qui faisait un problème difficile à gérer pour la Commission. Il y avait la question du lancement de l'aide alimentaire. Mais surtout sur le plan politique des relations entre la Communauté européenne et les Etats ACP. Pour vous donner une image : à l'époque il y avait des commissaires européens qui étaient très ouverts pour voir des pays ACP, à l'époque c'était EAMA mais ça ne change pas, il y avait un directeur général anglais, après que l'Angleterre est entrée. Il allait en Afrique, j'ai participé à une mission avec lui au Nigeria en 1985. On a commencé de parler un peu du secteur privé. Sur le plan politique général, le Nigeria à l'époque se sentait très important et a

voulu payer lui-même nos hôtels et transports etc. Notre Directeur général avait dit au Nigeria, et l'a répété dans d'autres pays : "Look, this is your money. Our money is your money. It is up to you to tell us where you want to spend the money". Cela a véritablement été une approche particulière, qui s'est renforcée. Il y avait un commissaire français (Cheysson), je ne me rappelle plus le nom car j'ai tendance à oublier les noms...

Cheysson, lui aussi, il avait commencé à le dire. Ils ont continué à dire « This is your money, c'est à vous de décider ce que vous voulez en faire ». Alors on se présentait sur place et on leur demandait ce qu'ils voulaient faire de l'argent qu'on leur donnait, pays par pays, ça pour les écoles, ça pour l'agriculture, l'industrie, etc. Et donc je me rappelle il y a eu des problèmes politiques sensibles. Par exemple en Ethiopie il y avait un gouvernement d'extrême gauche allié avec l'Union soviétique. Alors nous avons des difficultés à dire « votre argent c'est votre argent ». Mais nous avons fait en sorte de faire comme si c'était leur décision. A l'époque ils voulaient déplacer leur population de certaines zones pas bonnes pour l'agriculture vers des zones meilleures. Ils faisaient ça d'une façon stalinienne : ils déplaçaient les gens sur des camions. Mais la Commission ne s'opposait pas beaucoup à l'époque. En disant « this is your money », c'était difficile de s'opposer. Alors on a eu des problèmes avec Médecins sans frontières etc. Après l'Ethiopie a changé.

Vers les années 1980, la Commission a pensé qu'il était utile de faire quelque chose pour le secteur privé. Alors elle a lancé un centre pour le développement du secteur privé, le CDI, qui a été très actif à partir de 1980 jusqu'à 2005-2010 environ. Là en effet il faut dire qu'au début la politique du secteur privé concernait surtout la question du *Development centre* (qui a changé de nom plusieurs fois). Car la question difficile était d'offrir de l'argent du secteur public au secteur privé. Alors on a fait toute une stratégie pour que le CDI puisse gérer l'argent public d'une façon intéressante pour le secteur privé. Le Centre avait une liaison paritaire européenne-EAMA (ACP), et donc il était déjà géré par les pays bénéficiaires. Les projets étaient donc identifiés par les pays mêmes. Donc nous devons seulement vérifier que la qualité du projet secteur privé était bonne, et trouver un investisseur européen, et le reste.

A ce moment il y avait aussi le départ de l'activité secteur privé de la Commission : en 1980-1985. A cette époque il y avait une question spéciale : l'argent à disposition de la Commission, il n'y avait pas seulement des dons mais aussi des prêts. On a dit : on prend les prêts et on les offre au secteur privé. En effet ce ne sont pas des dons. C'est toujours la question de présenter à l'UE d'une façon qui n'était pas des dons. Par exemple au Nigeria, on a fait du prêt, à des conditions très bonnes, si vous voulez à 1, 2, 3% avec une échéance sur 10, 20, 30 ans etc. Alors ils nous présentaient des projets par exemple pour la création, d'investissements privés avec un intérêt général. Par exemple la création d'hôtels, des hôpitaux etc. gérés par le secteur privé en partie, etc. Donc il y avait toute cette histoire vague. On n'avait pas encore défini à l'époque une politique secteur privé. On avait d'un côté le CDI géré conjointement, et de l'autre cet argent des prêts spéciaux. On a commencé à dire on va faire une politique secteur privé. Sur quelle base choisir ça ? Avec la Commission, la gestion de l'aide vers les pays EAMA et puis ACP était gérée avec la BEI. La BEI a commencé à dire : « si vous faites des prêts, alors c'est une question de banque ». Alors elle a participé aux discussions sur les conditions des prêts. Mais là, et on arrive aux questions politiques : la BEI disait « bon, on prend ça, on prend l'argent et on va investir dans des mines, d'or, d'uranium etc... ». [...]

Le problème alors est que la BEI a dit : « vous faites ça encore avec des prêts? Nous on cherche des intermédiaires pour que les prêts n'aillent pas directement aux PME africaines mais aux intermédiaires, qui pourraient être une banque intermédiaire ». Alors on s'est dit c'est bien, on va faire ça avec une banque européenne de développement, la BEI. La BEI était tout à fait d'accord, mais elle a mis une condition, que les prêts soient vraiment bien conçus, qu'ils soient remboursables. Alors pour ça, il faut des prêts qui soient donnés à des entreprises qui marchent bien. Le problème est qu'il n'était pas facile de trouver des entreprises qui marchent bien. Nous avons trouvé utile de promouvoir le secteur privé dans les pays africains, mais aussi intéressant dans les pays des Caraïbes qui étaient plus développés qu'en Afrique. Il y avait des petites entreprises qui voulaient investir via les banques mais qui ne pouvaient pas garantir rembourser les frais. Alors la Commission a créé des fonds de garantie. La BEI n'était pas très contente : « Ces petits prêts n'ont pas une dimension sérieuse. Il faut des prêts de 100 000€, 20 000€, 30 000€ pour des entreprises de 10, 20, 30 personnes gérées par un entrepreneur sérieux ». Mais c'était difficile de trouver des entreprises avec ces conditions-là. Alors la BEI nous a dit de faire comme ça : « nous (la Commission) prenons de l'argent de la BEI et nous le mettons à côté. La BEI utilise l'argent de la BEI pour faire des prêts aux intermédiaires valables ou efficaces, et vous (Commission), vous faites des prêts aux petites entreprises qui ne sont pas très sûres, comme ça l'argent n'est pas perdu pour la banque ». Car pour une banque il faut toujours s'assurer que l'argent revienne, car quand on offre l'argent sur les marchés européens, si le marché s'aperçoit que la banque gère mal son argent, elle a des difficultés à garder son triple AAA. Alors elle se limite seulement aux entreprises plus importantes. Alors la CE a fait tout ce bazar pour ainsi dire, selon l'optique pas tellement gentille de la BEI, pour les plus petites entreprises.

C'est intéressant, si vous prenez les premiers projets des petites entreprises, un des premiers projets était au Mali. Vous pourrez retrouver l'article dans *Marchés tropicaux* : le FED a trouvé la bonne façon d'appuyer le secteur privé. A l'époque, l'argent du FED était utilisé pour des tout petits prêts. Ce n'était pas encore le microcrédit de Yunus au Bangladesh qui est devenu c'était plus important. On a prêté à des microentreprises et ça bien marché. C'était 1980-1985, quelque chose comme ça. L'argent allait via un intermédiaire français qui avait déjà travaillé dans une banque en France ou dans la région. Il faisait des tours au Mali. Il cherchait quelqu'un qui pourrait faire des investissements. Je me rappelle, c'était au début quelqu'un pour un poulailler. Alors il a eu l'argent pour le poulailler. C'était des montants assez minimes : des centaines de poules, pas tellement plus. Une autre était de l'agriculture, c'était justement dans la région de Ségou si je me rappelle bien. C'était intéressant car il y avait une ethnie qui était intéressée au secteur privé, qui avait une capacité entrepreneuriale. Il y avait toute une série de projets lancés au Mali. D'autres encore dans la région, mais je ne me souviens plus où, c'était la région des nombreux petits lacs. On a alors fait des projets dans cette région, des petites entreprises faisaient de la pisciculture, ou de la culture du poisson, et alors justement, on a promu toutes ces petites entreprises qui se sont assez bien développées dans ces pays.

Après on est passé à des pays plus lancés dans le développement, comme le Ghana. Il y avait des problèmes de conception du secteur privé. La délégation sur place, qui a toujours joué une place importante, a commencé à dire « à quel taux d'intérêt vous allez faire les prêts? ». La délégation a dit : « pour les bonnes vous faites 5%, les moyennes 3% et les autres du 1% », j'ai dit bon en théorie c'est bien, mais sur quelle base vous établissez les taux d'intérêt sans savoir le taux de

profit. Parce qu'on ne peut pas donner de l'argent public ... Donc il y a eu un problème de définition du taux d'intérêt. Mais on a trouvé un accord avec la Délégation sur place, qui était très bien, je pense. On a accepté de différencier les taux d'intérêt pour cette petite banque qu'on a créée, *ad hoc*.

Après on a commencé à aller aux Caraïbes et Pacifique. C'est un peu différent. Au Pacifique, on pourrait en faire des études pour les ethnologues. Aux Fidji, il y avait une majorité d'indiens, tout à fait contents de créer des entreprises sans difficulté. Après, on est allés à Samoa et Tonga, là c'était un problème : les activités économiques ne suivaient pas l'approche si vous voulez, de l'économie capitaliste. Alors comment faire s'ils ne veulent pas de l'argent européen. Ils avaient de bonnes « cultivations » d'ananas, fruits tropicaux ... mais ils ne sont pas intéressés. Alors il est arrivé la banque asiatique de développement qui nous a dit « qu'est-ce qu'ils demandent, ces populations de Samoa demandent l'argent pour financer la reconstruction d'églises ». Evidemment on ne peut pas financer des églises avec l'argent pour le secteur privé. Alors on a dit : « faisons comme ça : vous dites que c'est pour le secteur privé. Ils commencent à travailler pour faire des « cultivations » avec cet argent, mais après ils en font ce qu'ils veulent, et peuvent l'utiliser pour leurs églises. On ne sait pas exactement ce qu'ils ont fait. » Evidemment on a eu contre nous tous les ethnologues : « comment, les Samoa, qui avaient été identifiés comme une civilisation pas prise par le secteur privé, qui est « supérieure », qui gère d'une façon non intéressée, et vous dans cette approche vous introduisez le capitalisme ... » Vous imaginez ?

On a eu la même histoire à Tonga. Un roi voulait mettre son nom, mais on a réussi, on a lancé le secteur privé sur Tonga. Les choses ont si bien marché au niveau capitaliste que la BEI une fois qu'elle a vu qu'il marchait, l'approche capitaliste, est allée aussi à Samoa et à Tonga; Nous avons ouvert la voie capitaliste à Samoa et à Tonga. On aurait pu faire toute l'histoire politique etc. mais n'entrons pas dans ce problème car c'est trop délicat. Après, je suis allé moi-même aussi aux Caraïbes. Là il y avait la gestion, surtout en Jamaïque, il y avait des gens formés dans une université américaine. Ils voulaient de l'argent pour fonder ou renouveler les banques, ils voulaient de l'argent efficace. Alors on a donné un peu d'argent pour ces banques, et la BEI est arrivée après nous car elle s'est aperçue que l'investissement avec les banques locales était bon. On a fait des banques en Jamaïque, mais aussi sur le plan politique, on a fait aussi en Guyana. C'est l'Amérique méridionale: on est de nouveau avec des questions politiques: il y avait deux populations, d'origine indienne et les anciens esclaves africains. Il y avait des anciens esclaves au pouvoir, qui ne voulaient surtout pas que les Indiens prennent le pouvoir. Alors ils nous ont empêchés de faire des prêts aux Indiens, car ça aurait renforcé leur présence, et les empêcher d'arriver au pouvoir. Alors on a fait des prêts aux entreprises des anciens esclaves, sans problème, surtout en agriculture. Mais on a fait aussi un prêt pour une entreprise qui s'occupait de pêche. Et là elle a si bien marché, la BEI est arrivée après. La question difficile était que le Guyana faisait aussi partie de la Commission qui était le Sysmin, c'est-à-dire une production d'une matière première, je ne me souviens pas laquelle, qu'ils mettaient à l'intérieur d'une production minière, pour faire de la transformation de la matière première. Alors nous ne pouvions pas faire ça car ce n'étaient pas des petites entreprises, mais on a donné de l'argent pour permettre la transformation de cette matière première. Alors nous étions incertains. Après nous avons fait une autre entreprise guyanaise, dans l'Amazonie intérieure, là ils cherchaient du bois pour pouvoir exporter du bois qui était intéressant, pour des meubles d'une qualité exceptionnelle, le teck.

Quel était le mécanisme utilisé ?

Il y avait toujours un intermédiaire sur place pour le secteur privé en Jamaïque, qui avait un secteur privé intéressant. Mais au Guyana, étant donné que le secteur privé était indien, on a résisté quelques années, après on a donné aussi aux Indiens. Au début on a dû passer par des intermédiaires locaux, pas vraiment des banques, c'était des banques nationales gérées par l'Etat. La BEI n'était pas contente mais on a passé un accord sur la situation locale. On a fait aussi des prêts à Trinidad Tobago, et à Barbados. C'était la multiplication des petits prêts aux petites entreprises et aux banques. Il n'y avait pas que des Jamaïcains, mais aussi des Anglais qui voulaient des prêts pour leur entreprise. C'était délicat. Par après on s'est recentrés sur l'Afrique. A cette époque les pays africains commençaient à s'intéresser au secteur privé.

Etait-ce une tournée que vous avez faite dans les différents pays ?

Le point de départ était le programme de développement. Le pays choisissait le secteur dans lequel intervenir. Le secteur privé était choisi à un certain moment par l'Ethiopie, par le Mozambique, et d'autres pays.

Dans combien de pays à peu près ?

Un peu partout le secteur privé s'est manifesté. Il y avait encore des questions politiques. Par exemple en Guinée, le gouvernement voulait que nous financions les entreprises européennes, mais pas les entreprises guinéennes. Le gouvernement à l'époque ne voulait pas que le secteur privé local, qui était un secteur privé contraire au dictateur de l'époque [Sékou Touré], se renforce, alors nous devons faire des prêts aux entreprises européennes. Mais nous n'avions pas envie de le faire alors c'est resté en suspens. Après nous sommes allés en Ethiopie et la chose est devenue encore plus intéressante. Ils avaient déjà défini une approche secteur privé. L'Ethiopie avait déjà aussi des banques assez importantes. Petites mais toujours implantées disons par des Italiens déjà sur place. Et des banques locales qui voulaient aussi intervenir comme intermédiaires. Il y avait une banque locale qui demandait à prendre une partie du taux d'intérêt pour elle-même. On peut voir cela comme intermédiaire, mais elle voulait elle-même choisir les entreprises bénéficiaires ; il faut voir car c'est une politique du secteur privé que nous avons déjà commencé à définir. Nous ne pouvions pas accepter un taux d'intérêt différent selon le secteur d'intervention. Evidemment elle avait peut-être ses raisons de dire je vais aider les entreprises agricoles mais pas les industrielles. D'accord mais alors ça signifie rentrer dans les questions politiques du pays. Alors nous avons dû « dans ce cas il faut que le gouvernement éthiopien établisse un programme secteur privé, avec nous si vous voulez, de telle façon qu'on puisse se dire dans tel secteur, l'argent est subventionné, dans d'autres il n'est pas subventionné. Nous avons envoyé un expert et fait des missions pour un programme secteur privé en Ethiopie. La BEI est intervenue et a dit « l'Ethiopie est un pays important ». Il fallait faire de la politique en accord avec elle. La BEI a dit « je sais que la Banque mondiale veut aussi intervenir. Faisons ça ensemble ». La BEI a dit « on va le faire nous-mêmes avec la Banque mondiale et on va choisir les intermédiaires ». Ils ont dit à l'Ethiopie : « vous savez vos banques ne sont pas très bonnes. Vous devez demander aux banques étrangères d'intervenir en Ethiopie. Elles sont plus efficaces, qu'elles soient du Kenya, anglaises ou italiennes. » Evidemment cela ne collait pas avec notre programme secteur privé car nous pensions qu'il était utile que les banques locales, vraiment éthiopiennes, qui se renforcent. Mais la BEI n'était pas de notre avis. Alors on a fait des discussions, tout était incertain, et après la BEI a accepté d'identifier

des banques locales, mais la WB n'était pas très contente. Mais la WB s'est limité à discuter seulement avec la BEI et pas avec nous. Progressivement on nous a dit « vous la Commission vous faites des prêts seulement aux toutes petites entreprises, et en réalité les toutes petites entreprises, et pas les plus importantes ». Surtout, la BEI ne pouvait pas accepter que nous donnions de l'argent à taux d'intérêt subventionné. Car vous donnez une mauvaise formation intellectuelle aux Africains : si les Africains savent qu'il y a quelque chose de subventionné, ils vont se précipiter. Il faut les former à l'économie capitalistique. Donc les intérêts que les banques intermédiaires doivent donner ne sont pas des intérêts subventionnés, bonifiés. Evidemment c'est un peu délicat, car pour certaines entreprises qui viennent de se créer et qui ont des taux d'intérêt fort, si les possibilités d'investir de cette banque sont assez bonnes, il faut des entreprises africaines ... vraiment c'était difficile.

Avez-vous participé à des discussions avec d'autres institutions, notamment avec la Banque mondiale ?

Par rapport au microcrédit, j'ai participé à des discussions à Washington, à la Banque mondiale, avec l'inventeur, le professeur Yunus. Nous avons lancé une politique, nous avons pensé faire un programme du microcrédit par Yunus etc. A ce moment-là, les ONG européennes, surtout Oxfam, ont dit « Yunus, laissez le faire au Bangladesh, nous le faisons en Afrique ». Oxfam s'est offert de faire tout ce travail de microcrédit, ils l'ont fait avec de l'argent hollandais je pense. On est allés dans d'autres pays importants après, au Mozambique. Le Mozambique était un pays géré par l'Etat. Il y avait une guerre... l'ethnie au pouvoir, avec tous ces gens formés à Moscou... Et donc quand nous sommes arrivés pour faire du secteur privé, ils nous ont dit « mais vous voulez quoi ? vous voulez créer des petites entreprises ? des koulakis ? Nous voulons au contraire que se développe l'économie de coopérative ». Nous avons entendu le même discours en Tanzanie. Nous pouvions envisager la même chose qu'à Samoa : une approche spéciale pour des coopératives gérées par des Mozambicains ou Tanzaniens, à voir ... Mais ne nous demandez pas que ce soit l'Etat qui les gère, car sinon quel secteur privé y a-t-il ? Le parti a gagné sa guerre avec les gens financés par l'Afrique du Sud, et les opposants sont devenus le parti d'opposition. On a réussi à finir une guerre au Mozambique sans faire de destruction. Le parti d'opposition était là, en attente d'un échange au pouvoir. Alors on a fait du secteur privé pour les entreprises mozambicaines. C'était facile : les banques au Mozambique étaient gérées par des Portugais restés sur place qui savaient comment gérer les banques. Avec les banques mozambicaines gérées par des Portugais, on a réussi à faire des projets intéressants qui sont devenus importants : on a réussi à financer un projet pour la relance du port de pêche à Beila. Evidemment on a toujours eu des problèmes. On a trouvé sur place pendant la mission un type de la Banque mondiale, lequel voulait nous apprendre comment faire le secteur privé.

Quelle était cette approche ?

L'approche était comme la BEI mais beaucoup plus rigide si vous voulez. Au Mozambique il y avait la production d'une noix de cajou intéressante, la noix du Brésil. Ils [les Mozambicains] voulaient récolter cette noix pour l'exporter. Il est arrivé d'urgence, pour ainsi dire, la Banque mondiale a dit « de grâce ne faites pas ça, nous faisons déjà des projets pour la transformation de la noix de cajou en Inde. Pourquoi vous voulez faire ça au Mozambique ? ». Alors nous avons répondu « nous voulons faire ça au Mozambique parce que nous voulons développer le

Mozambique ». La Banque mondiale nous a dit dans sa sagesse : « il y a déjà une bonne initiative en Inde, pourquoi vous voulez en faire une ici, peut-être ce ne sera pas profitable ... ». Nous avons dit on va essayer. On a lancé la production sur place malgré l'opposition de la Banque mondiale qui voulait selon le principe sacré du secteur privé, il faut toujours le libre-échange. Ils voudraient que le Mozambique importe les noix de Cajou produites en Inde et participe à l'exportation des noix de cajou en Europe. Il y aurait des mécanismes d'importation pour les Européens, en avantageant les Indiens ... Et nous, nous pensions : « Mais quid pour avantager les Mozambicains ? ». « Votre approche est trop limitative : c'est le secteur privé partout dans le monde qu'il faut avantager » disait ce type de la Banque mondiale. Nous avons une approche un peu limitative. C'est l'approche ACP. Alors nous avons à aider ces entreprises à se financer...

Comment vous expliquez cette différence d'approche entre le libre-échange à la grande échelle de la BEI et de l'autre côté l'approche ACP et de l'UE de développer le pays lui-même et non pas seulement le marché ...

Nous avons comme approche, avec Lomé, Cotonou et le reste, le développement de ces pays. Nous restions fidèles aux textes. J'avais des collègues, je me rappelle, qui ne faisaient que lire ces textes pour vérifier que nous suivions ces textes. Par exemple nous avons des problèmes, sur le plan politique, avec l'île Maurice. Maurice voulait exporter ses sucres. Ils avaient des « cultivations » fantastiques. Nous étions prêts à financer les petites entreprises de Maurice, en sucre ou non. Mais le secteur sucrier européen n'était pas content. Ils nous ont fait une guerre terrible pour que nous ne financions pas le sucre de Maurice. Ils ont trouvé à dire que le sucre à Maurice n'était pas rentable, les entreprises n'étaient pas rentables. Il y a eu des bagarres. Mais pour le moment nous avons dit bon il y a d'autres entreprises à Maurice, laissons le sucre pour ne pas créer trop de problèmes avec l'Europe. Sucre roux, sucre blanc, il y avait même des reportages sur Arte. « Comment? il faut protéger le sucre européen ». Maurice était efficace pour le secteur privé. Nous avons financé la production des vêtements à l'île Maurice... C'étaient de toutes petites entreprises, à qui nous avons offert cela à des conditions de prêt assez importantes. Mais quand même ils ont exporté en Europe. En Europe on a protesté mais ils n'étaient pas assez organisés comme les sucriers européens donc ils ont dû accepter l'importation des pulls. C'était un succès extraordinaire.

A un moment on a dit essayons d'aider vraiment le centre pour l'entreprise. Faisons ça avec la BEI [...] Evidemment, j'ai souffert de ce qu'il s'est passé. Mais sur le plan objectif, l'intérêt de l'UE était surtout, « égoïstiquement » entendu, de promouvoir des entreprises européennes en Afrique. Et alors des exportations européennes, des investissements européens en Afrique. Les PME africaines étaient vraiment devenues un aspect marginal. Je ne sais pas ce qu'il se passera après, si ces pauvres Africains réussiront à relancer leurs entreprises il l'avenir ... Je ne sais pas.

Nous voulions que l'UE finance une zone industrielle à Dakar. Bon, c'est une zone importante, ce n'est pas n'importe quoi. Il faut voir ce qu'on peut faire. Nous avons fait une mission avec le CDE, une promotion industrielle à Dakar. [...]

Vous pouvez imaginer, sur le plan intellectuel, l'intérêt exceptionnel de toutes ces politiques, les expériences secteur privé- public, les anthropologues, la part des secteurs privés entre Etats ... pour vous dire l'intérêt extraordinaire de la chose : quand nous sommes allés en Jamaïque, le pays avait des problèmes: ils avaient une dette énorme et la WB voulait surtout être remboursée. La

Jamaïque a demandé à l'UE de l'aider à se défendre contre la WB. Je ne sais pas ce qu'elle a inventé l'UE, elle ne pouvait pas demander à renégocier la dette, mais nous avons participé à Paris à la renégociation de la dette en Jamaïque, et nous l'avons aidée à avoir encore des prêts. La Banque mondiale ne voulait pas que nous donnions encore des prêts à la Jamaïque, car elle était trop endettée. C'était des prêts à 15, 20 ans etc. J'espère que d'ici 15 20 la Jamaïque se sera développée et pourra rembourser ses dettes. La Banque mondiale a accepté à contrecœur. Mais maintenant qu'on sait ce qu'il se passe en Grèce, vous pouvez imaginer la tête de la Jamaïque à l'époque. La Banque mondiale appréciait ce qu'on faisait pour la Jamaïque car la politique du pays était gérée par qqn qui était très apprécié à Washington, qqn qui avait relancé l'approche des droites [droits?] en Jamaïque. Ça a fait qu'on a pu avoir des conditions particulières. Tout ça c'est l'approche un peu politique du secteur privé mais tout de même c'est intéressant.

Au Sénégal les choses étaient plus difficiles sur le plan politique. Les Sénégalais voulaient de toute façon faire une zone industrielle. Ils voulaient que les entreprises locales soient financées par l'UE à des conditions exceptionnelles. On a dit aux entreprises européennes d'aller sur place : « Si le Sénégal vous offre des conditions exceptionnelles (ne pas payer des taxes etc.), c'est votre affaire, c'est pas à nous de gérer ». Le CDE a réussi à envoyer au Sénégal des entreprises européennes intéressantes. Evidemment à l'époque c'était déjà l'approche des exportations européennes qui pouvaient être intéressantes pour l'Europe, je ne sais pas comment le CDE a marché sur cette approche-là.

Et le CDE, qui le gère ?

L'accusation qu'on nous faisait, c'est que la CE influençait le CDE. Mais la Commission restait en dehors. Il y avait souvent un directeur ACP sur place. Nous essayions, dans ces pays difficiles, nous faisons un peu attention. Dans d'autres pays plus importants, comme l'Afrique du Sud, la Zambie, l'Angola ... tous ces pays intéressés au secteur privé, là nous avons l'approche PME, et c'est difficile d'aller dans ces pays avec cette [petite] approche. On essayait d'aller dans ces pays. On allait dans la périphérie des pays. Au Kenya, dans la périphérie de Nairobi, il y a des centaines, des milliers de gens et de petites entreprises. Le secteur privé était là assez développé. On faisait comme la micro entreprise au Bangladesh, on faisait des petites choses comme ça. On était un peu embarrassés par la BEI qui était là aussi, qui voulait qu'on travaille avec la BEI, la Banque mondiale... Mais nous voulions continuer avec cette approche limitative.

Toutefois, et c'est une question délicate, la CE a commencé à dire; « vous, BEI, avec tous ces critères etc., vous empêchez le secteur privé local de se développer. Aidez-nous, nous Commission, à financer des petites banques locales, pour permettre à ces banques de financer des petites entreprises, car les banques locales ne sont pas bonnes. Allez sur place, aidez la banque locale à devenir plus forte, de telle sorte qu'elle soit plus efficace. Mais svp donnez l'argent à la banque locale à des conditions excessivement bonnes. Parce que si vous lui demandez de prêter à 10% 15%, comment la banque locale peut vous assurer? Donnez l'argent presque gratuitement à la banque locale, qui elle pourra faire des conditions du marché aux entreprises. Ça c'était l'approche Yunus du Bangladesh que nous avons essayé d'appliquer à la banque européenne pour lancer les petites banques locales.

Ça a marché ?

Ça n'a pas marché. La BEI nous a accusé de l'empêcher de faire son travail, et nous a accusés, nous l'unité du secteur privé, de faire en sorte qu'on allait s'immiscer dans des questions trop politiques. La Banque mondiale de toute façon avait toute une politique secteur privé des PME, elle avait lancé partout dans le monde des réunions secteur privé auxquelles elle nous a invités et nous faisait la leçon : « vous ne pouvez pas prêter aux banques comme ils font au Bangladesh, pas en Afrique: vous donnez de mauvaises habitudes aux banques locales ». Nous avons insisté. Qu'est-ce qui est arrivé? La Banque mondiale avec la BEI ont insisté pour couper l'activité du secteur privé, notre unité a été continuée pour terminer les projets. Ce n'était pas possible que la Commission finance le secteur privé à des conditions inacceptables pour la BEI. C'était en 1997-1998. Notre chef d'unité a été envoyé à la retraite, moi j'ai été déplacé sur une autre unité (ONG), et ceux qui restaient sur place pour gérer les projets en cours, sans continuer d'autres projets. Et c'est comme ça que toute l'histoire du secteur privé s'est finie.

L'approche que vous citez en 1998, était-ce avant ou après ce que la BEI a imposé ?

Evidemment vous ne pouvez pas dire, ce n'est pas gentil, de dire « une approche imposée », ce n'est pas *politically correct*, il faut faire attention. J'ai croisé après quelqu'un de la BEI, qui m'a accusé d'être, moi, l'assassin du projet, parce que j'avais voulu insister sur l'approche « trop petites entreprises », etc. Le secteur privé a continué dans l'année 2005-2010. Peut-être qu'il y en a encore à la Commission, mais je ne sais pas franchement s'ils ont continué à faire des projets. C'est une question importante que vous devez voir. La liaison avant après, je peux la faire sur le plan politique général. Mais sur le plan opérationnel, je ne sais pas s'ils ont continué avec une approche secteur privé. Us ont continué le travail avec le CDE, et ont peut-être fait des projets avec la BEI ... Mais c'est une approche tout il fait différente. Vous pourriez: vérifier avec les personnes chargées du secteur privé. N'arrêtez pas l'histoire jusqu'en 1998, je veux savoir ce qu'il y a après!

L'histoire c'est ruptures et continuités ...

En effet la rupture a été confirmée : le CDE a été fermé. Je sais qu'il y a encore une approche secteur privé. Il y a des documents secteur privé qui font partie de la continuation de la coopération avec ces pays. C'est à vous de vérifier ces projets, qu'est-ce qu'ils sont.

[...] Quand je suis parti, le chef d'unité déplacé était M. Luis Ritto. Dr Luis Ritto, qui après n'est plus resté à la Commission. Il a fait d'autres choses. Après c'était d'autres Portugais. Cette approche, je l'avais développée avec un Commissaire portugais tout il fait intéressé [Joao de Deus Pinheiro]. Le Commissaire est quand même parti avant la fin du siècle. Après ont commencé des commissaires qui venaient d'autres unités, même qui venaient de l'énergie. Marin s'était très intéressé il la question car il avait insisté justement sur un changement d'approche. Ça pourrait être l'objet d'une discussion ultérieure, car c'est compliqué. Le changement d'approche c'est l'arrivée d'une vision « libériste » à la Commission. A la fin du siècle, la DG du développement s'est fait pour ainsi dire « bouffer » par la DG du commerce. A ce moment-là, avec la ... c'était la France, qui en suivant l'approche de l'OMC, a voulu lancer les entreprises françaises pour la conquête du monde, pour ainsi dire. Etant donné que la France était aussi intéressée en Afrique, elle a dit pourquoi pas? Elle a obtenu de la Direction du développement de mettre deux chefs d'unité qui venaient du commerce, dans le secteur privé de la DG développement. La prise de pouvoir en mettant ces gens dans la DG développement. Et cela est resté quelques années. Après, la DG développement a repris un peu de pouvoir, mais ça c'était à un moment que la coopération qu'on

avait lancée avec les APE, les accords de coopération économique avec l'Afrique, ne marchaient pas, ne pouvaient pas marcher, car l'Europe était intéressée à promouvoir ses importations, et les pauvres Africains ils ne savaient pas quoi faire ! Ils étaient envahis par les produits européens. Et ça on l'a dit dès le début. Il y avait un expert anglais qui l'a tout à fait dit de suite, ça ne pouvait pas marcher. Nous avons continué avec cette approche. Le DG adjoint est devenu directeur, M. Petit, il avait dû accepter ces modifications politiques, l'approche, la prise de pouvoir de la DG Commerce, l'arrivée en force de l'Agence de développement française, qui justement privilégiait l'approche interventionniste pour ainsi dire de la DG Commerce. [fin de l'entretien] »

3) Entretien avec Paolo LOGLI, 27 juin 2016, Bruxelles

« [...] Pouvez-vous rappeler votre parcours à la Commission ?

Je suis arrivé en 1970 à la Commission, et je l'ai quittée en 2002. Après la Commission j'ai travaillé pour une organisation du secteur privé. Puis j'ai travaillé avec l'union des chambres de commerce italiennes et européennes. Puis j'en ai eu marre de cette question de développement et j'ai préféré suivre la politique européenne générale de développement. Voyez, j'ai des documents pour vous, vous pourrez me les rendre à notre prochaine rencontre. La Commission a continué de publier sur le secteur privé, malgré qu'elle avait décidé qu'elle n'était plus en capacité de gérer ça, ou d'adresser cette question. Enfin, qu'elle ne voulait, ou pouvait, plus gérer ça. Là, le verbe importe. La partie qui vous intéressera le plus, celle qui est cruciale pour cette question, c'est la partie entre 1998-1999 et 2002. Le document de 1997 ici, c'est Sequeira, Ritto et moi-même qui l'avons fait, ensemble, avec le cabinet du Commissaire Pinheiro. Je ne sais pas si la décision d'arrêter cette politique de développement du secteur privé, si c'était une décision autonome de Petit ou de son cabinet. La Commission voulait geler la matière. Donc ce document-là, c'est presque le testament de la Commission. Le document de 1992 sur les investissements a été négocié avec le groupe ACP. Le document de 1997 là, c'est celui-ci qui a posé problème. Là, la BEI à Luxembourg a dit « la Commission a trop de pouvoir. Il faut changer d'approche ». Evidemment, la BEI était autonome, donc ce n'était pas à la Commission de faire la coordination, vu que de toute façon la Banque devait être indépendante.

Tous des Portugais ?

Oui on retrouve beaucoup de Portugais, dans la mesure où le Commissaire était portugais, c'était normal qu'il émette quelques préférences quand il s'agissait de nommer les fonctionnaires. La lettre sur le *skin and leather sector* de 1997, la BEI, qui avait une participation très minimale, a dit « comment elle s'est permise, la Commission, de faire ça ? » Le document de 1992 a été le résultat d'une étude faite avec des experts de la Banque mondiale. La Banque mondiale avait une approche différente. Comme je vous l'avais dit la dernière fois, en fait nous avons commencé à nous intéresser au secteur privé, sur la base de ce que nous avons fait au Mali. C'était une petite initiative qui ne concernait pas les banques. C'était un expert français qui avait dit, si on me donne un peu d'argent, je peux appuyer quelques entreprises dans la région de Ségou au Mali. Un article avait été écrit dans *Marchés tropicaux* je crois, qui disait, « est-ce que l'UE, ou c'était la Communauté à l'époque, a trouvé un moyen de développer le secteur privé en Afrique ? ». C'était très important, cet article a multiplié l'attention sur cette question.

C'était quand ?

C'était dans les années 1980. Jusqu'à quand avez-vous accès aux archives ?

Jusque 1986, si on suit la logique des 30 ans.

Oui, avant 1986 nous avons déjà plusieurs choses.

Vous devriez demander à Frisch, il connaît quelqu'un qui s'occupait de la documentation du CDI. Vous trouverez tout là-bas : l'attaque de la Banque mondiale, et de la DG Commerce à la Commission, tout ça ça existe dans la documentation du CDI. Le CDI aussi a été attaqué par la BEI et la DG Commerce.

Comment vous travailliez avec le CDI ?

On avait un contact téléphonique régulier, et tous les 2 ou 3 jours j'allais au CDI, ou quelqu'un du CDI venait chez nous. Ce n'était pas loin, on mettait dix minutes en voiture.

Avec la direction aussi les contacts étaient bons ?

Avec le Directeur c'était en fonction de la personne. Le dernier directeur était Matos Rosa. Comme par hasard il était portugais, vous me direz. Il a été contraint à démissionner aussi, pour les mêmes raisons que je vous expliquais. Il vous dira la même chose que moi. Il avait des questions personnelles avec M. Petit. Il aurait dû laisser sa place à un Nigérian, mais il [Matos Rosa] n'a pas voulu car il était très appuyé par la délégation française. Matos Rosa a pris ma place en 2004-2005 pour 5 ou 6 ans, il était secrétaire général de cette organisation européenne du secteur privé. Il a bien travaillé. Il y a eu une réunion à Lisbonne et puis une mission en Afrique du Sud et au Mozambique, ce pays est d'ailleurs tout à fait dans cette approche.

C'était quoi l'organisation ?

C'était BCEAM ou EBCAM, le Business Council Europe Afrique, au début il y avait « méditerranéen » mais le M est tombé. BCEA.

Et donc comment était la politique que vous pratiquiez avant, et pourquoi n'a-t-elle pas été poursuivie ?

Au début donc, cette approche, tout était toujours des petits projets. Après, les pays [africains] ont surdimensionné les projets, et le CDI est arrivé. La BEI et la Banque mondiale et la DG commerce n'étaient pas sur la même longueur d'ondes. Le facteur de base, essentiel, c'était une question idéologique du rôle du secteur privé. C'était la question du libérisme [libéralisme]. Pour resituer le contexte, on était dans les années 1980, c'était l'époque de Thatcher, Reagan ... la Banque mondiale a abandonné l'approche des années 1970, qui était plus keynésienne, des grands investissements ... au profit d'une approche libériste totale. Il s'est créé à la Banque mondiale à l'époque un groupe de fonctionnaires des petites entreprises, qui faisaient des réunions avec les donateurs. Ils disaient qu'il fallait que les PME africaines s'habituent à demander des prêts avec des taux importants, et non pas des prêts subventionnés. C'était l'approche libériste. La Caisse française de développement n'était pas enthousiaste non plus, ils ont protesté un peu, mais à la Banque mondiale ils ont réussi à la bloquer [dans ses protestations]. Il y a eu des réunions en Suisse, en Norvège, en Suède ... Nous étions les seuls à Commission, à dire qu'il fallait des bonnes conditions et offrir à de bonnes conditions [taux avantageux]. La Banque mondiale a fait une mission à Bruxelles pour, disait-elle, « coordonner l'action vis-à-vis du rôle du secteur de

l'exportation en Afrique », pour faire accepter les conditions de libéralisation de l'export africain. Un ministère français a suivi le Commissaire, qui était... Ah je ne sais plus. Le Français qui était aussi ministre du commerce, et à l'OMC ...

Pascal Lamy ?

Oui, Pascal Lamy. Lamy avait dit « je suis français, et je suis socialiste, alors ces questions de libre-échange, c'est compliqué pour moi. Et pourtant il est devenu ce libériste. Mme Lagarde était elle ministre du commerce en France [*ce n'est pas vérifié*]. Poussée par Lagarde, la France a appuyé la Commission [dans sa réforme]. Quand la Banque mondiale a cessé de travailler avec la Commission, ils ont insisté pour renouveler la Commission, ils voulaient un commissaire différent. Les Anglais ont agi sur la Commission. La DG Commerce, inspirée par Mme Lagarde, a pris le contrôle de la DG AIDCO, DEV, enfin ça a changé de nom plusieurs fois ... Ils ont placé à des positions stratégiques des gens de la DG Commerce, c'était en 1997-98 par là. Et immédiatement, les fonctionnaires de la DG DEV récemment nommés, dans les réunions, ont attaqué les représentants des petites entreprises africaines : « vous ne pouvez pas accepter des prêts subventionnés, vous devriez rembourser les prêts à 6, 7, 8%... ».

C'était des Français ?

Peut-être des Français, mais je ne suis pas sûr ... La Caisse française de développement, en 1992 avec la question des investissements, avait essayé une petite défense de l'approche de l'aide au secteur privé subventionnée, mais ils n'ont pas insisté. Il y a eu par après l'appel à l'approche scientifique, scientifiquement indiscutable, sur le retour sur investissements, et il n'y avait pas de place pour les crédits subventionnés. On m'a dit de mon côté, « M. Logli, vous ne pouvez pas continuer à vous opposer à la BEI ... » et on m'a fait déplacer ; j'ai été chargé de la question des ONG, les acteurs non étatiques développement. C'était une punition. Ils ont mis un Espagnol, M. Cesar Deben qui montrait que notre approche n'était pas acceptable. Il s'est limité à dire que nous financions, de mon temps, des choses qui devaient être financées par la BEI. Mais cela n'a pas empêché de continuer le secteur privé.

Et M. Deben, il était au développement rural avant, puis à la pêche ...

Oui il est arrivé là, parce que M. Petit le voulait. [*Suppression de passage*] Mais pour revenir à cette question, après 2003-2004 environ, les fonctionnaires qui suivaient le secteur privé n'avaient pas la possibilité de voir la complexité du problème. Ils ne restaient pas suffisamment longtemps et il y avait un changement continu d'orientations ... La Commission à cette époque voulait éviter que des gens restent trop longtemps et deviennent trop experts de leur domaine, comme c'était mon cas.

[...]

Que se passait-il au juste entre Bernard Petit et les acteurs du secteur privé dont vous ?

Bernard Petit doutait toujours un peu. Sa philosophie de départ était « comment peut-on utiliser des fonds publics pour développer le privé ? ». Alors évidemment c'était une question importante. Il fallait toute une construction de notre part pour que le secteur public, du CDI, puisse appuyer le secteur privé. Il y avait des procédures intéressantes : les partenariats publics-privés avec le CDI, les business fora ... ça il faudra voir avec Matos Rosa, qui était au CDI et au Business Council.

Mais maintenant la Banque mondiale a cessé toutes ses interventions, surtout qu'ils ont été attaqués par quelqu'un des Pays Bas, pour l'approche trop libériste qu'ils avaient mise en œuvre pendant des années. C'était la fin du domaine néolibériste [néolibéral]. D'ailleurs tout a changé aujourd'hui, le CDE a cessé de vivre aussi.

Oui, c'est tout récent. Vous étiez là pour le début du CDI ?

Oui, en 1976-77-78, j'étais là avec mon directeur de l'unité politique, c'était Frisch ... C'est Frisch qui a lancé avec moi et d'autres le CDI. Il se rappellera bien les questions de comment faire le secteur public, secteur privé ... toutes les questions du CDI.

Le CDI, c'était donc une structure à la fois ACP et européenne ...

Oui le CDI c'était une cogestion Europe-Afrique. Le Directeur pouvait être indifféremment européen ou africain. Au début il était africain, mais il y a eu toute une série de problèmes. Le directeur avait 5 ou 6 enfants, et nous dans le contrat de rémunération on n'avait pas pensé aux ... comment on dit déjà, allocations. Pour ses enfants. Donc il fallait qu'on le paie plus pour tous les enfants qu'il avait à charge ... On a dû faire un contrat spécifique ... Vous pouvez imaginer la réaction des pays membres, c'était n'importe quoi ... Enfin, comme disait Frisch, à l'époque, « il n'y avait pas une approche, une idéologie spécifique, pour le secteur privé, pour l'association, les EAMA ou les ACP...

[...]

Et comment êtes-vous entré à la Commission ?

J'ai passé le concours en partie orale. J'aurais eu des difficultés à l'écrit, car c'était un désastre. Je ne pouvais pas présenter les choses ni résumer un texte avec le cartésianisme français. Vous pensez, quelqu'un sorti de l'université italienne ... J'ai eu l'avantage de passer 10 mois à la Haye, à l'Institute of Social studies, donc j'ai pu faire l'anglais et voir autre chose. J'avais traduit en italien le livre de Hirschman, *Studies of development*.

Vous êtes économiste de formation ?

Oui je suis économiste. Je l'ai traduit la même année que la traduction française. Aux Pays Bas, l'approche néerlandaise était différente aussi, il y avait l'idée que le libre-échange était contradictoire au développement. Aux Pays Bas il y avait l'expérience de Java, l'Indonésie ... Je lisais dans Hirschman que c'était possible, que tout était un mix. Hirschman s'opposait à McNamara, qui avait dirigé la Banque mondiale ... Alors à l'examen la question était « M. Logli, si vous êtes Ministre du développement, que feriez-vous pour l'Afrique? ». C'était facile pour moi. Frisch avait beaucoup apprécié ma capacité à mobiliser plusieurs approches. L'approche des Pays-Bas faisait en sorte que plusieurs logiques étaient possibles. Il y avait du libéral, du marxisme...

Et après je suis donc passé à l'unité secteur privé. Oui elle était déjà créée. Il y avait aussi un Portugais, Anacoreta Correia, qui est devenu ministre après. Il était chef d'unité. Il venait du secteur privé portugais, c'est lui qui a installé cette unité il me semble. Il connaissait mal le français et ne parlait pas anglais. Je lui parlais portugais car je l'avais appris pour des missions au Mozambique. Il a beaucoup apprécié et m'a choisi comme collaborateur. Ce qui l'intéressait c'était que les entreprises se créent. Ça ne l'intéressait pas de savoir la position de la BEI et des questions

de combat avec la BEI et son approche privatiste ... Il y avait d'autres fonctionnaires encore, dont Minguella, un Espagnol, très capable.

Et Sequeira Carvalho ?

Sequeira c'était dans les dernières années surtout lui était très fâché contre l'approche de Petit, il était très pour le côté public du secteur privé. Une anecdote qui ne vous apportera pas grand-chose : Anacoreta Correia croyait que compromis voulait dire accord unanime, il disait à la BEI, lors de réunions, « faisons un compromis ». Je lui disais, attention c'est un faux ami ! En portugais ça veut dire un accord général. Bon, ce qu'ils ont fait, ce n'était pas contre moi, mais contre mon approche, Après je ne sais pas ce que vous en tirerez, peut-être avaient-ils raison, peut-être faut-il une approche plus libériste pour l'Afrique, Vous verrez plusieurs aspects.

Y avait-il un aspect pays derrière ces choix ? Le fait qu'il n'y avait que des Portugais et Italiens, puis que l'approche anglaise l'ait remplacée ?

Mmh... Non c'est une question technique surtout. Tout était bien géré sur le plan politico technique, ce n'était pas du national. L'approche nationaliste aujourd'hui c'est une raison de la crise européenne actuelle, On met les pays l'un contre l'autre maintenant. On ne faisait pas ça autrefois. Regardez la Grèce maintenant, Parce qu'il y avait des mesures graves, la Grèce qui était mal gouvernée n'a pas pu s'en sortir, et a dit c'est la faute de l'Allemagne...

A propos du numéro du Courrier de 1997 consacré au secteur privé... Vous souvenez-vous comment il a paru ?

Ah oui, le secteur privé à l'époque c'était très important. Nous l'avions proposé au *Courrier*, qui l'a accepté sans problème. En 1993, j'avais dû défendre mon approche contre l'approche anglaise, la mienne était trop interventionniste pour eux. Nous avons convaincu les Etats membres à accepter l'approche de la Commission. L'Angleterre au début était hésitante car l'approche proposée faisait intervenir le secteur public, c'est-à-dire la Commission, Dans le langage il a fallu préciser que tout était en « tenant compte des pays bénéficiaires », bon, alors qu'un investissement est toujours bon pour celui qui le reçoit. On a eu des débats terribles à l'OCDE sur la protection des investissements.

Frisch avait défendu l'approche de la Commission, il était content de moi. A la fin, il m'avait « M. Logli, nous sommes contents de vous, venez me voir si vous voulez ». Alors je lui ai demandé à devenir chef d'unité adjoint, c'était en 1992, 1993. C'était un moment très important, la Banque mondiale n'était pas motivée à l'époque pour nous attaquer. Après ils ont dit [lors de la nomination] « non non, ce n'est pas M. Logli qui peut faire ça, c'est impossible ! Il faut quelqu'un qui puisse changer le fusil d'épaule ».

Vous verrez dans mon rapport de mission 1995-1996 avec la Banque mondiale, avec la BEI et le CDI, c'était le maximum de coopération qu'on ait eu. Il y avait même le CDI. Là, la Banque mondiale a interrompu, c'était trop pour elle. Il y avait un excès de coordination. Le CDI prétendait vouloir identifier les projets, et que la Banque mondiale devrait financer. Je me suis permis de dire, attention c'est trop, il faut laisser l'autonomie à la Banque mondiale. Mais j'ai moi-même été responsable en proposant qu'il fallait la coordination de tout ça. La BEI a toujours dit qu'elle était autonome. A la BEI, je me souviens d'une femme française, très intelligente, qui était contre l'approche de la Commission et connaissait Christine Lagarde etc. et qui m'a dit « Ah M.

Logli, les assassins viennent toujours dans les lieux de leur crime ... » à la BEI donc. Mais vous voyez, c'était toujours dans ce ton, c'était toujours dans l'allégresse, ou en tout cas c'était correct.

J'essayais de défendre mes idées. Au moment des EPA, les *economic partnership agreements*, c'était pour que les entreprises européennes exportent en Afrique. On écrivait qu'il fallait que les « entreprises africaines se renforcent ». Je disais, « OK c'est bien, mais il faut toujours permettre aux entreprises africaines de se renforcer, et après seulement, on leur permet de se battre avec les entreprises européennes ». C'était l'*infant industry* que je défendais. Lamy me disait, « *infant industry*, c'est l'approche douanière » ... c'était donc contre ce que la Commission essayait de mettre en place en Afrique. Alors personne ne me suivait dans ces réunions, sauf une fois, Oxfam a appuyé notre approche. Lamy, qui est trop intelligent, a dit, « M. Logli, vous devez vous faire appuyer par quelqu'un de la Commission, pas par une ONG... ». Je me suis permis de dire que les EPA n'étaient pas bons. Que c'était dangereux. Et alors j'ai entendu Lamy me dire « Mais, M. Logli, c'est impossible, vous êtes contre la Commission européenne ! ».

[...]

A la Banque mondiale ils ont essayé plusieurs fois de me convaincre, Ils m'invitaient à des groupes de travail. Ils disaient « Mr Logli, when we go to Africa, we always contact... le ministre responsable des finances ». Ils invitaient chaque ministre africain à passer une période à Washington pour comprendre l'économie. Ils faisaient des cours accélérés.

Leur économie alors ?

Oui, l'économie américaine. Mais c'était aussi l'économie anglaise, celle de Tony Blair, qui représentait le nouveau socialisme anglais, celui qui s'est ouvert au secteur privé. Tony Blair était venu à Bruxelles et avait dit « il faut faire attention, il ne faut pas contraindre la BEI à financer des projets pas bons ... ». Mais des livres montraient, déjà à l'époque, qu'un pays pouvait se développer sans passer par l'approche libérale, comme en Corée du Sud par exemple.

Nous faisons des réunions Secteur privé à l'OCDE. Il y avait un expert qui venait du Japon, qui parlait de l'expérience réussie du secteur public à mobiliser le secteur privé. Le secteur public en Asie ça marche, il permet de lancer le secteur privé. Après sa discussion, il y avait un silence total. Personne n'osait intervenir. Le président de séance avait dit, « bon, on ne peut plus faire venir ce Japonais, ça ne va pas ». Car on considérait que l'Asie c'était une exception, le secteur public doit rester en dehors du privé.

La Commission, dans sa sagesse, pensait qu'elle avait raison, et que nous avions tort. En étant l'assistant de Petit, Amos Tincani voyait ce qu'il se passait entre nous, et il disait: « Paolo, fais seulement les petites entreprises, pour que la BEI et la Banque mondiale ne posent pas de questions ». Il proposait un rétrécissement du rôle de la Commission.

Mais pourquoi ? Quel était le problème ?

Bernard Petit est français. Et l'attaque venait des entreprises françaises qui voulaient se renforcer avec l'Afrique, on ne cherchait pas le renforcement des entreprises africaines .

[Passage supprimé à la demande de l'interviewé]

Je me souviens d'une rencontre sur l'Afrique où j'étais allé. Il y avait un représentant français, c'était quelqu'un de l'IFRI je crois, et un Anglais. Bon à la fin, le Français s'était tourné vers l'Anglais et lui a dit, « au lieu de laisser tout ça à la Commission, toi tu prends les pays anglophones et moi les pays francophones, comme ça c'est entendu ». Tout le monde riait, sauf moi, et quelqu'un de l'Europe fédéraliste. Tous les Etats-membres présents avaient apprécié cette déclaration de reprise de l'intérêt colonial. C'était pour un effet de rire. Mais au fond, c'était ce qu'ils voulaient, la France et l'Anglais, avec le Kenya, des pays comme la Zambie etc.

C'était quand ?

En 2003, 2004. C'était quand il était clair que les Etats africains ne pouvaient pas accepter l'approche libériste des anciennes colonies ... Au même moment les Chinois arrivaient, les Etats membres voulaient reprendre le pouvoir [sur la Commission par rapport à ces questions], et la Commission ne savait plus quoi faire.

[Interruption]

Vous vous adressiez au secteur privé lorsque vous partiez en mission ?

Oui, à chaque fois qu'on partait en mission, s'il y avait des représentants du secteur privé, on s'adressait à lui. Il y avait les chambres de commerce par exemple. Mais le secteur privé n'était pas toujours représenté dans tous les pays africains. Une fois on est allés faire une mission en Ethiopie. On allait travailler avec les banques locales. La Banque mondiale a appelé la BEI au Luxembourg pour les prévenir, elle a dit « attendez, vous ne pouvez pas laisser faire ça, à la Banque mondiale on ne fait pas comme ça, on n'est pas d'accord... » Alors j'ai demandé « très bien, dites-moi c'est quoi la philosophie de la Banque mondiale, je leur passe le message ». Pour la Banque mondiale il faut du résultat. Il faut que les banques locales soient en concurrence avec d'autres banques, des banques africaines ou des banques des pays membres. Alors en Ethiopie ils n'étaient plus communistes déjà, mais ils ont dit « attendez on n'est pas d'accord ». Mais vous pensez, ce n'était pas bon pour les banques locales. Et après il y a eu les Chinois qui ont apporté les investissements ...

Mais ça c'était juste les dernières années. C'était à partir de 1994-1995. Avant ça la Commission travaillait bien avec la BEI. Jusqu'à ce qu'ils fassent de plus gros projets et suivent la Banque li mondiale.

Comment expliquez-vous ce changement ? Est-ce dû à un changement de gouvernance, un nouveau Président à la BEI ou à la Banque mondiale ... ?

Non, je pense que la BEI a eu conscience de devoir intervenir sur des projets plus gros, et donc de repenser sa situation. La Banque européenne ne prenait pas de risques pour financer les pays africains, ils voulaient être sûrs d'être remboursés. Je me souviens que j'avais dit une fois, je m'étais énervé, « Mais quelle banque êtes-vous si vous ne prenez pas de risques ? C'est la définition d'une banque, de prendre des risques ! » Il y avait eu un silence et ils avaient dit « M. Logli, il faut être sûr du retour, il faut être sûr d'être remboursé ». Alors la Commission devait participer à hauteur parfois de 40% pour garantir le retour. Alors qu'en fait, parfois la Banque a perdu des milliards en investissant dans le secteur minier dans des pays qui ensuite sont devenus des pays en guerre civile...

Enfin, pour une dernière question, le Business Council : quelle était leur place, était-ce un vrai partenaire de la Commission ?

Non, le Business Council n'était pas un partenaire de la Commission, c'était plutôt un groupe de pression, un groupe qui cherchait les intérêts de ses membres. [*fin de l'entretien*] »

4) Entretien avec Luis RITTO, 11 août 2016, Bruxelles

« [...] Je travaillais beaucoup avec ILO et UNIDO à Vienne, et le PNUD. Je me déplaçais de temps en temps, pour qu'on puisse travailler ensemble avec ces institutions. J'ai toujours pensé que travailler à plusieurs donneurs, c'était plus intéressant que chacun fait la même chose de son côté. J'ai travaillé comme directeur de banque pendant plusieurs années. Après, en 1986 je crois, le Portugal est devenu membre de l'UE. J'ai postulé, j'ai passé le concours et ai travaillé d'abord au Luxembourg, dans le département crédits et investissements, parce que je venais du secteur bancaire, jusque 1992. Ensuite j'ai été invité ici à Bruxelles pour être chef de l'unité du secteur privé et développement industriel, je crois que ça s'appelait. Je représentais la Commission au Conseil d'administration du CDI. Je suis resté au secteur privé jusque 1998. Après j'ai dû changer, car la Commission nous oblige à changer de job, je pense que c'est une bonne chose de ne pas passer toute une vie à faire la même chose. Après je suis parti à la direction des Caraïbes, puis à Rome, auprès du Saint Siège et des Nations unies [...].

Avec qui travailliez-vous dans l'équipe ?

J'avais un adjoint, mais aussi un Espagnol qui était très bien, Martin Minguella. Et aussi un autre, Manuel Rodriguez Alonso, un type de grande expérience, il était SG d'une CCI à Madrid. Quand il a commencé de travailler à la Commission, c'était au moment de la convention de Dakar au Sénégal qu'il était en charge d'appuyer. C'était les trois principaux fonctionnaires.

Les autres sont restés, étaient déjà là ?

Avant moi c'était un autre Portugais, Correia. Il a été nommé directeur pour les pays d'Amérique latine, il parlait très bien espagnol. J'ai été choisi à l'époque pour devenir chef d'unité à sa place. Après moi c'est un Espagnol qui après a travaillé à la DG Pêche.

A quoi ressemblait le travail ? Que faisiez-vous ?

Pour la Commission ce qui importait le plus c'était l'appui au secteur privé africain. Dans les pays des Caraïbes ou Pacifique le problème ne se posait pas avec le poids qu'avec l'Afrique. En Afrique c'était vraiment quelque chose qui ne se faisait pas ou pas beaucoup, et la Commission était préoccupée avec ça. Et donc on m'a demandé de donner la priorité au secteur privé africain. Bien sûr j'ai aussi donné un peu d'appui au secteur privé des Caraïbes et Pacifique. Mais 95 % c'était l'Afrique, c'est là que cet appui faisait défaut. J'essayais de faire de mon mieux. Comme vous savez, pour appuyer le secteur privé, il y a trois choses importantes : 1 c'est la création d'un cadre légal d'appui au secteur privé, créer des one stop shops et des choses comme ça. La Commission avait travaillé là-dessus avant mon arrivée, en espérant qu'en créant les conditions les pays feraient le reste du travail. Et puis le travail c'était de développer des politiques de secteur privé par les pays eux-mêmes, car il fallait tout le temps que les pays soient dans le *driving seat* comme on dit en anglais, et après venait le moyen, l'argent dont on a besoin pour le développer.

C'est là que nous avons eu de gros problèmes. La plupart des pays africains avec notre appui, du ILO et UNIDO aussi, ont accepté de mettre en place le cadre légal, juridique, fiscal etc. pour la création des entreprises, mais après ils n'ont rien fait dans le secteur de la politique. Donc si quelqu'un voulait investir dans un pays, il ne savait pas s'il devait investir dans le commerce, l'industrie, le tourisme... Et aussi le moyen à la disposition du secteur privé étaient très faibles, ils n'existaient pas. Les banques commerciales n'étaient pas les plus adaptées, et les pays en développement n'avaient pas de bonnes banques de développement. On était censés de faire cette première partie puis demander à la banque d'investissement au Luxembourg de venir avec l'argent. On a mis des lignes de crédit à la disposition mais ils n'ont rien fait, ou très peu. Ce qui ne m'étonne pas, parce que la banque européenne comme les banques d'autres pays, est une banque de crédit et d'investissement, ils ne sont pas une banque de développement africain. Ils avaient beaucoup de difficultés, ils étaient très *risk adverse* : pour donner 100€ ils demandaient des dizaines de garanties bancaires, des pays, de la Commission, et on ne pouvait pas les trouver toutes. Ils ont surtout fait des infrastructures.

Et donc notre appui au secteur privé était très mitigé à cause de ça : les pays ne développaient pas une vraie politique de secteur privé avec des objectifs et des secteurs... les gens ne savaient pas où investir effectivement, ou s'ils savaient ils avaient peur... Les politiques ne faisaient pas ce qu'il fallait et finalement l'argent n'était jamais là pour les appuyer.

Dans le cadre de l'argent, nous avons développé plusieurs projets pilotes à l'époque. Donc nous avons trouvé des sociétés qui avec notre argent ont fait du *funding*, ont trouvé du financement, mais j'ai vite compris que ce n'était pas à la CE de faire ça parce qu'on faisait un travail de banquier, et certaines banques centrales n'étaient pas très contentes de faire ça.

Mais ce que je peux dire, parce qu'il y a des évaluations qui ont été faites à l'époque, ça s'est bien passé. En Afrique le taux de réussite était très important, si vous comparez à des entreprises européennes ou autres. Peu d'entreprises faisaient faillite, et remboursaient l'argent. Mais c'est resté dans le cadre des projets pilotes parce que j'ai compris qu'on ne pouvait pas faire plus, ce n'était pas à la CE de faire un travail de banquier, ce qui est dommage.

Mais bon qu'est-ce que je peux dire, une dizaine de pays peut-être ont bien travaillé, ont fait les choses pour développer le secteur privé : la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Ghana, l'Afrique de l'Ouest, le Cap vert bien sûr, après de l'autre côté le Kenya, l'Ouganda, la Zambie, le Botswana, la Namibie et bien sûr les Seychelles et l'île Maurice. Mais si vous comptez il y en a peut-être dix, pas plus, où les hommes d'affaires et les politiques ont fait des choses pour développer les entreprises. Les autres pays comme je disais ils se sont satisfaits de créer un cadre légal disons plus favorable à la constitution des entreprises, mais n'ont rien fait après, et comme on n'avait pas d'intermédiaires sur place on a décidé d'arrêter.

Pour vous, c'est l'action de la Commission qui a permis de développer le secteur privé ?

Oui. Il y a d'autres donateurs aussi qui ont fait des efforts : les Anglais avec le DFID, les Français avec la Caisse française, les Belges aussi et le Grand-Duché du Luxembourg aussi mais de façon plus ciblée sur certains pays, 5 ou 6 pays seulement, ils n'avaient pas beaucoup de moyens pour faire autre chose.

C'est dommage car l'Afrique a vraiment un potentiel énorme, et surtout les femmes. Elles ont des capacités très importantes. Excusez l'expression mais ce sont de vrais hommes d'affaires. Je ne me souviens pas d'avoir donné un Euro une fois à une femme qui ne l'ait pas bien utilisé. Donc surtout les femmes mais les hommes aussi, ils ont appris à faire des choses très importantes. Je suis désolé pour eux, ils auraient dû pousser le gouvernement, ils l'ont fait je crois mais...

Et donc ce qui s'est passé avec le secteur privé ce n'était pas unique. Nous avons ressenti le même problème dans d'autres domaines, l'éducation, la santé... Nous avons construit des écoles, des hôpitaux, en espérant qu'après le gouvernement viendrait avec une bonne politique d'appui à l'éducation, formation des profs etc. Même chose pour la santé. On a ressenti ça un peu partout dans d'autres secteurs où on a essayé d'aider au développement. Là aussi, les Caraïbes ou le Pacifique par rapport à l'Afrique ont fait un travail beaucoup plus important. Ce sont des pays avec moins de moyens, de petites îles ici et là, et pourtant ils ont réussi à faire beaucoup plus. Vous avez de bonnes écoles et bonnes universités, mais en Afrique, bon il y a de bonnes écoles au Kenya, au Ghana... Mais vous pouvez compter sur les doigts de la main. Santé, éducation, secteur agricole... Tout s'est passé pareil. Je ne sais pas, les élites africaines ne sont pas bien préparées ou bien... Les choses doivent se faire, et comme la CE toujours a eu cette politique de *driving seat*, c'est à eux de dire dans quels secteurs ils veulent notre aide... on a fini par ne pas faire grand-chose, ce qui est dommage car la CE à l'époque avait beaucoup d'argent et on pouvait mettre les moyens, on pouvait faire plein de projets, par exemple le DFID était prêt à travailler avec nous, à créer avec nous des sociétés financières internationales... Mais faire bouger ces pays africains était vraiment qqch qu'on n'arrivait pas à faire.

Et au niveau des projets vous dites qu'il y avait de l'argent : combien d'argent, combien de projets ?

Je ne me souviens pas, vous pouvez peut-être demander les archives de la Commission. Nous avons aidé surtout dans le cadre de petits projets. L'idée c'était de donner de l'argent pour que les entreprises puissent se développer plus, ne pas faire des éléphants blancs. Donner par exemple 4 ou 5 machines à coudre à des femmes pour qu'elles puissent avec l'appui des voisins faire un petit projet de vêtements... Nous avons aussi avec le CDI développé agro-industrie, et ça marchait très bien. Mais c'était surtout ça, le commerce, les petites choses, agro-industrie, développer de petits secteurs industriels. Je me souviens dans le nord du Sénégal, dans la région de St Louis, je crois qu'il y a même un film sur ça. Mais le gouvernement n'a pas fait de suivi, n'a pas profité de la dynamique ; donc même là la réussite est mitigée aussi. On a fait un peu mais on ne pouvait pas aller très loin, le gouvernement n'a pas pris les choses en main pour aider ces gens-là à devenir de vrais hommes d'affaires et ainsi développer les sociétés.

Quelle répartition ?

C'était surtout géographique. On donnait à un fonctionnaire 4 ou 5 pays. Martin Minguella était chargé des forums industriels, qui ont bien marché. Manuel Rodriguez Alonso a surtout fait du financier, il a développé les lignes de crédit, il a bien travaillé ses dossiers. Mais c'était surtout en fonction des compétences linguistiques. Logli c'était plutôt les pays de langue portugaise. Pour la langue française c'était surtout Manuel Rodriguez Alonso, avec l'appui d'autres mais je ne me souviens pas.

Et Kenneth Karl, il avait fait un stage.

Je crois que c'était comme stagiaire oui, pas fonctionnaire. Mais il était très bien, très dynamique, il comprenait bien les choses et aimait ce type de travail.

Est-ce que l'UE était un acteur important ?

Oui l'UE était un acteur important, mais pas autant qu'on l'aurait souhaité. C'est un peu une tristesse pour moi de dire ça, on pouvait faire beaucoup, mais comme on n'avait pas le soutien sur place, du secteur privé sur place etc., ils n'étaient pas preneurs de ce qu'on voulait faire avec eux, on était obligés de ne pas faire bcp de choses, comme on a fait aux Caraïbes et Pacifique. Là on allait plus loin : ils avaient de bonnes chambres de commerce et d'industrie, les banques sur place étaient développées et preneuses de nos crédits, on avait une tout autre dynamique qu'on n'avait pas en Afrique.

Pourtant il y a des CCI en Afrique...

En Afrique il y a des chambres de commerce oui mais ils n'ont pas les moyens, n'ont pas les experts...

Quelle est la nouveauté que vous avez apportée ?

La nouveauté c'était de développer la ligne de crédit. C'était un domaine nouveau que personne ne voulait toucher. Donc j'ai fait plus de projets avec des lignes de crédit que je donnais à M. Rodriguez Alonso, qui ont bien marché. Mais quand je suis arrivé c'était surtout de créer un cadre légal et fiscal d'appui au secteur privé [dans le cadre des plans d'ajustement structurel] et on s'arrêtait à ça. Et j'ai vu qu'il y avait beaucoup d'autres choses qu'on pouvait faire. Et donc j'ai commencé à la faire avec l'appui de ces deux Espagnols. Les deux venaient du secteur privé espagnol donc ils ont bien vu ce que je voulais faire en Afrique et m'appuyaient là. Mais comme je l'ai dit j'ai compris d'une façon ou d'une autre qu'on préférait que la Commission ne remplace pas le secteur financier, et donc j'ai décidé d'arrêter, même si les évaluations ont montré nous avons fait du bon travail, que nous avons créé beaucoup d'entreprises, et que peu d'entreprises sont tombées en faillite...

On m'a demandé de ne pas continuer, malgré les bons résultats. Je me souviens qu'à l'époque je parlais bien avec la Banque mondiale, je partageais les résultats. Ils disaient aussi que c'était une bonne réussite mais eux aussi disaient qu'il ne fallait pas aller dans cette direction du secteur financier. Donc je n'avais pas vraiment d'appui.

Qui faisait le secteur financier dans ces pays ? Seulement la BEI et la Banque mondiale ?

Oui.

Vous avez senti une pression pour changer de direction ?

Pas une pression, mais oui j'ai subi des recommandations. J'ai vu que je n'étais pas très à l'aise avec ce type de travail donc j'ai décidé de faire autre chose, donc d'utiliser le CDI pour développer ce genre de projets. A l'époque c'était M. Frix puis M. Matos Rosa [avec Sharma], qui à l'époque ont bien travaillé. Même la Banque européenne était très contente avec eux. Bon et parallèlement j'essayais de donner de plus en plus de lignes de crédit à la BEI en essayant de les

convaincre de ne pas penser aux 100 % de garanties. Mais bon « vous êtes une banque, et une banque doit prendre des risques »... mais je ne crois pas qu'ils ont fait bcp de choses. C'est dommage.

Donc vous donniez de l'argent du FED à la BEI mais ils ne l'ont pas utilisé ?

Disons plutôt utilisé pour autre chose, qui allait aider le secteur privé : des ports, des routes qui connectaient le Tchad au Mali à l'Afrique de l'ouest pour pouvoir exporter les produits... C'était des projets qu'ils aimaient car c'était toujours des projets 100 % garantis [grandes compagnies internationales voire européennes]. Quand qqch n'allait pas ils pouvaient aller à la Commission avec leur garantie. Ils avaient des projets autres, je me souviens aux Comores, ils avaient des lignes de crédit auprès des banques locales, et là-bas c'était bien passé. J'étais responsable du secteur privé et j'ai visité les Comores. Les gens sur place étaient contents, les banques locales faisaient leur travail. Mais c'était très peu. Les banques sur place, il y avait quelques pays seulement, mais pas du tout la majorité, où la Banque européenne a trouvé sur place des intermédiaires locaux qui prenaient des risques sous contrôle de la Banque européenne. Le secteur bancaire de ces pays-là il était solide, ils connaissaient bien les banques locales sur place. Mais c'était très peu, on ne pouvait pas faire grand-chose car il n'y avait pas beaucoup de banques comme ça en Afrique.

Et la Banque mondiale elle faisait plus ?

Oui, ils prenaient plus de risques.

C'était une priorité plus importante l'Afrique pour la Banque mondiale ?

Oui, je crois que c'est une question de vocation. La Banque européenne, les experts sont formés pour faire du crédit, ce n'est pas une banque de développement, et comme l'Afrique ne représentait pas 4 % de leur portefeuille, ils ont fait très peu. Je crois qu'ils faisaient ça surtout pour le prestige. Pour dire « nous sommes aussi la banque qui aide au développement des pays ACP ». Mais comme je l'ai dit, c'était surtout de l'infrastructure qu'ils faisaient.

Quels contacts à la BEI ?

On avait des contacts réguliers. J'allais là-bas, ils venaient chez nous d'une semaine à l'autre, c'était très fréquent. Il y avait Mme Noël, une française [belge], qui a fait beaucoup pour l'Afrique, du peu qui a été fait, c'est elle qui a fait énormément pour l'Afrique.

Il y avait Heim aussi, un nom allemand ?

Mmh oui, je ne sais plus. Il y avait aussi un Anglais, qui était directeur pour l'Afrique.

C'est eux qui ont dit la répartition des tâches ?

Non ce n'était pas à la Banque européenne. C'était à l'intérieur de la Commission qu'on a dit ce n'est pas à la Commission de faire ça, et la Banque européenne ils étaient intéressés alors on leur a donné nos lignes de crédit. Après nous avons vu qu'ils étaient plus intéressés aux infrastructures car ils ne trouvaient pas sur place de bons intermédiaires financiers parce qu'ils commençaient à avoir peur de ne pas revoir leur argent.

Quelle était la part d'initiative de la Commission ? Du Conseil des ministres peut-être ?

Vous savez les projets du FED passent toujours par les États-membres, pour que le comité du FED puisse donner son avis. Et la seule chose que je me souviens du comité du FED, on me disait tjrs que j'étais dans la bonne direction mais là aussi ils m'ont recommandé de ne pas abuser de ces lignes de crédit et de faire directement, mais plutôt de passer par des banques locales et la BEI. J'ai vu que partout il y avait unanimité. Tous disaient « vous allez un jour avoir des problèmes, passez ce type de responsabilités aux autres, ne faites pas ça ». Donc j'ai pris sérieusement ces recommandations.

Je ne comprends pas trop pourquoi la Commission ne peut pas le faire...

Ils disaient que ce n'était pas le rôle de la Commission de faire ça. C'est aux pays eux-mêmes de développer un secteur financier adapté. Et donc en faisant ça on entrait dans un domaine bancaire, un domaine sous contrôle des banques centrales, c'était mieux de ne pas entrer dedans, parce qu'on risquait d'être critiqués par les pays bénéficiaires. Donc on était dans un cercle vicieux : on disait c'est au pays de faire le travail et d'avoir des banques, et de le faire sous le contrôle de la banque centrale, mais finalement les banques n'existaient pas, les pays n'ont pas mis en place les politiques de développement, ont tourné autour de ça et...

Aux Comores par exemple le gouverneur de la Banque centrale m'a dit « M. Ritto, j'ai vu les informations, tout se passe bien, mais vous échappez là au contrôle de la Banque centrale, ce n'est pas votre métier de faire ça ». ça a donné du poids à ces arguments de l'époque. Quand j'ai vu ça, en effet j'ai compris que je devais arrêter, même si les résultats sont très positifs, il faut que je m'arrête.

Le CDI était d'accord avec vous, la BEI non, et la WB ?

La Banque mondiale était tout à fait d'accord, ce n'était pas à la Commission de donner directement des lignes de crédit à certains pays.

Votre approche c'est de développer le secteur privé local, mais aussi les investissements européens... qu'aviez-vous à ce niveau-là ?

A ce niveau-là, nous avons les forums industriels que nous avons essayé de développer, on faisait en parallèle : quand un pays travaillait bien, au niveau de l'environnement du secteur privé etc. j'amenais des entreprises européennes pour un forum industriel. Il y a des pays qui ont bénéficié avec ces forums industriels : le Ghana, le Sénégal, le Gabon. Avec l'appui de la Commission et du CDI on pouvait montrer que le secteur privé de ces pays marchait bien, il y a des gens qui sont prêts à l'époque à investir dans ces pays. Donc c'était positif là aussi. Après c'est toujours la même chose, quand vous n'avez pas de moyens financiers...

Qu'est-ce qu'il y a après, c'est terminé ?

Oui je crois qu'il n'y en a plus eu après.

Il y a des forums des affaires qui ont lieu tous les 4 ans...

C'était la même chose, exactement. C'était l'idée de faire la publicité des pays qui travaillaient le mieux dans la promotion du secteur privé, pour faire venir les investissements dans ces pays-là. Parce qu'il y a des pays comme la Grèce, le Portugal, l'Espagne, qui n'ont pas un secteur industriel très développé, donc ils avaient des industries plus adaptées pour le développement.

Donc on ciblait plus les entreprises industrielles pas très développées, plutôt rustiques disons, plus modestes, plus adaptées aux pays africains. Ces entreprises étaient par exemple en Angola, en Zambie... C'était apprécié parce que c'était des industries pas très développées, et donc les Africains comprenaient vite et pouvait développer plus. Ils ont bien aimé ce type d'industries. Dans le textile, panification, dans la bière... des petites choses, pas de grande taille, mais avec un équipement que le CDI certifiait, un équipement plus adapté aux pays africains, plus qu'un équipement de nouvelle génération et sophistiqué, les Africains avaient peur quand ils voyaient ça ils disaient « nous ne sommes pas capables de maintenir ce type de machine... »

Qu'y gagnait l'entreprise portugaise alors ?

C'était toujours en *joint-venture*, l'entreprise portugaise venait à 50-50 et devenait un peu propriétaire sur place, elle pouvait exporter au Portugal des matières premières pour développer ces activités. Je me souviens en Guinée Bissau d'une entreprise portugaise qui fabriquait des chaussures très adaptées au marché local, et qui avait beaucoup de succès à l'époque. Ç'avait été fait avec l'appui du CDI, parlez-en avec Matos Rosa, il doit s'en souvenir mieux que moi. C'était une petite entreprise portugaise qui avait créé une entreprise locale avec l'appui d'entrepreneurs locaux, et fabriquait des chaussures qu'ils vendaient dans les pays autour : le Sénégal, Mali, Guinée Conakry... La même chose s'est passée au Cap Vert, là-bas c'était l'industrie pharmaceutique. Ils ont développé une petite industrie pharmaceutique avec l'appui de petites entreprises portugaises. Après ils exportaient pour toute l'Afrique de l'ouest, Mauritanie, Sénégal, Gambie... les uns après les autres. C'était une petite industrie qui faisait des choses pas sophistiquées, des aspirines... ça marchait très bien, ils ont profité d'équipements qui venaient du Portugal et qui ont été certifiés et entretenus avec l'appui du CDI. La même chose s'est passée dans le textile. J'ai visité avec Matos Rosa une entreprise qui faisait des chemises et exportait tout vers l'Allemagne. Les Allemands étaient contents : la qualité et le prix étaient bien, disaient-ils. C'était la même chose : les Allemands ont expliqué comment faire les choses, puis leur achetaient. C'était très bien.

C'était l'UE ou l'Allemagne à travers son ambassade ?

Par l'ambassade oui.

Certains pays avaient plus l'habitude de cela ?

C'était plus le Portugal et l'Italie oui. La coopération italienne fait que... l'Italie est connue et travaille depuis beaucoup d'années là-dedans. Les Italiens par exemple ont beaucoup travaillé en Éthiopie, beaucoup d'entreprises sont encore là-bas. J'ai visité l'Éthiopie, et la coopération italienne a fait de bonnes choses-là sur place, dans le domaine industriel ça fonctionnait bien.

Y avait-il prédisposition culturelle de certains nationaux ?

Oui peut-être, car comme nous avons eu une longue colonisation en Afrique, on comprenait mieux les problèmes et les gens sur place.

Et les autres pays étaient d'accord, l'Angleterre, la France...

Oui tout le monde était d'accord et souhaitait que l'on fasse davantage. Mais en même temps ils souhaitaient qu'on fasse davantage mais il ne fallait pas que nous touchions au secteur financier directement... On savait qu'en faisant ça on allait être bloqués.

Est-ce que l'idée de développer trop le secteur privé local... je veux dire est-ce que derrière ça on ne préférerait pas aider plutôt les entreprises européennes ?

Oui et à la fin on a transféré beaucoup à d'autres secteurs, éducation, infrastructure... L'argent ne pouvait pas continuer sans utilisation, et finalement... On se disait l'infrastructure et l'éducation aident aussi le secteur privé, donc on leur donnait l'argent, ce qui est dommage mais enfin bon.

Dans les programmes indicatifs nationaux, le secteur privé était mentionné ?

Oui effectivement le secteur privé était mentionné, parfois comme 2^e ou 3^e priorité mais ce n'était pratiquement jamais le secteur principal de notre engagement dans les pays bénéficiaires. C'était comme ça depuis le début. Vous savez que la coopération en Afrique a commencé très tôt, en 1958, quelque chose que la France a souhaité dès le début, mais c'était surtout dans le sens d'aider les secteurs de base, en éducation, santé, créer des infrastructures de base etc. et les pays après doivent développer le reste. C'était la logique mais ça n'a jamais été le cas. Il y a eu des choses, off the record maintenant, qui montrent bien que les pays africains n'étaient pas sérieux, ou ne comprenaient pas, je ne sais pas. Quand nous avons visité les Comores par exemple, le Premier ministre m'a reçu et m'a dit « je suis très content de l'appui que la Commission nous donne pour les routes, les infrastructures que nous avons ici... La Commission les a construites depuis longtemps, mais maintenant c'est le moment de venir faire l'entretien ». Alors je répondais « mais non ce n'est pas à nous de faire ça, nous avons construit les choses, à vous de faire l'effort pour les entretenir... » Vous voyez on disait « il faut mettre les pays dans le *driving seat* », mais comment faire quand ils ont ce type de mentalité. Mais on a toujours peur à la Commission de se mettre à la place des pays. Parce qu'après on va commencer à nous appeler des néocolonialistes, de dire de faire ceci, faire cela... On était critiqués des deux côtés. Il y avait des pays si on faisait des choses directement, on nous disait « le pays c'est nous qui le gérons, qu'est-ce que vous venez faire ici, si vous n'êtes pas d'accord avec ça... »

Et aujourd'hui vous suivez ?

Après j'ai eu d'autres jobs, mais je crois qu'aujourd'hui ce n'est pas très différent de ce qu'on a laissé. En 1998, les autres sont restés là. Minguella est resté jusqu'à la retraite, Rodriguez Alonso aussi, ils étaient plus âgés que moi. C'est moi à un moment, on m'a dit comme ça fait depuis un certain moment, 6 ans je crois, la Commission a dit qu'on devait changer de fonction, et ils ont proposé d'autres fonctions, notamment l'unité des Caraïbes était sans chef d'unité. J'avais un bon souvenir de ces pays-là de quand j'étais au secteur privé, c'était un plaisir de travailler avec eux, ils faisaient bien leur travail. Ici à Bruxelles on dit toujours que le Secrétariat ACP est maintenu par les gens des Caraïbes, c'est eux qui font tout. Quand il y a une nouvelle convention de Lomé ou Cotonou, c'est toujours eux qui amènent les propositions ou contre-propositions sur la table. Les Africains laissent les Caribéens faire.

Logli a travaillé ailleurs après, aux ONG... Il a évoqué des problèmes de coordination avec la BEI et la Banque mondiale, est-ce que ça a été interprété comme une position qui allait trop loin ?

Je n'ai jamais eu de problèmes avec la Banque mondiale ou la Banque européenne, mais j'ai constaté qu'ils ne faisaient pas beaucoup de choses, je souhaitais qu'ils fassent davantage et je passais mon temps à leur dire qu'ils pouvaient faire plus et compléter le travail qu'on faisait ici à la Commission.

Autres implications de la réforme des cadres à la Commission ? Est-ce que vous vous souvenez notamment du déplacement de gens de la DG Commerce au développement ?

Je me souviens d'un Espagnol qui était un bon expert du secteur privé, mais qui venait du commerce... Frontini, Gaspar Frontini. Si vous pouvez le contacter, il était beaucoup plus jeune, il était très bien, c'était un type qui travaillait très bien. Il était du Commerce et est venu après à la DGVIII. Il a donné une bonne contribution, il aimait aussi le développement du secteur privé, mais il a continué à la DGVIII dans le secteur du commerce, le *trade*, le commerce entre pays, le commerce avec l'UE. Mais je crois aussi, peut-être je me trompe, on avait une petite unité très dynamique à l'intérieur de la DGVIII, pour le tourisme, et je crois, peut-être je me trompe, mais Gaspar Frontini a aussi donné un coup de main dans le secteur du tourisme.

Est-ce que l'approche du secteur privé a changé avec Cotonou ? De nouveaux éléments ?

Non pas vraiment, nous avons continué à négocier et essayer de faire comprendre aux pays que le secteur privé était important, qu'ils devaient en faire une priorité, mais nous en sommes restés là, nous ne sommes pas allés plus loin. [...] »

5) Entretien avec Paolo LOGLI, 21 septembre 2016, Florence

« Alors si on reprend, vous vous souvenez du contexte quand vous êtes arrivé à la Commission ?

Oui je me souviens même du jour, c'était le 28 ou 29 avril 1970. C'était un autre siècle. Tout était en français à l'époque. Les Anglais ont mis du temps à avancer leurs idées. Il fallait d'abord qu'ils trouvent leur marque, ou leur intérêt, je ne sais pas. L'unité secteur privé a été inventée, je ne sais pas, 5, 6, 7 ou ans après [avec Lomé]. Il faut le demander à Frisch ça. Frisch il disait tout le temps, le secteur privé, « c'est difficile ». C'est difficile de supporter le secteur privé avec l'argent public. Alors nous avons essayé de les mettre ensemble. Nous avons été aidés par ODI. C'était plus tard, vers 1980. Ils nous ont beaucoup aidés, conseillés. Le Royaume Uni, ils voulaient aider.

Pourquoi ?

Ah c'était une tradition ça pour eux, de développer le secteur privé.

Alors qu'en France non ?

Non en France c'était plutôt le dirigisme. Bon, Frisch a accepté de mettre en place le CDI. C'était les pays africains qui avaient insisté. J'avais proposé de l'appeler, en anglais, « Development centre », parce que je parlais un anglais américain. Frisch il a dit « non, en anglais il faut un nom anglais anglais » donc c'est devenu le CDI. C'est André Huybrechts, mon directeur, qui a travaillé dessus. C'était un fonctionnaire belge, qui est resté très longtemps dans l'unité.

On peut reprendre un peu l'organigramme ? Vous travailliez avec Frisch ?

Oui il y avait deux unités : il y avait les études, et le politique. Frisch il était pragmatique. Pragmatique, d'ailleurs, c'était le mot d'ordre de la DG Développement. Avant c'était toujours la France, et les anciennes colonies françaises, puis avec pragmatisme la DG Développement s'est adaptée aux nouvelles données, aux nouveaux membres. Par après Huybrechts est devenu chef d'unité.

Et vous avez eu des conseils aussi du côté français ou d'un autre pays ?

Pour le secteur privé ? Ah non, on n'a eu aucune suggestion du côté français. Nous avons dû inventer. Les Pays Bas ils parlaient tout le temps du rôle des femmes. Ils en mettaient partout. Dès qu'on parlait de quelque chose, ils disaient « ah oui, mais alors qu'est-ce qu'il y a pour les femmes ? ». Dans le FED il y avait la possibilité de faire des prêts. Alors on a demandé à l'unité du secteur privé de gérer les prêts. Le secteur public ne pouvait pas gérer ça. Alors avec deux anciens de la coopération française, on a créé des programmes de prêts. Mais la Banque européenne a dit : « ah mais s'il y a des prêts, c'est pour nous ».

Et c'était quand ça ?

C'était au début des années 1980.

Et à cette époque, la Commission s'occupait en majorité de choses comme l'infrastructure ?

L'infrastructure, c'était pour le secteur public. Il n'y avait pas encore l'idée que l'infrastructure pouvait être privatisée. La Caisse française de développement a trouvé ça intéressant, notre approche. Mais nous comme eux, nous étions bloqués par la Banque européenne qui ne voulait pas que nous fassions les prêts. Avec Huybrechts nous avons envisagé une répartition des tâches avec la Banque européenne. La Commission pourrait promouvoir le secteur privé à partir des petits projets, et la Banque européenne les gros projets, le minier surtout. C'est là qu'a eu lieu l'exemple que je vous ai cité, avec le Français, dans la région de Ségou au Mali, qui avait lancé une opération de tout petits prêts aux cultivateurs. Nous étions deux dans l'équipe, Huybrechts et moi, et travaillions avec les desks.

Et Anacoreta Correia était là ?

Oui, quand les Portugais sont arrivés... Anacoreta Correia était enthousiaste. Avant il y avait un Hollandais, et Minguella déjà. Et puis il y a eu l'explosion des projets, et la venue des problèmes avec la Banque européenne et de tous nos malheurs.

Le Directeur général adjoint, Foley, il était très enthousiaste. Il disait toujours « this is your money ». Il était plus enthousiaste que Frisch. Cheysson aussi, et Pisani, il a voulu donner beaucoup de pouvoir à la DG VIII. Avec le CDI, un premier bureau a été installé au Nigeria. Ils nous ont demandé de faire des routes privées, mais c'était impossible pour nous. A la fin des années 1970 déjà on avait envisagé un projet PME. La Banque européenne intervenait aussi avec le CDI, mais pas beaucoup, à cause des problèmes de remboursement. Nous on s'intéressait surtout aux toutes petites entreprises, dans les campagnes, pas dans les capitales. On ne voulait pas faire dans la capitale, il s'agissait de développer le pays, les petits cultivateurs, les petits artisans.

Vous souvenez-vous de vos conditions d'embauche ? Pourquoi vous ? Pourquoi des Portugais ?

Mmh... la gestion du personnel était gérée par un assistant de Frisch. C'est Minguella qui était venu le premier. Anacoreta Correia était venu avec un Hollandais très efficace, [Blonk ?].

Et pourquoi un Portugais ?

Sans doute aussi pour aider le secteur privé dans les anciennes colonies. Comme les pays étaient récemment indépendants, il y avait encore beaucoup de Portugais dans les ex colonies. Ces gens pouvaient être des relais faciles pour la Commission dans ces pays. Il y a eu aussi [Pieter]

Bangma, et un Anglais. Rodriguez Alonso, et un Belge, qui est mort sur l'autoroute. C'était tragique, il faisait le trajet tous les jours, et je lui avais dit « c'est trop dangereux ! ». C'était une unité très enthousiaste. Quand Anacoreta Correia est parti, c'est Ritto qui l'a remplacé.

Avec l'approche Foley, on avait des missions où on poussait le secteur privé dans des pays vivaces. Des pays où il y avait un secteur privé dynamique. On voulait créer des entreprises, créer des entreprises. C'était la grande question avec la BEI : la BEI on leur disait d'aider à créer les entreprises, mais ils voulaient aider les entreprises déjà bien structurées.

Pouvez me parler des projets ?

Au Sénégal on a eu un des premiers apports des entreprises européennes.

Un des premiers forums industriels ?

Oui. Il y en avait aussi avec Maurice et sa zone franche. Au Guyana on a interrompu le Sysmin en soutenant le secteur privé minier, alors le Sysmin a dû s'arrêter car on venait distordre la situation.

Et quelle était la part d'initiative de la Commission ? Comment vous définissiez votre rôle ?

Notre rôle on le comprenait par rapport à la position de la Banque européenne, mais aussi par nos propres réflexions, et en fonction de nos contacts, nos appels au téléphone avec ODI. On les appelait pour travailler ensemble. On fournissait une assistance technique au secteur privé, puis on a proposé une promotion des investissements européens. Alors le Royaume Uni était très enthousiaste. Nous sommes allés à l'OCDE à Paris pour proposer ce qui était le premier système de garantie des investissements. Les Etats membres de la CEE étaient d'accord. Mais il était difficile de trouver un accord des ACP. Nous avons des difficultés avec d'autres DG à la Commission. Et nous avons buté contre une, c'était le terme officiel, « opposition très forte » des ACP. Certains voulaient signer, mais le responsable qui était du Nigeria voulait un poste au CDI, alors il ne prenait pas de risques.

Par après notre expertise a été reprise par la DG I à l'OCDE. Ils n'ont pas apprécié qu'on prenne l'initiative de présenter notre proposition à l'OCDE. Les Etats membres étaient d'accord à l'époque mais le texte a été avorté. Après ça, avec d'autres tentatives, les Etats membres européens ne seraient jamais plus d'accord ensemble. La Banque mondiale disait que ça n'allait pas : si le secteur public (nous), s'occupe trop du secteur privé, on ne fera pas vivre le marché. Il faut que ça se fasse sans subventions. A l'époque il se passait des batailles à l'OCDE : après une intervention du Japon qui parlait d'aider le secteur privé par le secteur public, et ça marchait, l'OCDE a dit : « on n'invite plus le Japon, ce n'est pas possible ».

Nous on était d'accord. On était d'accord avec Yunus aussi. On a essayé de faire la même chose que Yunus en Afrique, même si ce n'est pas pareil évidemment. Le Bangladesh est très différent de l'Afrique. On pouvait faire des tout petits prêts à 10 ou 15 % d'intérêt. Nous avons des problèmes avec la Banque européenne, dès qu'on a eu un projet avec l'Éthiopie. Nous y étions pour aider les banques éthiopiennes locales, dont beaucoup étaient tenues par des Italiens. On m'a dit : « vous ne pouvez pas faire ça ».

Qui ? La Banque mondiale ?

La Banque mondiale oui, ils sont venus à 20 avec le FMI. Ils voulaient pas aider les banques éthiopiennes, mais des banques africaines, c'est-à-dire étrangères, pour faire jouer le marché. Là c'étaient des banques kényanes, car pour une raison ou une autre elles marchaient mieux que les éthiopiennes. Je suis allé voir le gouvernement éthiopien pour leur dire de fixer des taux d'intérêt *ex ante*. J'ai dit au gouvernement aussi, « si vous voulez faire un projet pour le secteur privé, demandez son avis au secteur privé, voir ce qu'il en pense ». Leur réponse a été « on a demandé, au Parlement, qui a dit non ». Alors moi je disais, « mais évidemment si vous demandez au Parlement, ils ne vont pas dire ce qu'il faut faire pour le secteur privé, ce sont des politiques ! ». Mon collègue de la Banque mondiale me disait « arrête tu ne te rends pas compte... » Comme j'ai été italien on m'a soupçonné... Après j'ai été vu comme un Italien raciste qui ne laisse pas les Africains décider... Vous devriez comparer le projet de protection des garanties qu'on a présenté par rapport à celui de l'OCDE. Vous verrez, le nôtre était plus ouvert, plus favorable aux Africains. Par après, le plan de l'OCDE a été bloqué par les gauchistes, comme avec le TTIP aujourd'hui. Les Etats membres avaient accepté la nôtre, qui était en avantage pour les pays ACP. Il sera intéressant de voir les différences.

Comment s'est déroulée l'écriture ?

On a appelé quelqu'un de la Banque mondiale et du FMI pour l'écrire, ils avaient l'habitude. Petit, qui était directeur général adjoint, a décidé de suivre la Banque européenne et de faire cesser cette bataille. Il a fait partir Ritto, et moi, pour mettre Debén. *[Suppression des propos à la demande de l'interviewé]*. Malgré environ 60, 70 ou 80 projets en cours ou passés, notre approche secteur privé a été tué. Ils ont gardé quelques projets dans les Caraïbes, parce qu'ils marchaient bien.

Vous devriez rencontrer Granelli, il connaît encore bien tout ça.

Et on peut préciser un peu cette époque de changement ?

Oui, Mme Lagarde est venue en tant que ministre à Bruxelles, elle a critiqué Lamy, qui était commissaire. Lamy reconnaissait qu'il y avait du bon dans le dirigisme de notre approche du secteur privé.

Oui Lamy était de gauche... ?

Il était socialiste oui. Mais bon il pensait peut-être déjà au GATT, enfin à l'OMC.

Et les deux Français du commerce qui sont venus au développement ?

Oui il y en a qui est directement devenu chef d'unité à la DG DEV. Il faudra que vous trouviez ça, je ne sais plus moi. En 2004 ou 005, le groupe des PME de la Banque mondiale a perdu de la force, et la Banque mondiale a lâché la main à ce moment-là.

Quel groupe PME ?

Un groupe PME à la Banque mondiale a été créé, qui voulait convaincre que le secteur privé ne devait pas être aidé. Il y avait des contacts continus avec la Commission. Il y avait apparemment besoin de mettre la pression. Les Pays Bas ou le Royaume Uni, je ne sais plus, a dit à la Banque mondiale, attention vous allez trop loin.

Quand ? À quel moment ?

Dans les années 1990, il y avait eu une discussion. Par après c'est Manservisi qui a renoué l'approche publique du secteur privé. Il s'était appuyé à l'ONUDI au début. Il s'était appuyé sur les premières études de l'ONUDI, ça devait être 2004.

Et les CCI vous aviez des contacts avec ?

Oui elles étaient reconnectées avec l'UNIDO.

Mais des contacts avec vous à la Commission aussi ?

J'ai essayé de voir les chambres de commerce africaines, mais souvent elles n'étaient intéressées que par les grandes entreprises. Pas par les petites, donc on ne parlait pas la même langue.

Et les CCI européennes, vous aviez des contacts avec elles, ou avec Eurochambres ?

Oui les contacts avec les chambres de commerce européennes, on les avait à travers Eurochambres surtout.

La DG DEV vous diriez qu'elle était sous le contrôle d'une institution particulière ?

Mais oui ! Elle était sous le contrôle de la DG Concurrence, qui venait toujours faire attention à ce que la DG DEV ne donne pas de monopole. Pour elle il faut s'assurer qu'il y a de la concurrence. ç'aurait été grave sinon. A un moment ils sont venus s'en mêler. Et puis la DG 1, RELEX, ils voulaient être seuls à parler des investissements.

Quand était-ce ?

Ah... Je dirais, quand on a commencé, à la DG VIII, à troubler les eaux. La DG I ça devait être au moment de la question du texte sur les investissements européens, en 1992)1993. Pour la concurrence, c'était à leur initiative, je ne sais pas quand. Ce sont eux qui sont venus vers nous. Nous avons toujours été écoutés, jusqu'à ce que qu'on trouvait qu'on commençait à leur casser les pieds. Là ils disaient, « ça suffit ».

Le Premier ministre anglais aussi, Tony Blair, il est venu à la Commission. Il est venu pour lancer des directeurs anglais à la Commission.

A quels postes ?

Au commerce et au développement. Un grand économiste de la Banque mondiale aussi, David Dollar, est venu. Il a dit, « mais comment c'est possible !? Comment, vous ne pouvez pas faire ça comme ça, il faut que le marché se développe de lui-même ! ». Il y avait un autre de la Banque mondiale, [Carl Bond] aussi, je me souviens parce que son nom ressemblait à James Bond.

C'était quand ?

C'était au début des années 1990, 1995...

La Commission les invitait et cherchait leur avis ?

Ah non, Soubestre était toujours opposé à la présence de Washington. Et c'est intéressant, avec le Royaume Uni et Tony Blair, c'est qu'on observe déjà une renationalisation de l'aide au développement, déjà.

Comment ça ?

Et bien on voit que le Royaume Uni insiste sur sa vision, et dit comment il faut faire, et que les Français ne veulent pas, qui disent que non cette approche [anglaise] ne suffit pas.

Et on voit aussi que les EPA sont la continuité de cette approche libériste. Ce n'est pas du tout comme notre approche interventionniste. Il faut voir le combat qu'il y a eu, c'était OXFAM je crois, contre Lamy, et tout ce que les EPA allaient apporter ! Il s'agissait maintenant d'amener les entreprises européennes à exporter en Afrique, ce qui n'était pas du tout le but avant.

Parce que quand vous étiez à la Commission vous n'étiez pas aussi pour l'export des entreprises européennes ?

Ah non ! À la Commission nous avons toujours été opposés aux exportations européennes, mais pas aux entreprises qui iraient là-bas, pour créer des possibilités de développement. C'est important la différence. Le Directeur général avait des problèmes sur l'idéologie du secteur public par rapport au secteur privé.

Et le secteur privé est devenu une priorité quand même ?

Oui. Quand on a abandonné l'approche de Fowley, qui disait « this is your money, faites-en ce que vous voulez », nous avons fait, nous avons imposé des priorités. Dont le secteur privé. Nous étions vraiment intéressés pour lancer des choses. Le plus était le mieux. Alors c'est les exemples que je vous avais cités, de l'industrie du Teck dans les Caraïbes, ou le lac d'Uganda, ou en Tanzanie, avec le poisson là qui a mangé tous les autres. On nous disait, « mais vous détruisez tout ». Mais non on créait des possibilités de marché. Ou encore les industries des fleurs au Kenya, qui remplacent les autres industries.

Et comment vous procédiez à ces missions ?

On faisait de l'assistance technique. On envoyait un consultant faire un diagnostic du secteur privé du pays. Pendant 10 jours. Pour la Commission c'était une personne, 10 jours de mission. La Banque mondiale quand elle y allait, elle y allait avec 10 personnes, pendant un mois. C'était différent. Par après pour avoir plus de moyens on a demandé un expert du secteur privé dans chaque délégation. On nous disait « ah mais vous êtes fous, vous êtes des impérialistes [de votre sujet] à vouloir imposer votre vue ». En fait ce n'est pas qu'ils étaient contre, ils avaient surtout peur de la « bagarre » qui avait lieu.

Quelle bagarre ? Les gens étaient au courant ?

Mais oui, tout le monde était au courant de la bagarre de la Commission avec la Banque européenne et la Banque mondiale.

Mais Ritto il ne semble pas s'en souvenir avec force...

Ah, Ritto il a toujours été accusé d'être trop gentil en soignant ses relations avec la Banque européenne, pour faire passer les idées de la Commission. Ritto il était banquier, il comprenait comment parler aux banques. Quand on a décidé de remplacer Anacoreta Correia, avant Ritto donc, j'ai été pressenti car j'étais chef d'unité adjoint... mais la Banque européenne a dit, à propos de moi, « Logli n'est pas un ami de la banque ».

Et après j'ai été déplacé, et Ritto il a été mis au placard.

Mais il a quand même été chef d'unité aux Caraïbes, et puis Ambassadeur... ?

Oui, où ça ? À Cuba ! Dans un endroit isolé, qui ne compte pas.

Et puis au Vatican...

Oui, voilà ! C'est une mise au placard. [*Suppression de passages et fin de l'entretien*] »

6) Entretien avec RD, 28 septembre 2016, Bruxelles

« [...] Je remarque que le Parlement européen est très politique aujourd'hui. Il est en train de forcer la Commission à adopter une position sur l'avenir de Cotonou. Il demande vraiment des comptes. Depuis l'approbation de la Commission par le Parlement, et depuis que le Parlement reprend le budget, le Parlement joue le rôle de contrôle de l'exécutif. Le Parlement est à la recherche d'une place au sein des institutions européennes et veut forcer les ACP à ce que le Parlement ACP joue le même rôle de contrôle. Depuis Yaoundé, la coopération était le développement et le commerce. Elle ne s'occupait pas du politique. C'était une approche par plan, par programmation. Compte tenu du niveau de développement des anciennes colonies européennes, surtout la France, il faut le dire, ces anciennes qui avaient comme ressources principales des matières premières, la CEE a offert un accès au marché aux produits de base, sans réciprocité il est vrai.

Puis vient Lomé et timidement, avec Lomé II ou III, toutes les ex-colonies ont eu accès à la CEE. Et comme on dit, on a « fait le tri » : on ne pouvait pas avoir sur le même niveau des pays comme l'Inde dont le développement était beaucoup plus avancé... Donc on a fait les pays d'Afrique subsaharienne, les pays des Caraïbes, et les pays du Pacifique (il fait le compte). On garde alors les deux piliers, on ajoute de l'assistance technique (c'est-à-dire du renforcement de capacités) et timidement on met en place un appui à l'intégration régionale. On crée le Stabex et le Sysmin, pour faire évoluer les pays exportateurs de matières premières, à être en capacité de transformer ces ressources. Là, vient naître le CDI, et le Centre de coopération culturelle (qui ne dure pas longtemps), et le CTA. Vient alors la nécessité d'amorcer un dialogue politique. Timidement, avec Lomé II et III, et surtout avec Lomé IV, le côté anglophone (anglosaxon) de l'UE veut avancer une dimension de bonne gouvernance, une bonne gestion des affaires publiques, la démocratie etc.

C'est là qu'apparaît le développement du secteur privé selon vous ?

Mais non, c'est déjà avant, le développement du secteur privé est déjà là avec la création du Stabex, du Sysmin et du CDI. On parle de développement industriel. Mis à part les grosses unités de production nationalisées, ou les compagnies de coton, de sucre ou d'arachide, on se rend compte que le développement du secteur privé passe entre le secteur privé du Nord et le secteur privé du Sud. On croyait que le FED (à la CEE) serait utilisé par les ACP pour investir là-dedans, et que le CDI serait seulement là pour développer l'expertise technique pour la promotion commerciale, les formations, la mise aux normes... C'était vrai pour les années 1970, c'était un peu vrai pour les années 1980, mais ça l'était de moins en moins : les plantations de coton, d'arachide, de café, de cacao... soit ce sont des plantations d'État, soit ce sont des investissements du Nord vers le Sud. Appuyer un secteur privé avec de l'argent du public... c'est antinomique...

alors que le secteur privé par définition ce sont des capitaux à risques... on crée des distorsions, de la concurrence déloyale dans les pays bénéficiaires en promouvant une entreprise ou un secteur plutôt qu'un autre. Et là, vous tombez sur le [domaine du] commerce, sur l'OMC, où les règles sont strictes.

Si le Stabex était fait pour compenser (lorsque les conjonctures baissaient, les termes d'échange étaient en défaveur des recettes des ACP), on compensait monétairement, par exemple, si on constate une chute des prix pendant 3 ans. Mais on se pose la question : quand il y a une telle situation, qui souffrait ? Le paysan. Mais le seul interlocuteur de l'UE était le gouvernement. Ce n'est pas le planteur de coton du Bénin, le producteur d'arachide du Sénégal... La Commission donc compensait par des transferts, espérant que les ACP feraient des ajustements structurels pour améliorer la compétitivité des entreprises. Mais l'argent de l'UE était utilisé pour les comptes de l'État. Les pertes avaient une incidence négative sur les recettes budgétaires. Mais pour les recettes des produits miniers, là il y a eu des problèmes : les compagnies minières, qui sont détenues par des entreprises du Nord, quand il y avait une chute du cours du manganèse, à cause d'un retournement du LME (London Metallic Exchange), les Européens disaient il faut nous compenser aussi. Donc, le Sysmin n'a jamais pu être opérationnel. Comme si on finançait les mines du Sud au détriment des mines du Nord. Et le rôle du CDI, le CDI ne joue pas le rôle attendu, c'est-à-dire de vecteur de l'industrialisation des ACP. Le CDI n'a pas pu justifier sa viabilité, en dehors de prétendre assister une usine de sciage de bois au Surinam, une confection de meubles en Jamaïque [des petits projets pourris], à travers des petites aides de facilitation de la certification, de formation, d'amélioration de la compétitivité...

[Un autre problème :] J'avais travaillé à l'OMC avant. L'OMC avait mis en place avec la CNUCED... L'OMC s'occupait surtout des bonnes règles pour les flux commerciaux mondiaux, s'occupait des obstacles tarifaires et non tarifaires (les normes, les standards), et la CNUCED, la structure devait assister les PVD (on ne disait pas PED), le groupe des 77, pour accéder à un développement équitable), et donc l'OMC et la CNUCED ont mis en place le Centre du commerce international, le CCI ou ITC. Le CCI avait pour mission la promotion, l'adaptation des produits..., comme le CDI. Donc le CDI est venu en porte à faux par rapport au CCI sur le plan mondial. Et entre-temps, il y avait l'ONUDI aussi.

Quelle était votre place au CDI ?

Je représentais les pays ACP au Conseil d'administration du CDI, et nous avons pensé qu'il fallait changer de paradigme. Nous avons essayé de faire le bilan, mais nous n'avons pas cerné un impact positif du rôle du CDI, c'est-à-dire dans le but de l'industrialisation, de la transformation des unités de production... Nous avons pris soin de faire siéger au sein du CA les responsables des unités de production, c'est-à-dire les entrepreneurs.

Comment voyez-vous alors les difficultés de l'Union européenne à faire une politique de développement du secteur privé ?

Mais, est-ce qu'on peut avoir une politique de développement commune aux ACP ? *Question mark*. Nous avons institué un groupe de réflexion au sein des ACP, je m'en chargeais là aussi. Nous avons compris que nous sommes à l'époque en porte-à-faux avec des institutions, et avec les industries des États membres : on utilise l'argent du contribuable pour financer la concurrence!

Les industries dans ces pays en effet pouvaient être japonaises, chinoises... dans le textile, l'automobile...

Et deuxième question, étions-nous outillés pour l'industrialisation ? Pour moi non. Pour moi non : 1. l'ONUDI était mis en place et 2. nous avions les commissions régionales. Est-ce que le Gabon, s'il voulait s'industrialiser, ne pouvait pas coopérer avec la Côte d'Ivoire... Peut-être, comme disait Senghor, « avec des cercles concentriques on pouvait mieux s'en sortir ? » Le Coton vous en aviez en Haute Volta, au Bénin, au Mali, au Niger... Bon nombre, bon nombre de ces fabriques appartiennent à des capitalistes français. Mais le Mali ne pouvait pas prendre le FED pour transférer à des entreprises françaises...

A la fin de cette réflexion, vers 1998-1999, on passe du CDI au CDE. La réflexion nous confirme que pour ramener une politique d'appui au secteur privé, il faut concerter les secteurs privés des ACP-UE, c'est-à-dire les opérateurs de ces deux grandes familles. Il nous faut savoir comment ils voient l'articulation de ces politiques, comme les deux sont concernés. Par exemple, Bolloré est le champion des ports en Afrique de l'ouest. Il serait bon que Bolloré se mette avec les sous-traitants locaux, et non pas que les ACP élaborent une politique à part, en excluant les entreprises du Nord. Même chose pour le sucre, que je connais bien. Un sucrier français avait des fabriques au Congo, au Cameroun... Mimran [le sucrier Jacques MIMRAN] avait aussi l'industrie brassicole au Bénin, au Sénégal. Nous allions vers le paradigme suivant : le secteur privé est une affaire privée, et la Convention (Lomé) ne permettait pas de s'en occuper... Nous avons pensé, mieux vaut commencer à réfléchir comment transformer le CDI en CDE, c'est-à-dire le diriger sur les entreprises. Peut-être avec cette vocation-là, cela attirera plus la coopération entre les uns et les autres. Nous dialoguions avec nos amis de la DGVIII, c'est là que je parlais avec mon ami Carvalho Sequeira. Nous disions « réfléchissons sur une politique d'appui au secteur privé ». Et pour anticiper, il nous fallait changer le CDI en CDE. La transition a eu lieu de 1998 à 2000 si ma mémoire est bonne.

Et quel est votre parcours particulier là-dedans, en tant que diplomate ?

Et voilà venu le moment pour moi de vous expliquer d'où je venais avant de m'occuper de ces questions. Je suis entré au groupe ACP en venant de l'OMC, de la Banque mondiale, de l'Ambassade du Zaïre à Genève. J'ai été aussi, avant cela, secrétaire général de ce qu'on appelait l'OPEP du cuivre, à Paris. Les ACP étaient dirigés en trois grands départements : commerce ; développement, financement, coopération technique, j'étais responsable de la coopération financière (tout ce qui était FED, Sysmin, Stabex) et de la coopération technique (renforcement des capacités, former les ordonnateurs nationaux), et là je tombe sur les procédures, qui sont très longues, la bureaucratie... Et il y avait aussi l'appui au secteur privé (là-dedans ou en 3^e groupe). J'ai occupé ces responsabilités pendant 12 ans. De 1988 à 2000. Avec mon collègue qui était au Conseil, nous étions corédacteurs des financements ACP-UE. Pour les ACP, tout est paritaire avec l'UE.

Les ACP, jusque 2000, c'était le commerce, la coopération financière et technique. Au Conseil des ministres, qui se réunissait 2 fois par an, dont 1 pour l'évaluation des coopérations. Entre-temps, chaque groupe a les Ambassadeurs : le Comité des Ambassadeurs, avec un sous-comité CDE, un sous-comité coopération technique... Et le Secrétariat ACP est en charge du monitoring de ces deux grandes institutions, Conseil des ministres et comité des Ambassadeurs.

Les deux parties se sont entendues sur le côté paritaire au niveau parlementaire aussi. Elles ont créé l'Assemblée parlementaire paritaire, qui se rencontre aussi 2 fois par an. Dans cette Assemblée, siégeaient également un représentant de la Commission (de la DGVIII mon vis-à-vis Paolo Logli) et pour les ACP c'était moi. La Commission et les Etats membres forment la partie européenne. Les Etats ACP sont les vis-à-vis sur le plan étatique. Chacun des groupes a délégué le monitoring de sa politique, à la CE et au groupe ACP. Mais les deux ne sont pas égaux en moyens. Ces institutions paritaires ont l'œil sur ces organisations : CTA, CDI, culturel...

La nomination du numéro 1 du CDI était consensuelle, avec rotation. Tantôt un Européen, tantôt un ACP. La Commission amenait son candidat, souvent quelqu'un proposé par le Conseil des ministres... et du côté ACP, le Comité des Ambassadeurs l'amenait, pas le Secrétariat ACP : donc c'était plutôt quelqu'un de politique. Selon les règles des six régions, avec 4 régions en Afrique (AE, AS, AO, AC), 1 zone pour les Caraïbes, 1 zone pour le Pacifique. Ce n'est pas le meilleur moyen pour garantir l'efficacité de l'institution, avec des personnes qui étaient là principalement pour représentation. Un représentant de la Commission et des ACP siège au conseil d'administration du CDI. J'ai été représentant ACP de 1988 à 2000.

En tant qu'Ambassadeur ?

Non non, pas en tant qu'Ambassadeur, en tant que haut fonctionnaire. Lors de la réforme, avec Cotonou, en plus du commerce et du développement, il fallait une capacité à aider les Etats membres en matière de la troisième dimension, le dialogue politique. Les « éléments essentiels » comme le dit Cotonou : la démocratie, les droits de l'homme... J'ai été là-bas, comme technicien de l'intérieur. Nous avons fait éclater les ACP en cinq départements. Je répète, le Secrétariat ACP est un peu comme la Commission, mais ce n'est pas la Commission. La Commission est une machinerie, le Secrétariat est un petit corps de 500 [50]... Je le répète, ce n'est pas la Commission.

[...]

En 1974, j'étais au GATT. Le secteur privé des pays développés est très fort. Quand les États unis venaient étaient à l'OMC pour une négociation, une trentaine d'entreprises venaient représenter à chaque fois. Historiquement, pour l'Afrique subsaharienne... le secteur privé est relativement récent. Le secteur privé, c'étaient des annexes, ou des succursales des entreprises européennes. Le CFAO, le coton... Pour faire court, à l'indépendance, la plupart des Etats africains vont nationaliser les unités de production. C'étaient des départements du secteur privé européen. A l'indépendance, soit on laisse l'entreprise, soit l'État s'en mêle : dans le transport, dans la pêche, le sucre, le ciment... tout ce qui avait du poids, l'État s'en mêle et récupère. Enfin, compte-tenu de la philosophie que le pays avait. Aux indépendances, il y avait deux Afrique : l'Afrique militante, et l'Afrique disons libérale... enfin bon, Houphouët Boigny était allié au parti communiste en France dans les années 1950... disons l'Afrique réaliste. Dans tous ces pays, il y a eu des hommes parti-État. Même Senghor c'était le parti Etat, même Houphouët-Boigny avec le PDCI. Il n'y avait pas que Mobutu ! Et dans un système de parti Etat, imaginez, je suis chef d'entreprise, ça marche bien, et un jour, un vice-ministre me dit : « le Président veut que vous fassiez ceci ou cela, que vous nommiez sa fille au Conseil d'administration et qu'elle prenne des parts dans votre entreprise... » Je dis non, c'est hors de question. Et là ils m'accuseront d'avoir tué quelqu'un il y a des années dans un pays et me mettront en prison ! Donc le secteur privé ne peut pas s'accommoder d'un parti-État. C'est antinomique. Nous évoluons alors avec des partis-États et des

sociétés nationales... Jusqu'à un changement. S'il faut en faire l'histoire, on peut citer, par exemple, le discours de la Baule par exemple, avec l'appel de Mitterrand à la démocratie, au multipartisme... C'est là qu'on instaure le multipartisme, timidement d'abord. Ce qu'on appelle le secteur privé, c'est plus le négoce que l'industrie. Mais pour le secteur privé et son éclosion, si on parle de l'OCDE... En ayant travaillé au passage du CDI au CDE... je suis économiste de formation... Sauf au Surinam, avec des entreprises appuyées par les Pays Bas, et au Guyana peut-être, qui avait le multipartisme... le secteur privé est un balbutiement...

[...]

Le secteur privé africain est arrivé à un moment où les institutions de Bretton Woods (la Banque mondiale, l'ONUDI, l'OMC) veulent appuyer la transformation sur place et diriger les marchés vers les marchés extranationaux. L'ONUDI pousse à l'industrialisation subrégionale, la Banque à l'intégration régionale, et les OMC, on parlait à l'époque des PMD (les moins développés) et non pas des PVD.... A travers les politiques d'intégration régionale, on inocule une dose d'industrialisation et on stoppe les nationalisations. La Banque mondiale pousse à la privatisation de beaucoup d'unités industrielles, et les programmes d'ajustement structurel sont une lutte contre les lourdeurs des politiques existantes.

Oui tout ça était très clairement expliqué dans le rapport de la Banque mondiale de 1995, ç'a été lu à la Commission et par vous ?

Oui, c'était sans doute un élément important. Paul Frix, je voulais vous conseiller d'aller le voir, c'est un ami. Il ne savait pas faire passer son idée, qui était de régionaliser, de décentraliser. Le problème est qu'il s'en est aperçu trop tard. Il s'en est aperçu à la fin de son mandat, en 1995. Son pseudo successeur, de Fidji, je dis pseudo car il ne valait la peine pas de le suivre, avec cette idée de décentralisation, n'aurait plus rien eu à Bruxelles, et comme ça allait contre son intérêt, il ne pouvait pas accepter. Alors il a changé de stratégie. Les APE peuvent booster le secteur privé. Ils sont vus comme destructeur des jeunes industries. C'est vu comme ça, encore aujourd'hui. Il y a de fortes résistances. Mais il faut aussi s'adapter aux règles de l'OMC, par la règle de non avantage, la clause de NPF (nation la plus favorisée : si il existe une faveur, elle doit profiter à tous). A la fin des années 1980, au début des années 1990, en insistant sur la démocratie, le multipartisme, l'ouverture du dialogue politique, c'est-à-dire les trois piliers : la démocratie, les droits de l'homme, la bonne gestion des affaires publiques... On a ouvert les vannes. Il faut quelqu'un qui contrôle. Les Parlements ne doivent pas juste être une caisse de résonance des gouvernements. Et Cotonou nous a fait comprendre que nous étions tous membres de l'OMC, qu'on ne pouvait plus avoir les avantages de Lomé. On a trouvé la pirouette : nous allons amorcer des APE avec une certaine réciprocité : à l'OMC on a eu jusqu'à 2020 pour réaliser les accords de partenariats économiques.

Normalement, en 2010, tous les ACP auraient dû signer les APE. Ceux qui ne signent pas auraient encore l'AGOA, aux Etats Unis... J'ai fait beaucoup d'études préliminaires pour les APE, au sein des pays francophones, pour voir quelle est la force des pays pour les exportations, quelles branches seront affectées par les APE... On oublie tout le temps que les APE ce n'est pas seulement pour vendre au Nord, c'est aussi entre régions africaines. Regardez en Éthiopie, après l'histoire de Mengistu, la diaspora est rentrée. Aujourd'hui tout explose économiquement là-bas, avec le secteur privé. J'ai fait un assistanat à Djibouti, qu'on appelle le port avancé de Dubaï. Ils

me disaient « mais Djibouti c'est tout petit, nous n'avons aucune richesse ». « Mais non, je disais, regardez votre port, regardez votre intelligence, regardez derrière vous il y a l'Éthiopie, derrière l'Éthiopie, il y a le Soudan, la RDC... » [Il continue à propos d'un Égyptien qui a investi à Djibouti dans des énormes stabulations à Djibouti pour contenir des milliers de moutons à exporter en Arabie ; avec la logistique portuaire ; avec le bétail en Éthiopie...] Les APE pouvaient... je suis un des rares Africains à le dire, sinon on me tue : il faut introduire la concurrence, l'émulation. Les APE... l'UE et les ACP ont promis à l'OMC que pour le prochain accord ils vont s'ajuster. D'où l'impérieuse importance d'arriver à un accord sur la situation post Cotonou. Il faut qu'on sache que faire après 2020 !

Et par rapport à la politique du secteur privé, à mon avis, c'est capital, elle découle de la politique économique d'un pays. La politique économique d'un pays a trois piliers. La bonne gestion des affaires publiques – comme avait dit le ministre des finances sous Louis XIV, Colbert : « Sire, faites-moi la bonne politique, je vous ferai les bonnes finances » ; la démocratie - la liberté, y compris d'entreprendre ; et le respect des droits de l'homme. Voilà le credo. Le développement du secteur privé, ce n'est pas ex-nihilo : le secteur privé dérive d'une politique générale.

Et vous-même avez aussi été Ministre des finances du Zaïre... ?

Hélas, oui.

Hélas ? Pourquoi ?

Je l'ai été de 1986 à 1988. Je dis hélas car j'ai négocié... et je n'ai pas réussi. Avant, j'étais chef de cabinet de mon ministre, j'ai négocié deux programmes d'ajustement structurel avec le Fonds et la Banque mondiale. En 1982 j'étais Ambassadeur à Genève, en 1984 le Zaïre a voulu renouer avec le Fonds et la Banque. Mais comme les programmes d'ajustement structurel ne finissaient jamais au Zaïre, avec le rééchelonnement de la dette... on a fait appel à moi, qui connaissais à la fois le côté économique et commercial. On a fait un, disons *shadow programme*, la Banque et le Fonds ont dit « allez-y d'abord », pour combattre l'inflation. Il fallait faire baisser l'inflation qui allait très rapidement. L'écart des taux de change était du simple au triple, ce qui fait qu'en agissant avec nos politiques publiques on finançait le marché parallèle, les gens gardant, évidemment, leurs réserves dans leurs bas de laine... Car la monnaie officielle n'avait pas de valeur.

Bref, toujours est-il que, venant de l'extérieur, j'ai dit « il faut que nous fassions une réforme drastique. Il nous faut fixer des taux forts, très forts ». Les taux variaient entre 6 à 21 unités Zaïre le dollar. J'ai dit, « frappons une fois pour toutes, fort. » J'ai dit qu'il fallait que nous allions voir le Président, alors nous y sommes allés, et l'avons convaincu, il était d'accord. J'avais exposé le plan suivant : cela va être dur, mais cela va durer de trois à cinq mois, et après l'inflation va être maîtrisée. Alors le taux a dû être stabilisé à 21 Zaïre le dollar. Nous proposons un taux de faveur pour certains produits, et nous avons interdit les crédits au secteur privé. Cela a provoqué beaucoup de remous. Les gens sont allés voir le Président, on a donné des ordres stricts aux banques. Cela a duré trois mois. A ce moment-là, le Fonds, qui s'occupe surtout des finances publiques, et la Banque, qui connaît les secteurs prioritaires dans lesquels il est bon d'investir, ont dit « d'accord, on peut reprendre ».

En 1984, à la fin de l'année, nous avons plus ou moins stabilisé le pays. C'était très dur. Les salaires ont fondu comme neige au soleil. Mais on ne pouvait pas les augmenter de nouveau : si on les augmentait le salaire, on reproduisait la spirale inflationniste. C'était la fin du premier programme d'ajustement structurel. Là je suis passé de l'économie aux finances.

Et donc, pour revenir au Secrétariat ACP, j'avais commencé cet aspect avant la digression : il a été scindé comme vous le voyez sur ce papier (organigramme du Secrétariat), en 6 secteurs : durable, commercial, humain, macroéconomie, intra ACP, conférences... J'ai regretté cet éclatement. Nos amis des Caraïbes ont voulu cet éclatement car ils ont voulu plus de postes pour caser des gens à eux. Mais, en éclatant ces départements, il manque de la cohérence. La bonne gestion et le développement humain doivent être mis en relation, car ils ne sont pas outillés suffisamment, individuellement. Il y a des conflits aussi entre le commerce et la macroéconomie, les finances... J'avais proposé que l'on reste sur cette structure, mais cela n'a pas été gardé.

Et vous souvenez-vous des conversations que vous aviez avec la Commission ? En 1998, eux aussi se sont sentis déplacés, contre leur gré... Logli notamment...

Logli avait une façon de voir les choses...

Il parle d'une invasion du commerce dans le développement...

Ah oui c'était son dada, ça. Ritto, il avait une approche beaucoup plus économique. Je sais qu'ils ont eu des problèmes, Ritto surtout. Et à propos du passage du CDI au CDE, on ne savait pas qui allait le faire. La position des ACP n'est pas la position des ACP, mais la position des techniques ou techniciens. Les Ambassadeurs eux voulaient seulement que l'institution ACP reste, pour leur carrière, et la question principale était : qui on va mettre à quel poste ?

Compte tenu de mon passé [ministre sous Mobutu], vous comprendrez que je ne voulais pas mettre la main dans ce sac politique, et les vues que je vous expose là ce sont les vues que j'avais avec eux, avec la Commission, le CDI, mon ami Frix... A Paris, quand il était représentant de la Belgique à l'OCDE [dans les années 1995], je discutais avec Paul Frix et lui disais « mais à l'UE vous n'avez pas de politique du secteur privé ». Et Frix semblait croire que ça marchait bien, qu'il suffisait seulement de décentraliser pour régler les problèmes. Mais non, c'est une erreur de penser cela. Pour Frix, on aurait pu garder les gens politiques à la Commission, les Logli, les Ritto. Ces politiques devaient orienter les fonds que la BEI prête au secteur privé. Mais si vous faites l'inventaire, vous verrez que la BEI n'a jamais prêté au secteur privé africain. Au Nigeria et au Kenya oui, il y a deux-trois banques auxquelles la BEI a prêté, par hasard dans des pays qui sont devenus très forts de par leur secteur privé. Mais sinon le CDI comme tel n'a pas eu à appuyer des projets de faisabilité, car la BEI n'était pas intéressée. La question est, le CDI sert à quoi ?

Je ne comprends pas bien là...

Je parlais avec Paolo Logli et Luis Ritto et nous disions, nous pouvons articuler des politiques pour développer le secteur privé, ensemble. Le grand problème, c'est que Lomé avait seulement prévu deux partenaires : les gouvernements [CEE et ACP]. Donc les secteurs privés africains n'avaient pas droit au chapitre. Lors des élaborations des FED, il n'y avait rien pour le secteur privé. Dans les PIN, on pouvait *put aside* de l'argent du FED. Je vous mets au défi de voir combien ont mis de l'argent du FED dans le secteur privé.

J'ai essayé de retracer, je n'en trouvais pas, seulement récemment...

Oui, aucun. Il n'y a eu que l'île Maurice qui a tout misé sur le sucre. Prenez la Côte d'Ivoire, le Congo Brazza, il n'y avait pas de PIN sur le secteur privé. [...] Il faut comprendre toute cette quintessence pour dire que la politique d'appui au secteur privé était de la poudre aux yeux. Peu d'États ont consulté leur secteur privé quand ils ont identifié les secteurs de concentration de l'aide. Le dialogue national se passe au niveau du gouvernement. Évidemment. Tel barrage, tel hôpital, telle route... On a 150 millions du FED, et bien on va le faire financer par le FED. C'était le raisonnement. Maurice était le seul pays qui épuisait le FED avant terme. D'abord ils ont pris deux ou trois FED complets et consécutifs pour améliorer leur infrastructure, puis ils ont tout mis dans l'industrie du sucre. Faire en sorte de transformer les cannes en sucre. Mais dans nos pays à nous, africains, c'était mon travail de faire l'évaluation des projets du FED, et on se rendait compte que le secteur privé était toujours absent. Si le CDI avait eu cet aspect, de pouvoir faire des politiques, on aurait vu le changement... au lieu d'être seulement technique. Mais les États sont jaloux de leurs prérogatives, et ne voulaient pas laisser trop de pouvoir à une structure telle que le CDI. Aujourd'hui cela a changé. Prenons Cotonou : il y a trois types d'acteurs : le gouvernement, le secteur privé, et la société civile.

Et c'est un changement important ?

Mais oui ! C'est très important comme changement. Par exemple hier au Parlement, le Commissaire [Mimica] parlait, disait-il, au nom de la Commission et des ACP, mais il s'est fait houspiller par le Parlement, qui voulait voir et entendre les ACP et le secteur privé, pas seulement la Commission. Quand je faisais les évaluations en vue des APE, je me rendais auprès de l'ordonnateur national du FED et lui demandais, « est-ce qu'on peut mobiliser le secteur privé ? » On me disait d'aller voir le délégué au plan, qui me disait toujours « le FED est épuisé ». Le secteur privé, pris dans sa globalité, ce n'est pas bon. Ça ne peut pas marcher. Chaque pays a son secteur privé. La politique d'appui au secteur privé ne peut pas être globalisée. Même avec la Banque mondiale on en a parlé. Les représentants de la Banque discutent avec le secteur privé, avec les Chambres de commerce africaines... [...]

Ici avec l'UE ce n'était pas comme cela malheureusement. Il y a un quiproquo, un quiproquo fondamental. Je ne vois pas, très sincèrement, une industrie informatique européenne, qui va accepter d'être le *taxpayer*, que sa contribution finance une industrie informatique au Congo par exemple, à laquelle il n'a aucune participation, qui peut être d'émanation japonaise, et qui en plus, lui fait de la concurrence [*fin de l'entretien*].

7) Entretien avec AT, 20 octobre 2016, Bruxelles (téléphone)

« [...] J'ai quelques questions concernant la « bataille » avec la Banque européenne d'investissement à laquelle Paolo Logli faisait référence... »

Je ne sais pas si je peux vous répondre là-dessus car ce n'était pas vraiment mon sujet, mais nous avons quelques échos, on savait que la BEI pouvait faire davantage que ce qu'elle faisait. En quelques mots, les conditions de travail entre la BEI et la Commission n'étaient pas les meilleures. Cela dépendait des personnes, la relation pouvait être critique, ou elle pouvait être plus critique

l'une de l'autre. La BEI n'était pas trop active, elle n'avait pas tendance à prendre de risques, c'est vrai. Au contraire, la SFI ou des banques de développement de certains pays-membres, comme le *Commonwealth development cooperation*, étaient plus dynamiques. Cette banque-là par exemple faisait des prêts et en plus elle prenait des parts dans certaines sociétés.

A un certain moment, c'est une lecture qu'on peut proposer, à cause des critiques envers la BEI, on a créé la *investment facility*. C'est un fonds qui permet des financements à risques gérés par la BEI pour l'ensemble de l'Union européenne. C'est une réponse à l'incitation faite à la BEI de faire davantage.

Qui a décidé la création de ce fonds ?

C'était dans le cadre de la Convention de Cotonou. Comme les conventions étaient renégociées tous les 5 ans, on faisait le bilan des années précédentes et on propose un nouveau partenariat. On peut lire la création du *investment fund* comme une réponse aux critiques.

Concernant les critiques énoncées, je peux en nommer de deux ordres :

1. La BEI a essayé de développer des relations avec des banques régionales, par exemple ECOWAS, des banques autonomes et souveraines, en donnant des lignes de crédit. La BEI A aussi essayé de devenir actionnaire, pour avoir un lien institutionnel.
2. Il s'est passé la même chose aux Caraïbes, mais la France et le Royaume Uni ont craint la concurrence et bloqué la demande de la BEI de devenir actionnaire. Cela a été vu comme une tentative de la BEI de se rapprocher du terrain et on y voit donc une critique des Etats-membres par rapport à la BEI.

A ECDPM, le groupe de réflexion, il y a une discussion en cours sur l'avenir de ces questions de relations entre l'UE et les ACP, ils ont fait des évaluations et des propositions dans le domaine institutionnel. Ils n'ont pas beaucoup développé le rôle de la BEI par rapport au passé et au futur, mais on y lit des références au secteur privé, il serait bon de voir leurs papiers. Je vous donnerai mon contact là-bas.

A propos d'une « invasion » du commerce à la DG développement...

Et bien grosso modo, il est vrai que la DG Commerce s'est intéressée aux relations de la DG développement avec les pays ACP. Mais c'est un phénomène plus large : dans les années 1980, personne ne s'intéressait aux pays ACP, sauf la DG VIII. 20 ans plus tard, la chose a changé : la DG fiscalité (tax) s'y est intéressée pour la question des paradis fiscaux. La DG Recherche s'y est intéressée avec les pays ACP comme participants à la recherche. A la Pêche, ils étaient très intéressés aussi pour avoir des accords de pêche avec les pays ACP. Et donc la DG Commerce aussi.

La DG Commerce a été obligée en quelque sorte, après que le GATT a été transformé, à la suite de l'Uruguay Round, en WTO. Le WTO posait des questions sur la situation européenne : si l'UE avait des préférences commerciales avec les pays ACP, alors les Etats-Unis voulaient la même chose, et c'était possible, au nom de la clause de la *nation la moins favorisée*. A un moment, les Accords de partenariat économique ont été proposés. Il est vrai que la DG Commerce s'intéressait aux relations commerciales avec les pays ACP. A tel point que la DG Commerce voulait être le chef de file de ces questions. Il y avait une division commerce à la DG DEV qui a été transférée

entièrement au Commerce. On travaillait ensemble, mais la DG Commerce voulait être chef de file.

Il y avait eu des problèmes : un protocole spécial dans les Caraïbes, pour le faire simple, était appliqué sur le rhum, le sucre et les bananes. En 1974 ces protocoles du Commonwealth, qui existaient, sont devenus ceux de l'Union européenne dans le cadre de la Convention de Lomé. Les Etats-Unis ont toujours été contre ce protocole spécial, surtout sur les dernières années.

Et quel regard portez-vous sur le rôle de Lamy ?

Lamy était là en tant que Français, et il avait été le chef de cabinet du Président Delors. C'est lui qui a proposé le régime *Everything but arms*. Et les APE. C'est lui aussi qui a rendu possible avec les Américains les renégociations des protocoles rhum sucre et bananes, pour calmer les Etats-Unis. Et quand il était Secrétaire général du WTO, il était proche des ACP, et il a coopté des ministres du commerce au comité. Il a toujours été proche des ACP. Les ACP ont été instruits pour le nommer Secrétaire général, donc ils l'ont aidé. Et la deuxième fois, quand il a dû être réélu, il s'est entouré, en les cooptant, d'un comité de conseillers qui étaient les ACP. Il connaissait bien les ACP quand il était à Genève. J'ai participé aux négociations de Lomé IV bis et de Cotonou dans sa première convention. J'étais assistant du DGA, Bernard Petit.

Qui a mis le secteur privé sur la table ? Car c'est à ce moment qu'il apparaît dans les textes.

Pour les négociations, Bernard Petit était entouré d'une équipe. Petit était le chef d'orchestre. Ses collègues étaient ses conseillers. Cesar Debén était au secteur privé, j'étais au développement durable. C'était en plus de notre travail normal. Cotonou a été un vrai saut qualitatif par rapport aux Conventions de Lomé. Pour Lomé I puis II puis III, puis IV, on faisait des ajouts consécutifs : on avait le Stabex, on ajoutait le Sysmin, puis autre chose... Cotonou a été créé *ex nihilo*. On a tout négocié, chaque point. C'était une vraie novation.

Sauriez-vous préciser si Blair est venu ou a exercé une influence ?

Je ne me rappelle pas. Il se peut que j'étais déjà en poste ailleurs.

Oui vous avez été ambassadeur au Burkina Faso ?

Oui et avant cela j'étais à la Barbade.

Et Luis Ritto aussi il était dans cette région ?

Ritto il était ambassadeur de l'UE à Rome auprès du FAO. L'UE faisait partie du Conseil du FAO à cause de la politique agricole commune.

Et en 1998 Ritto comme Logli ont été déplacés. Vous connaissez Logli personnellement donc c'est peut-être compliqué, mais comment qualifiez-vous ce déplacement ?

A un moment, on a essayé de recadrer l'appui au secteur privé dans le cadre de l'ajustement structurel. Jusqu'aux années 1980, un boom dans les matières premières a incité de nombreux pays ACP à massivement dépenser dans le secteur public. Quand ça s'est renversé, ces pays ont continué à dépenser, ce qui a provoqué de gros déficits. La Banque mondiale et le FMI ont entrepris des réformes structurelles pour changer cette situation.

Une des idées, qui était de Bernard Petit, était que les réformes du secteur privé étaient un pan des réformes macroéconomiques des Programmes d'ajustement structurel. Donc il a été décidé de les traiter ensemble. A ce moment on a fusionné l'équipe du secteur privé avec les gens des programmes d'ajustement structurel. Est-ce que c'est à ce moment qu'on a voulu marginaliser Logli ? Je ne sais pas.

Mais c'était un vrai changement d'approche. Personnellement je trouve que c'est une bonne réforme, conceptuellement. Il fallait regarder les secteurs sociaux, mais aussi les secteurs productifs.

Sauriez-vous retracer une certaine influence de la Banque mondiale tangible ?

Oui très certainement il y a eu influence. Surtout avec l'ajustement structurel. Avec Lomé IV, la Commission a fait de l'ajustement structurel. C'était un domaine nouveau. Dans Lomé IV, un guichet spécifique était dédié à l'ajustement structurel. Dans ces nouvelles formes d'appui, on a fait un échange de fonctionnaires pendant deux ans. C'était une idée très intelligente, qui a très bien marché. Je voyais les collègues faire des allers-retours. Je n'étais pas moi-même dedans. Ça s'est bien passé. Il s'agissait de personnes compétentes qui s'investissaient réciproquement. Mais ce n'était pas *stricto sensu* du secteur privé, c'était plutôt sur l'ajustement structurel.

Et donc le secteur privé n'est pas une continuité mais une partie de l'ajustement structurel ?

Oui le développement du secteur privé est un domaine de l'ajustement structurel. Mais je reviens dessus, c'étaient des personnes de qualité. Ces échanges ont fait que les deux institutions se connaissaient mieux. Avant elles ne se connaissaient pas du tout. Quand l'UE construisait des routes à droite, la Banque mondiale en construisait à gauche. Quand l'Europe faisait des projets agricoles à droite, la Banque en faisait à gauche. Quand on se croisait, c'était par hasard. Or pour un pays bénéficiaire, il fallait les mêmes politiques, sinon ça n'avait pas de sens.

Et à propos de Mme Lagarde, vous situez un peu son influence dans ce domaine ?

La France était intéressée, le Royaume Uni aussi. Comme anciennes puissances coloniales d'abord, ces pays avaient une connaissance de la situation et un intérêt clairement défini. Bon. Les Anglais étaient très intéressés. Quand j'étais aux Caraïbes, le Royaume Uni était intéressé pour savoir comment fonctionnaient les réformes du protocole sucre. Mais je ne pourrais pas parler d'une influence particulière qui soit trop poussée.

Il faut dire que dans le cadre de nos relations avec les ACP, à la DG Développement, nous étions très frustrés dans le domaine du commerce. Bien que depuis Lomé I, les ACP avaient un droit d'exportation privilégié vers l'UE *duty free*, et il n'y avait pas de limites à ça, pratiquement aucun pays n'en a profité. Sauf peut-être l'exception de l'Île Maurice. Mais dans 99,99% des cas personne ne prenait l'initiative.

Donc indépendamment de la France ou du Royaume Uni, on a été frustrés. C'est pourquoi le principe des APE est né au cœur de la Commission, pas à Paris ou à Londres. La conception générale et la frustration existante étaient bien liées. S'il y a eu pression de Mme Lagarde, ce dont je ne suis pas sûr du tout, alors c'était très ponctuel. C'est la Commission elle-même qui a orchestré ; elle n'a pas été forcée par la France ou le Royaume Uni. C'est venu de nous, et

notamment de la DG Commerce car le dossier lui avait été transféré. La DG Commerce aimait évidemment l'idée de faire du commerce avec le monde entier et l'idée du libre-échange.

Alors ça change la donne...

Ah oui ça change la donne. La DG Commerce a officié, avec l'appui et la sympathie de la DG DEV.

Que pouvez-vous dire de l'équipe de la DG Commerce ?

L'équipe du commerce... Quand on a commencé, c'est dans Cotonou qu'on a établi la clause des APE, disant que jusqu'à telle date les APE devaient être signés. Le directeur responsable de cela était un Allemand, Monsieur Karl Falkenberg. Il a négocié directement les différents APE. Quand j'étais encore à Bruxelles, en 2003, 2004 ou 2005, il venait régulièrement pour négocier les accords. Monsieur Falkenberg a eu une promotion et est devenu DGA. Son adjoint, un certain Thompson, a pris la relève et a négocié lui aussi.

Une dernière question, épineuse : à propos de Logli et Ritto, déplacés et remplacés par Debén...

On peut dire qu'à un certain moment, pas tout le monde n'appréciait le travail de Ritto. Le secteur privé n'était pas suffisamment suivi, il n'y avait pas de grands résultats. Il se peut qu'on ait fait en sorte de marginaliser Ritto. A ce moment-là, les activités secteur privé c'était de la promotion commerciale avec une participation à des foires. On a commencé très bas. Peu à peu cela s'est développé. *[Suppression de passage et fin de l'entretien].* »

8) Entretien avec RD, 25 octobre 2016, Bruxelles

« [...] Il en est du secteur privé comme des capitaux-risques : il y en a besoin, mais il ne sert à rien de les décréter. Il ne faut pas des fonctionnaires pour le faire, il faut des gens responsabilisés, tatillons car il en va de leur risque propre ; il faut donc des hommes d'affaires, du secteur privé. [...] Le CDI-CDE est le véhicule du développement du secteur privé en ce qui concerne les relations entre l'Union européenne et les ACP... Malheureusement vous savez ce que j'en pense : c'est une coquille vide. Il aurait pu être le *driver*, mais on est passé à côté. Quand on lit les textes [de création] du CDE : voilà ici on parle d'appui à la création. D'accord. Alors on se demande « est-ce que vous appuyez des startups à la création, est-ce que vous aidez à faire les premières formalités... ? » Non. Non, car il n'y avait pas le personnel pour ça. Je suis allé au CDI, très souvent. Ce n'était que du discours politique. Je suis allé avec eux en mission au Guyana, à Fiji, au Surinam... Heureusement c'étaient déjà des entrepreneurs privés ou mixtes. Il n'y avait rien...

Au GATT, quand j'y travaillais, j'ai donné quelques cours au CCI, notre enfant si vous voulez [Centre du commerce international (ITC) : CNUCED-GATT]. Nous mettions pendant ces cours l'accent sur le design, la promotion, le marketing. On formait les gens du secteur public, souvent des fonctionnaires donc, aux activités du secteur privé. Je donnais ce cours avec mon ami M. Chevalier. Souvent, les gens quittaient alors le secteur public pour rejoindre les entreprises, en tant que responsables commerciaux... [le CCI servait à promouvoir le secteur privé]. Le secteur privé dans ces pays était un appendice, longtemps. Et lorsqu'on négociait, on négociait avec les États pour les PIN et les PIR. Mes amis de la Commission acceptaient que le secteur privé était un secteur à risque, curieusement.

Quel était votre parcours au GATT et autres organisations multilatérales ?

J'ai fait un stage de six mois au FMI, et la Banque mondiale, je la connaissais bien pour les contacts professionnels que nous avions avec pendant que j'étais au GATT. [Digression sur le CETA]. Aujourd'hui c'est le *trade* qui domine. Le développement aujourd'hui c'est le *trade*. Quand je lis cet élément dans Cotonou, sur le CDE : « le CDE promeut un environnement d'affaires ». Quand je lis ça, je dis « mais promouvoir ça, c'est le *Doing business* » !

[Digression sur les étapes économiques du développement] Les pays partenaires des pays développés ont dit aussi : nous aussi nous voulons nous développer. Pourquoi doit-on toujours acheter vos produits. D'accord on achète votre Airbus, mais mettez dans le prix aussi le transfert de compétences, pour que nous puissions le construire nous-mêmes par la suite. Ce n'est plus la machine-outil aujourd'hui, ni l'usine, c'est le transfert de compétences qui compte.

Une fois j'étais dans l'avion avec George Soros, Khashoggi et Wajda, un Tchécoslovaque très puissant qui vivait aux États-Unis. Ce sont eux qui dirigent la finance internationale. Le commerce, les grandes décisions financières se passent dans l'avion, ou à Detroit, ou regardez Lehman Brothers ! Le commerce est devenu le moteur du développement. Et qui est dans le *driving seat* ? Pas l'État : le secteur privé. Encore faut-il revoir ce qu'est le secteur privé. Ce n'est plus Rhône Poulenc, le Creusot Loire... Le secteur privé c'est une pierre insaisissable, ce n'est qu'un nom. La réflexion a évolué. D'une part, du GATT à l'OMC, il s'agissait de veiller à ce que le commerce international s'exécute selon un minimum de règles en matière de tarifs douaniers. En contrepartie il fallait le FMI pour veiller sur les parités stables des monnaies.

Le FMI a trois pieds : les finances publiques ; la dette intérieure, le soutien de l'économie (à travers les infrastructures) ; et la convergence des politiques macroéconomiques, puisque le GATT ne le faisait pas. Nous avons toujours des va-et-vient entre le GATT et le FMI, comme je vous le disais avec le stage de six mois que j'ai effectué... afin qu'en matière douanière, le tarif ne devienne jamais dominant. Dans les pays OCDE, les droits de douane étaient à 4-5 %, et ont été ramenés à 2-3 % après les différents rounds. Les États en voie de développement ont dit : on a besoin de ressources pour le pays. Vous ne pouvez pas baisser toutes les barrières tarifaires. On a montré que pour ne pas peser sur les prix, il faut agir sur les normes, les standards. Ce sera alors l'amélioration qualitative des produits et la réduction des coûts. Par exemple les normes phytosanitaires, les transports... Ces barrières non tarifaires ont pris le pas sur les droits de douane.

Au GATT, on harmonise les normes. [...] Bon, on est arrivés à l'OMC après le GATT, parce qu'à partir d'un moment les tarifs et les normes ne suffisaient pas. L'OMC, qui était née en 1958 à Cuba, était l'organisation du commerce. Les États-Unis ne voulaient pas l'intégrer, ils étaient toujours contre ce qui était trop multilatéral. Après des négociations, le GATT a été monté à partir du préambule seulement de l'OMC, et restait provisoire. Il n'a toujours été que provisoire, il était reconduit tous les cinq ans... Il n'y avait pas d'immeubles. Quand j'y travaillais, on louait des baraques en bois au CICR, la Croix Rouge, vous vous rendez compte.

Et du tarif, on est passé aux normes, et des normes on est passé au politique. Les politiques commerciales, c'est l'intégration, et l'intégration régionale. Les politiques commerciales sont les politiques de développement. Et il y a vingt ans, on a dit, le commerce booste le développement. Il

faut faire ça : développer par le commerce. Ce n'est plus l'agriculture ou l'industrie, c'est le commerce. Le GATT est devenu trop petit dans sa chemise de La Havane. On a dit, faisons l'OMC, il est devenu mondial en 1994, et la naissance, ou la renaissance a été signée au Maroc.

Quand j'étais au GATT, nous étions 128, en comptant les drivers, les chauffeurs, et parmi les 128, seulement 56 professionnels. J'étais conseiller du Directeur général, qui était Olivier Long, un Suisse, et son frère jumeau était français, et je m'occupais des matières des politiques de développement mondiales. De tous les pays donc. J'étais représentant du GATT lors de négociations avec les pays ACP. Et on me disait « comment, toi un Africain, tu travailles avec eux ? ». Mais oui, il faut jouer le jeu et comprendre les règles. A l'époque, c'est l'OMC qui dirige les politiques mondiales, ce n'est plus le FMI. Le FMI a pris de l'ampleur avec les programmes d'ajustement structurel et l'histoire des 3 % de déficit accordé. Le FMI est aujourd'hui la peste qu'était le GATT dans les années 1980.

Pouvez-vous me dire comment les ACP voyaient l'OMC ?

Lors de la naissance de l'OMC à Rabat, dans le mois ou dans la semaine, enfin immédiatement après, il y a eu la dévaluation du CFA à Dakar. C'était un choc immense, un double choc. D'une part, l'avènement de l'OMC a créé une nouvelle institution à dimension mondiale, qui obligeait chacun à adhérer. Avant cela ce n'était pas le cas, à cause de la clause de la nation la plus favorisée. Le GATT en devenant OMC a changé toute la donne du commerce international. C'est une étape importante de la mondialisation. Tout le monde doit adhérer : si vous n'y êtes pas, vous ne pouvez pas vendre. Je parlerai d'ailleurs la prochaine fois des APE. Le deuxième choc est que l'Union européenne devait se soumettre aux exigences. Ainsi elle a dû expliquer aux ACP pourquoi il fallait réviser le partenariat qui les liait. L'Union européenne a dit aux ACP, on a pu obtenir un dernier *waiver* de 1996 à 2000. Après ça il faut se mettre à la norme. Commençons à harmoniser nos politiques. Pour cela, utilisons le secteur privé comme moteur du développement. Alors les Logli, les Ritto se sont mis au travail. Mes autres collègues [ACP], qui n'avaient pas mon background [carrière dans le multilatéral], disaient : « mais nous on s'en fiche, on a notre Convention avec l'Union européenne ». Mais nous de notre côté on leur disait « attention, ça va se terminer, le partenariat va s'arrêter ». Alors commencent les contacts. Les négociations. Et là malheureusement, on a traîné le pas. D'un autre côté des pays qui n'étaient pas ACP mettaient la pression : le Bangladesh par exemple voulait bénéficier des mêmes conditions, car l'UE est bien membre de l'OMC, et le Bangladesh était un pays en développement.

Depuis Dakar, en 1998, jusqu'à Cotonou, en 2000, il y a eu négociation. Entre-temps, la Commission a sorti le *Livre vert*. Ce document était fait pour montrer les faiblesses et le peu de progrès des Conventions de Lomé. Il disait d'aller vers plus d'ouverture... Alors le doute s'immisce. On prend le CDI, on voit qu'il ne marche pas, on décide alors de faire le CDE... Et pendant Cotonou, en 2000, un grand nombre de pays vont à l'OMC pour faire ce qu'on appelle des salamalecs : on a demandé une rallonge. On a *quémandé*. La DG DEV le savait, le voyait. On a demandé une rallonge. D'accord, et la Commission a fait deux choses : dans Cotonou on fait la *investment facility*, en disant vos entreprises pourront ainsi y accéder ; le CDE doit montrer qu'il est capable de s'adapter à ce nouveau cadre. Donc de nouveaux personnels, de nouveaux mandats... Et on est donc passé de missions pour des projets PME à une vision plus grande, celle de *booster* le secteur privé.

Voilà le climat. Mais nous n'avions pas compris. Les ACP n'ont pas compris ce qui se passait. Voyez Cotonou là : j'ai négocié les annexes. Voilà la Convention de Cotonou, ce sont les annexes là en vert, qui comptent. Les ACP disaient « non on ne veut pas, vous allez amener l'OMC chez nous et tuer nos entreprises ». Je vous conseille de lire les débats, il y a eu des débats très âpres à Bruxelles, à Dakar. C'étaient des années difficiles, il y avait de l'incompréhension.

Le Secrétariat avait deux divisions : le financier, et le commerce. Et tout ce qui était logistique. Nous avons dit, « essayons de réformer le Secrétariat pour qu'il prenne le lead sur ces questions, car nous sommes les premiers concernés ». Le père de cette réforme, qu'il le veuille ou non, c'était l'Ambassadeur de la Jamaïque... Je fais une parenthèse : l'Afrique du Sud était partenaire de l'Union européenne, ils étaient rentrés dans le groupe ACP. L'Union européenne depuis Lomé IV a dit qu'il fallait une dimension politique. Alors on a ajouté au commerce et au financier trois nouveaux départements. Pour ça la Jamaïque a joué un grand rôle. C'était un pays un peu plus développé, et son Ambassadeur était un grand Monsieur. C'était lui qui a permis de réformer le Secrétariat. Mais au CDE on a mis un Portugais à la tête, un comptable. Désolé, ce n'était pas bon. [Suppression du nom] C'était quelqu'un de l'intérieur, sans vision. [idem]. [Suppression de passages et fin de l'entretien] ».

9) Entretien avec HR, 3 novembre 2016, Luxembourg (téléphone)

« [...] Commençons si vous le voulez bien par la *investment facility*, son contexte de naissance, l'articulation avec les politiques de Cotonou résolument axées sur le développement du secteur privé... ? Je voudrais faire référence aussi au rapport de 2015 que j'ai lu, écrit par les commissaires au compte, comportant la critique que trop peu a été fait pour les PME, et que la coordination avec la Commission n'est pas optimale. Est-ce que cela ne rejoint pas les critiques de frilosité qu'on entend formulées dans les années 1990, où on dit que la Banque ne prête pas assez aux banques locales, ne prend pas de risques... ?

La naissance de la facilité d'investissement date de 2003 avec Cotonou. A l'époque la banque européenne intervenait surtout dans le secteur public et faisait surtout des infrastructures qui ont une raison d'être : pour développer un cadre propice au secteur privé il faut des infrastructures aussi. Il y avait une volonté néanmoins de promouvoir le secteur privé directement. Mais dans les années 1990 on faisait très peu pour le secteur privé. Il y avait quelques lignes de crédit mais on travaillait plutôt avec les banques publiques, et l'idée de créer un instrument revolving était très avant-gardiste ; cela permettait donc de supporter plus de risque. Cela permet d'élargir la gamme d'instruments à offrir au secteur privé. Cotonou a une perspective beaucoup plus long terme, c'est-à-dire 20 ans. Sur des perspectives de 5 ans, créer un fonds revolving ça n'aurait pas eu d'intérêt. Revolving signifie que les remboursements sont réinvestis... Les capitaux disponibles au titre du 9^e et 10^e et 11^e FED sont mobilisés, remobilisés, les remboursements sont réinvestis plutôt que d'être rendus aux États membres. On fait tourner le même argent... On réutilise les remboursements, ainsi chaque Euro est utilisé plusieurs fois. Sur les 3,7 milliards d'euros souscrits depuis 2000 au titre du 9^e 10^e et 11^e FED tout n'est pas complètement mobilisé. Avant on avait une enveloppe de capitaux à risque avec des fonds versés qui revenaient aux États membres et là aujourd'hui on réutilise toujours le même argent. 3,7 milliards d'Euro totalisent 10 milliards d'euros, on fait tourner chaque euro trois fois. Depuis le début on a fourni un soutien de 30

milliards à 40 milliards d'euros à travers la facilité d'investissement. Cet instrument pourra continuer au-delà de 2020. Ah oui, on est censés de couvrir les frais administratifs et maintenir une valeur nominale du capital, mais comme ça marche sans problème, on va continuer de manière autonome, toujours avec notre fonds revolving.

Dans les années 1990 l'activité secteur privé était assez marginale. Avec Cotonou on a pu augmenter notre volume annuel à hauteur de nouveaux engagements de 700 millions sur un capital souscrit de 3,6 milliards, presque 3,7 milliards. Pour 2030 selon nos prévisions nous serons à des engagements annuels de 800 millions à 1 milliard.

Vous avez commencé en 1995 : vous sauriez resituer le débat qui a mené à la création de la facilité ?

Oui j'ai commencé à la Banque européenne en 1995. Il y a eu une forte volonté des États membres avec Cotonou d'augmenter l'appui au secteur privé, c'était clair. C'était très clair. Avec l'idée que la banque européenne serait apte, car c'est une banque. Le modèle de facilité d'investissement a été développé à l'intérieur de la banque. La Commission européenne elle a participé à la création de cet instrument oui mais c'est la Banque européenne qui a développé ce modèle. Le Conseil a pris la décision au niveau de Cotonou, car les États membres c'est au niveau du conseil. A la commission c'était Aidco ou Devco, je ne sais plus, mais oui c'était avant 2000, c'était avant Cotonou. C'était décidé avant 2000 et oui ça a pris un peu de temps, pour plusieurs raisons : le comité des gouverneurs qui sont les représentants des États membres ça a mis un peu plus de temps, et nous devons de notre côté établir l'élaboration du projet qui était dans les pipelines... la facilité a démarré en tout et pour tout en 2003. Il y a une *mid term review* en 2010 et, sur demande du Parlement européen, une *performance review* de la Cour des comptes, cette évaluation donc que vous citez. Pour ce qui est de l'assistance technique, avec la critique que vous citez... tout ce qui est intermédiaire, intermédiation financière, tout est aujourd'hui associé à l'assistance technique qui d'abord visait les banques, les institutions intermédiaires et au niveau du micro, mais aujourd'hui aussi les bénéficiaires finaux, c'est-à-dire les entreprises. Mais c'était déjà le cas avant, et nous le spécifions dans notre réponse à cette *review*.

Donc vous étiez là déjà en 1995, vous avez rejoint tout de suite les questions ACP ?

Oui j'ai commencé au sein du département Afrique Caraïbes Pacifique depuis le début et ça fait maintenant vingt ans que je suis dans ces sections, dans ces questions.

A propos de la critique de frilosité que j'évoquais tantôt, dans les années 1990, la Banque était-elle en quelque sorte en porte-à-faux entre la Commission et la Banque mondiale ?

En porte-à-faux non je ne dirais pas ça... Je ne pense pas. La Commission européenne faisait toujours des dons, et nous à la Banque nous faisons toujours des prêts. La différence elle est là : il faut voir quel impact ça a quand on fait un prêt en Afrique ou quand on le fait en Europe, ce n'est pas pareil... Des pays à économie très faible comme on l'a en Afrique, on ne pouvait pas prendre ça sur notre bilan. La Banque mondiale d'ailleurs. La Banque mondiale non plus elle ne le faisait pas, à travers son association IDA. Et donc la création de la facilité d'investissement était pour nous une possibilité de faire cette activité *hors de notre bilan*.

Mais pourquoi vous ne pouviez pas ? Vous n'obteniez pas les remboursements effectifs ?

Non ce n'est pas à cause du remboursement qui n'est pas garanti, non, les entreprises remboursaient... Ce n'est pas le remboursement, c'est le risque pays qui est à la base, et qui pose question. La Banque est triple A, il en va du rating du pays. La Banque ne peut pas prêter un pays internationalement reconnu comme risqué. Elle ne peut pas mettre ça dans son bilan.

En 1994 si je ne me trompe pas (car je ne connais pas grand-chose au secteur bancaire), il y a eu une réforme qui a fait que la BEI a eu un nouveau volet de crédit... ?

Oui en effet en 1994 la Banque européenne a eu un nouveau département. Un nouveau département a été ajouté, il s'agissait du département *credit risk department*, un département de gestion des risques, pas un département de crédit. Je pense que c'est cela. Donc il y a eu un département de gestion des risques pour pouvoir gérer un niveau de risque supérieur par rapport à ce qu'on faisait avant.

Et au niveau du CDI puis CDE, quel était le niveau de coopération ?

Le CDE a été la seule institution conjointe UE-ACP, il y avait cogestion, et elle était là pour appuyer toute l'activité qu'on avait pour développer le secteur privé. Mais c'était plutôt de l'assistance technique. On a travaillé avec eux pour préparer des projets de financement, pour faire des analyses de secteur financier etc. C'était plutôt de l'assistance technique. Nous étions donc complémentaires. C'était très utile quand on n'avait pas encore les fonds d'assistance technique disponible, on devait faire appel à eux. Mais avec Cotonou on a toujours fait de l'assistance technique nous-mêmes parce qu'on avait demandé cette possibilité, alors après on travaillait plutôt avec des consultants.

Il n'y avait plus besoin de travailler avec le CDE ?

Non après Cotonou on avait plus trop besoin, et de toute façon le CDE était en train ou est en train de fermer je crois en ce moment...

Oui c'est une grande question... Vous travailliez avec Ritto, Debén etc. ? Vous vous souvenez de comment ça se passait le travail avec eux ?

Je me souviens des noms oui mais de là à me souvenir...

Je vous pose la question des contacts car j'ai la nette impression qu'on est passé d'une approche traditionnelle, depuis longtemps, de petits projets ad hoc, à une approche beaucoup plus macro, et que donc il fallait peut-être pour acter le changement, changer les personnes qui faisaient un peu de la résistance...

Oui c'est clair, c'est très clair. Avant Cotonou c'était plutôt ad hoc, c'était des petits projets, il n'y avait pas de politique générale, pas d'approche générale du secteur privé. C'était au cas par cas, il y avait des fonds de garantie créés, de l'appui aux gouvernements en envoyant des consultants... il y avait un peu de tout mais il n'y avait pas d'approche régulière, générale. Et tout ça s'est développé avec Cotonou, mais surtout en fait avec l'Agenda for change et puis en 2014 avec le nouveau cadre pour le secteur privé. C'est très récent, c'est plutôt les années 2010 l'approche générale. [...] La seule chose qui me reste à dire, c'est que pour le 11^e FED, on a demandé à la Banque européenne, « qu'est-ce qu'il faut pour vous, pour 2014-2020 ? ». Nous avons dit « nous n'avons plus besoin de nouveaux sous pour la facilité d'investissement, car elle tourne. Il faut plutôt, surtout, une nouvelle garantie pour l'activité secteur privé. Et la réaction des États membres, qui

était très contents des performances de la facilité d'investissement, a fait qu'on nous a donné une nouvelle enveloppe de 500 millions au titre du 11^e FED avec laquelle on a créé l'enveloppe *de financement impact* pour pouvoir prendre encore plus de risques en direction du secteur privé.

Et schématiquement, parce qu'on ne se rend pas toujours compte, vous connaissez les critiques ; quelles sont les entreprises aidées : il y a les grandes compagnies, mais est-ce qu'on aide aussi les petits producteurs par exemple ?

Ah oui. On couvre toute la palette. Toute la palette. On investit dans des fonds d'investissement pour des petits et grands projets, on fournit des lignes de crédit pour des PME variées. C'est vrai on fait des financements directs assez élevés, de l'ordre de 20 millions, ce sont donc plutôt des grosses entreprises qui obtiennent ces gros financements. En dessous de 20 millions c'est à travers des banques intermédiaires qu'on fait les financements. Et on intervient aussi parfois avec des micro-financements, on fait des appuis de l'ordre de 1000€, c'est donc vraiment de tout. Le secteur privé est varié et on touche à tous. *[Suppressions et fin d'entretien]* »

10) Entretien avec Cesar DEBEN, 18 novembre 2016, Bruxelles (téléphone)

« [...] *Pouvons-nous reprendre un peu votre parcours à la Commission et votre formation avant de l'intégrer ?*

J'ai commencé à Bruxelles, en fait j'étais déjà dans le développement avant l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne en 1986. J'ai fait un doctorat en économétrie à Montpellier, mais avant ça j'avais une formation en biologie agraire. Mais bon, je me présente comme économiste... [...] à Bruxelles vous avez beau être le meilleur économiste, vous finirez bureaucrate que le veuillez ou non... A Bruxelles j'ai été chargé de mettre en place tout ce qui est évaluation, méthodologie, analyse... dans une approche intégrée, en concertation avec les ONG et les pays tiers... Les cycles intégrés tout ça, les manuels pour l'appui budgétaire... Tout ça ça s'est fait sous ma tutelle. Puis je suis passé à la sécurité alimentaire, vous savez la Commission avait cette règle de faire changer les gens de poste. Il s'agissait de faire évoluer les politiques agricoles, il fallait changer d'approche et ne plus avoir seulement la PAC mais une véritable politique en faveur des pays en développement... C'était bien.

Après le travail aux programmes d'ajustement structurel et à la politique alimentaire, je suis allé au secteur privé. A l'époque l'arrivée du commissaire portugais Pinheiro, en tant que libéral il avait un grand intérêt pour le secteur privé... Déjà dans les négociations de Lomé il avait été évident que le secteur privé était important, ç'avait été identifié comme un moteur du développement. On avait remarqué l'absence d'un cadre favorable et d'un véritable secteur d'entrepreneurs... Il y avait bien de l'appui institutionnel aux chambres de commerce, un accompagnement des investissements dans les pays ACP... Mais les projets qu'il y avait avaient été évalués de façon négative, pas seulement pour les projets ACP, aussi en Amérique latine.

Suite à l'ajustement structurel et au cadrage macroéconomique, et grâce à ces réformes, là on a constaté la possibilité de changer les choses pour faciliter l'émergence d'un secteur privé africain. Les réformes ont signifié la mise à la porte de cadres des structures publiques, et c'était notamment à l'époque de l'émergence des maîtres d'œuvre, vous savez ces jeunes gens du Sénégal, du

Mali, de Côte d'Ivoire, formés en France, qui avaient un diplôme universitaire et qui se retrouvaient au chômage. A partir de là on a pris le secteur privé comme secteur d'appui. Je pense bien que le Commissaire Pinheiro a considéré ce temps comme une opportunité. Il y a une évaluation que je vous conseille de lire, à cette époque [1990s?] qui est intéressante pour son côté négatif hélas ; elle nous a amené à changer les choses pour le secteur privé. On voyait que les projets souffraient du contexte général, mais aussi de l'absence d'expertise de la Commission, qu'il s'agisse de gens au Siège ou dans les délégations. Ce rapport était assez lourd et exhaustif, on a dû fermer des projets, et parfois il y avait des banques en jeu...

A l'époque il y avait beaucoup d'assistance technique pour les petites et moyennes entreprises, mais les coûts d'assistance technique sont énormes par rapport aux bénéfices escomptés, et autour des structures bancaires, il y avait des études de faisabilité. Il y avait aussi une deuxième approche qui consistait à faire de l'appui en tant que banques ; il fallait réduire les coûts d'emprunt pour les petites et moyennes entreprises pour qu'elles puissent emprunter. Mais rapidement il y a eu une récupération par le secteur bancaire local, ce qui était prévisible... Les résultats n'étaient pas tous très positifs. Toute cette évaluation nous a amené à lancer une nouvelle vague. Il fallait que nous fassions des actions beaucoup plus générales, de plus grande ampleur. Il fallait continuer de faire les petites et moyennes entreprises bien sûr, mais surtout nous avons décidé de se focaliser sur le cadre général, l'environnement des affaires.

C'était quand tout cela ?

La période d'évaluation, c'était 1992-1993 par là. On a défini les nouvelles orientations en 1997-98 ou 1995-96 par là... ça a mis du temps, ça a mis trois ans. A l'époque on bénéficiait de moyens financiers forts à la Commission, c'était le moment où on a lancé l'*investment facility*, on faisait beaucoup d'assistance technique. Quand on a introduit l'*investment facility*, tout le monde était réticent, y compris les États-membres. J'avais proposé un fonds de 12 milliards, personne n'y croyait... Puis la proposition a été adoptée par tous les États-membres sans aucune exclusion. Il est vrai qu'il y avait à ce moment une vague qui poussait le développement du secteur privé.

Mais pour l'Afrique la situation n'était pas très différente avec l'Asie ou l'Amérique latine... Le gros problème c'était le contexte économique, le contexte politique et surtout les situations juridiques.

La première chose qu'on ait lancée c'était le dispositif que vous connaissez sans doute, Diagnos. C'était un dispositif macro, mis en œuvre par des économistes. On allait voir, pays par pays, quels étaient les obstacles au développement du secteur privé et on faisait des recommandations aux États. C'était discret, assez peu visible. Mais on a eu des résultats concrets, importants : l'OHADA que vous connaissez a été le résultat d'un diagnostic du droit des affaires en Afrique de l'ouest. C'est à travers Diagnos qu'on l'a développé.

Connaissiez-vous ce qui se faisait à l'OCDE à l'époque ? Ils étaient très proches dans la méthode...

Vous savez l'OCDE fonctionne surtout comme un *think tank*, ils n'avaient pas de lien direct avec les opérateurs dans les pays africains. Pour Diagnos c'était une petite cellule, il y avait une quinzaine d'experts, ils avaient développé une grosse expertise à ce sujet, qui a permis d'affiner notre approche... Je veux dire, il y avait une réflexion permanente, on avait même un groupe de

réflexion auquel participait la Banque mondiale, les ONG... Et la principale source d'analyse consistait à aller récolter l'information, les expériences et de les utiliser pour constituer l'approche. Pas tant l'Afrique d'ailleurs, mais le groupe Caraïbes réunissait parfois des capitaux gigantesques, il y avait des opérateurs très lourds.

En ce qui concerne l'OHADA, tout le monde savait qu'il y avait un problème dans le droit des affaires, il ne fallait pas être spécialiste du sujet pour le comprendre. Et pour l'anecdote, l'OHADA était en partie le fruit du groupe Accor. Le propriétaire d'Accor Gérard Pélisson est venu à Bruxelles pour demander d'agir là-dessus. Je me souviens encore bien, lors d'une discussion avec lui, j'ai demandé que le groupe Accor cofinance l'OHADA, et le groupe a participé avec 4 millions €. Ce qui n'est pas beaucoup pour un groupe comme Accor, mais qui a été un formidable coup de pouce pour ce petit projet. On a demandé à plein de groupes, dans les travaux publics notamment, et ils ont soutenu ce projet. L'OHADA c'était en Afrique de l'ouest et ça a permis d'installer un nouveau droit des affaires en Afrique de l'ouest mais aussi des formations juridiques... ça a été dupliqué ensuite dans d'autres régions, dans les pays lusophones, en Guinée Bissau, il a fallu traduire...

A l'époque, on a changé l'approche. Je me souviens que nous avons été critiqués pour abandonner le programme de la microfinance. Je m'en souviens bien, ça m'a coûté quelques plumes avec mon commissaire. La mode était à la microfinance, mais en réalité c'était un échec. Le terrain était là, libre, pour d'autres initiatives, plus grandes, impliquant des institutions bancaires de manière plus importante. On voyait bien que les paysans et les petits opérateurs ils prenaient l'habitude de ne pas rembourser... Les évaluations étaient lamentables, y compris pour les programmes de financement les plus fameux, au Bangladesh, en Inde... On a mené une analyse critique : en termes financiers, d'accompagnement, des coûts... les niveaux de récupération étaient lamentables. L'approche de microfinance était très réduite, et le nouveau commissaire a lancé la microfinance de manière autonome, c'était à ma demande, ce n'était donc plus sous mon unité car je ne voulais pas m'en occuper. Et très vite on a compris que c'était un échec. Donc le cadrage macroéconomique et les réformes du secteur bancaire, en Angola, en Côte d'Ivoire... et au niveau juridique, c'était ça qui faisait changer les choses pour le secteur privé.

Une autre ligne de travail qu'on avait et qui était coûteuse en termes d'organisation était l'accompagnement des financements européens dans les pays ACP. Il y a un exercice qui a eu lieu au Bénin et que je vous enjoins à retrouver, qui concernait l'utilisation des reliquats du FED au Stabex et au Sysmin, il s'agissait pour le gouvernement de choisir où utiliser ce reliquat, sinon le reliquat allait être perdu pour le Bénin. Un accord a été passé après une étude d'un institut français qui a fait une cartographie des ressources. C'était une réussite, en deux ans le secteur minier a explosé avec des investissements locaux et des investissements extérieurs. Il y avait plusieurs ressources mais en particulier la pierre pour la construction, le revêtement, le granit... On identifiait certaines niches et on identifiait en Europe quels partenaires étaient possibles pour investir là-bas.

C'était une petite équipe qui s'occupait de cela, 5-6 personnes. J'ai restructuré ce service, mais ça existait déjà avant, c'était une vieille logique de la Commission dans les années 1980. Il y avait aussi l'*investment facility*. On avait constaté un besoin énorme de financement pour les petites et moyennes entreprises. Mais ce n'était pas du tout le métier de la BEI. Et c'est vrai, à l'époque la

BEI n'analysait pas les projets qui étaient inférieurs à 12 ou 14 millions €, ça aurait été trop coûteux pour en faire une analyse préliminaire. A un moment il y a eu une initiative de sensibilisation de la BEI à la question des petites et moyennes entreprises.

Quelle sensibilisation ?

C'était en parlant de *l'investment facility* en fait. On prévoyait une répartition et il fallait qu'il y ait un minimum pour les petites et moyennes entreprises. A l'époque la BEI avait un problème d'absence sur le terrain, ils n'avaient donc pas de connaissance directe du terrain et pas de présence directe sur le terrain. Après, et c'était une condition de la Commission, il y a eu des bureaux dans les pays ACP, et des partenariats avec des banques locales. Les petites et moyennes entreprises étaient un créneau complètement nouveau pour la Banque. Notre crainte était que la Banque, comme elle avait un standing très élevé, devait faire une sélection très exhaustive et ne voulait donc pas mettre en risque son trading. Je me rappelle des discussions avec le comité politique de la Banque, et les réticences du Président à faire des prêts pour les petites et moyennes entreprises. Le rôle de la Banque était de jouer un rôle de banque, elle voulait donc pratiquer les taux du marché. A l'époque les taux étaient moindres, et il y avait beaucoup beaucoup de liquidités, surtout en Afrique de l'ouest. En tout à la Banque peut-être qu'il y avait deux personnes seulement qui croyaient à *l'investment facility*. Il y avait une franco-allemande d'un certain âge déjà qui nous avait le plus soutenus, et le directeur des ACP, M. Martin, un Britannique, qui s'est laissé ouvrir à ces questions. Il m'a avoué le jour du lancement d'ailleurs, qu'il n'avait jamais cru que cela se ferait. La Banque était très rodée pour de grosses opérations, mais pas pour des opérations de premier étage, de caractère général, et surtout pas les petites et moyennes entreprises.

D'où cela vient-il selon vous ? C'est le Conseil qui a forcé ? Des personnes zélées qui se sont imposées ?

Non, le mérite était collectif, il faut dire c'était la mouvance générale, et surtout d'avoir su collecter les besoins et d'avoir su les analyser. Il n'y avait rien d'exceptionnel, nous ne faisons que raisonner à partir d'une analyse du terrain. Il y avait un momentum de facilité financière à l'époque. Et toutes ces discussions ont eu lieu à d'autres échelles que la nôtre : le FMI, des ONG, des universitaires les avaient aussi.

Quel était le format de ces réunions qui permettaient un momentum ?

Il y avait un groupe de travail « secteur privé » qui se réunissait périodiquement et tous les ans, en septembre il y avait une sorte de grand-messe à Bruxelles. D'ailleurs les termes de référence des équipes de Diagnos c'était qu'il fallait qu'il y ait une coordination parfait avec la Banque mondiale, avec le FMI, avec les États-membres. Certains pays comme le Canada ou le Royaume Uni étaient très favorables à cette inclination. Mais d'autres étaient plus réticents à une descente de la Commission dans le développement du secteur privé, dans la question des investissements européens. Notamment la France, ou l'Espagne pour ce qui était de l'Amérique latine.

Comment l'expliquez-vous ?

Il y avait la crainte des organismes bilatéraux qui assurent certains crédits, et notamment les agences qui s'occupaient de l'export, qu'ils ne puissent plus assurer leur domaine. Ça a été dur et à mon avis ces discussions elles durent encore. Les États-membres craignaient qu'on allait écraser

les agences de promotion d'exportation. C'était une question de compétences, une question d'investissements.

D'ailleurs dans Cotonou vous lirez la phrase qui parle de « l'accompagnement des investissements » : il y a eu un mois de discussion pour aboutir à cette phrase. Au début on parlait de « promotion des investissements » mais c'était un sacrilège parce que ce n'était pas à la Commission de faire ça, selon eux. Mais il fallait absolument à la Commission un tel article, alors on l'a accepté comme ça. Cet article donnait une base juridique, un mandat, à la Commission pour gérer l'*investment facility*. Il fallait une base juridique claire.

J'ai souvenir d'un Code de promotion des investissements communautaire qui avait été proposé en 1991 et adopté par les États-membres, mais repoussé par les ACP. On n'a plus jamais réussi ensuite à envisager une approche communautaire des investissements...

Oui les pays ACP n'ont jamais compris, à l'époque ils avaient des difficultés intellectuelles énormes à suivre les débats, surtout le Bureau ACP à Bruxelles. On avait un contact direct avec les gros opérateurs privés, les chambres de commerce. Mais il y avait un problème d'interlocuteur plus structurel. On n'avait pas des organismes régionaux du secteur privé dans ces pays, et les représentants des ACP n'étaient pas en mesure de les relayer. C'était la plus grosse contrainte. Les discussions se faisaient avec les grands patrons d'entreprise. Le moment charnière a été en 2000, là on a vu l'émergence d'un secteur privé énorme. On allait au Nigeria avant 2000, ce n'était pas du tout comme aujourd'hui. Avant ça il y avait très peu d'opérateurs. Travailler avec Bolloré ou Accor, c'était d'une manière ad hoc, ce n'étaient pas des partenaires.

Il y avait des oligopoles et à côté des tout petits opérateurs. Les grosses opérations financières avant 2000 se faisaient seulement par les grands groupes européens, français et italiens notamment, installés depuis longue date. Il y avait bien des nationaux dans le textile, la mode, le tourisme... Mais les grosses opérations, les télécoms, la finance, c'était des oligopoles que, pour les ouvrir à la concurrence, c'était très compliqué. Dans les années 1990 le secteur privé c'était encore un désert total. Et dix ans après il y a eu beaucoup de changement.

Mais d'où vient tout cela selon vous ?

Je pense vraiment que ça vient des réformes macroéconomiques, qui ont permis l'émergence du secteur privé. Toutes ces réformes macro, critiquées dans les années 1980 ont permis ça. Des jeunes africains, formés dans les universités américaines, voulaient risquer et investir dans leur pays. L'UEMOA, le droit des affaires harmonisé, les mesures pour la création d'entreprise comme la facilitation des guichets uniques... ça a permis la création de nombreuses entreprises. Les réformes macroéconomiques étaient un grand élément là-dedans. Ça et la liquidité financière.

Et les réunions que vous aviez ça se passait comment ? Limelette ?

Non les réunions de Limelette c'était au niveau de la coordination générale, de la réflexion interne. Il y avait la contribution des États-membres parfois. Les réunions pour le secteur privé c'était un groupe plus large. Le réseau Diagnos, ça s'appelait. C'est de là d'où vient le nom de notre programme par la suite. Il y avait des universitaires, des ONG, des experts des agences de développement des États-membres... Nous avions défini comme premier axe de travail d'identifier les contraintes. Les experts qui travaillaient là-dedans c'étaient les mêmes économistes

que j'avais utilisés pour l'accompagnement à l'ajustement structurel. Ils connaissaient bien les pays car ils y étaient déjà là dans cet autre cadre.

Il y avait aussi un autre programme, EBAS. Ce programme a beaucoup souffert de problèmes. Les résultats n'étaient pas reluisants en termes de management. Après il y a aussi eu Proinvest, qui était géré par un groupe d'experts d'abord, puis cédé au CDI. Le CDI ça a été un drame en permanence. Il faudrait que vous alliez voir l'article sur un site qui s'appelle Congogate je crois. C'est des anciens du CDI qui avaient été mis à la porte 10 ans avant, qui ne s'en sont jamais remis, et qui s'attaquaient continuellement à nous, nous diffamant, et s'attaquant à chaque nouveau commissaire. Ils ont été poursuivis 14 fois. Ma faute a été de vouloir chercher un compromis pour calmer les choses. Ils ont cru qu'ils allaient pouvoir sortir victorieux alors ils se sont déchaînés encore plus. Mais bon ils ont fini en prison.

Le CDI on a voulu le démanteler au moment de Cotonou, c'est moi qui l'avais proposé mais je m'y suis pris trop tard. C'était trop difficile à démonter, ça nous a pris des années. C'était un véritable cauchemar et ça a coûté une fortune. C'était une administration gigantesque, des pertes de temps immenses... On a tout fait pour le fermer. C'est une de ces structures tellement compliquées qu'elles deviennent impossibles à fermer.

Le temps et le coût du CDE, est-ce que ça a occupé l'espace qu'aurait pu occuper la Commission pour le secteur privé ? Est-ce que ça a un peu gâché le travail de la CE ?

Non je pense qu'il faut relativiser l'importance du CDI. Au niveau européen le CDI c'était peanuts, c'était marginal. Dans les ACP c'était inconnu. C'était une machine bureaucratique avec un impact marginal. Les pays ACP, et surtout les Ambassadeurs, y tenaient beaucoup, ça leur permettait de faire carrière. C'était une équipe de 60 à 80 personnes qui passaient leur temps à faire du lobbying pour le conserver. Le problème est que tous les programmes, le CDI voulait les garder. Et ils ont gardé Proinvest. [...]

L'équipe que j'ai eue à la DGVIII, elle était constituée de deux parties, il y avait la partie secteur privé, dont le chef d'unité était Luis Ritto, et la promotion commerciale, gérée par un Allemand, Ingo Feustel, puis Lopez Blanco. Ces deux unités travaillaient chacune de son côté. Le Directeur général avait décidé de les fusionner, mais les deux continuaient de faire de leur côté. Et quand j'ai été déplacé là - j'étais très content à la sécurité alimentaire, on était les leaders mondiaux - là je n'étais pas très content... Je me souviens la première journée de signature, on m'a présenté deux projets pour l'Angola, différents mais complètement identiques : les deux unités présentaient la même chose chacune de son côté. Il a fallu remettre de l'ordre. Comme dans toute restructuration, ça a impliqué que certains partent. Quelqu'un de très jeune à l'époque, il doit être directeur aujourd'hui, a beaucoup aidé, Fabrizio Donatella. Il faisait déjà partie de l'équipe secteur privé avant que je n'arrive, et il était resté. C'était un des piliers. Il serait bien d'aller le voir aussi.

Et la question idéologique, à un moment où la Commission prise disons un libéralisme économique, elle intervenait aussi ?

Non il n'y avait pas une grande dimension idéologique. On disait que Pinheiro étant un commissaire libéral, il aurait fait du secteur privé etc. mais en réalité la réforme venait d'avant Pinheiro. Son chef de cabinet, qui était l'intellectuel du groupe, avait retenu toutes les propositions qu'on avait mises sur la table.

Dans une deuxième période, c'est-à-dire après 2000, le Commissaire que nous avons au développement était danois, un socialiste, on l'appellerait un radical du développement, pas du tout porté sur le secteur privé, et pourtant il a beaucoup soutenu le développement du secteur privé pour les ACP. La réticence idéologique, si l'on veut, était peut-être celle des anciens du développement, dont j'étais aussi, et qui avaient l'habitude de travailler surtout sur les domaines traditionnels comme l'éducation, la santé, l'eau, les infrastructures... Mais c'étaient des réticences qui ne méritent aucune considération.

A moi on m'a mis une étiquette de dur, de réformateur, j'étais la personne idéale pour réformer, c'est pour ça qu'on m'a fait venir au secteur privé. Mais ce qu'il faut voir surtout c'est que le contexte était favorable, qu'il y avait un créneau d'opportunité suite aux réformes macroéconomiques.

Imaginez, dans les années 1980, développer un secteur privé au Sénégal ou en Côte d'Ivoire, c'était un cauchemar. Tout était très monopolisé, difficile à percer, c'étaient des structures mafieuses, contrôlées par les instances politiques...

Mais alors vous vous occupiez de sécurité alimentaire et pourtant vous suiviez le débat en cours sur le secteur privé ? Comment ça se passait en interne ?

Mmh... L'élément de base était la connaissance des réalités économiques : on se rendait compte de l'absence d'opérateurs privés, il y avait des contraintes énormes, des oligopoles importants... Pour l'agriculture, les transports, il fallait démanteler les structures étatiques inefficaces, corrompues... Donc naïvement peut-être on pensait voilà le secteur privé allait pouvoir répondre, prendre sa place, mais hélas ce n'était pas le cas. En prendre connaissance a permis d'identifier ces besoins. Et je suivais cela car en sécurité alimentaire aussi il a fallu démanteler les monopoles d'État en Afrique ou en Amérique centrale, casser les oligopoles... Les chaînes de distribution étaient gérées par 5 familles, ou par 3-4 opérateurs. La Commission aidait à l'émergence d'autres opérateurs. Donc c'était un peu alimenté par les parcours personnels de chacun, mais rien d'exceptionnel. Par nature les gens savaient qu'à la DGVIII on était plus experts de domaines étatiques. Il fallait qu'on ait des collaborateurs qui savaient parler le même langage que les opérateurs. Pour d'autres domaines c'était différent, par exemple pour les questions de droit européen j'avais les meilleurs juristes du monde, mais pour le secteur privé on a donc engagé des consultants extérieurs ou fait venir des gens des chambres commerce. Mais les chambres de commerce ont leurs limites, ils ne connaissent pas toujours le terrain en Afrique.

Un autre dernier élément que je voudrais rajouter : dans le groupe ACP il faut dire qu'on avait le soutien total, énorme des Ambassadeurs des Caraïbes. C'était un facteur très important du succès. *[suppression de passages et fin de l'entretien]* »

11) Entretien avec Paolo LOGLI, 6 décembre 2016, Bruxelles (téléphone)

« [...] Toute l'influence des différentes entités est très difficile à quantifier. Je rappelle que toute la coopération de la Commission européenne a démarré de manière très artisanale, M. Frisch insiste très souvent là-dessus. Il n'y avait pas de vision politique d'ensemble. Nous travaillions surtout en réfléchissant entre nous, personne ne venait nous conseiller, pour ainsi dire. C'est avec

l'arrivée de la Banque mondiale, au moment d'une étude sur le développement de l'Afrique, là elle a commencé à demander à la Commission européenne de mieux nous organiser, de mieux s'organiser. [*Berg report*]

Mais une bonne partie des collègues, et moi aussi, faisaient ça, leur travail, de façon artisanale. Pour ainsi dire, je me souviens d'un chef d'unité du transport, qui voulait bâtir des ponts en bois en Afrique, et des routes en terre, il croyait que c'était mieux, plus adapté... Pour vous dire que c'était de façon artisanale. La Banque mondiale elle est restée largement absente de chez nous jusque dans les années 1980, début 1990...

La France était présente, mais par sa Caisse centrale surtout, pas vraiment par les investisseurs. Le secteur privé on l'a développé avec M. Huybrechts, et très peu d'autres. Peut-être que la Direction générale nous donnait quelques instructions... mais nous avions une très grande liberté. C'était libre cours à l'initiative. Nous étions influencés, disons, par la disponibilité des prêts spéciaux. A la Direction générale, il y avait 2 ou 3 anciens fonctionnaires français qui venaient de la gestion en Afrique des affaires françaises, enfin qui venaient des colonies. Ils nous suivaient sur cette approche. L'Allemagne elle elle s'en écartait, elle ne voulait pas parler politique, jamais. L'Italie était quasiment absente de ces questions. Mais la question des investisseurs français ou européens, on ne la rencontrait pas non. C'était très récent.

La question des prêts spéciaux si vous voulez nous avons une discussion avec la Banque européenne qui prétendait être la seule à pouvoir gérer ça, et il y avait un peu de bagarre entre nous, enfin de manière amicale hein. Mais à la fin c'est bien la Commission qui a influencé les choses. Les pays bénéficiaires ils ne savaient pas quoi faire, et voyaient avec la Banque européenne. De temps à autre nous étions en contact avec la Caisse centrale, oui. Ils n'insistaient pas sur l'une ou l'autre politique, nous avions des échanges sans qu'ils voulaient influencer.

Et à un moment, c'est ce moment dont je vous parle souvent, il y a eu la découverte par la Commission d'une façon de développer les PME en Afrique, c'est là qu'il y a eu l'article. Et nous étions très contents. Mais je vous en ai parlé non ? C'était des experts français qui se trouvaient déjà à Ségou [belge]. C'était du riz ? Du poisson ? Je ne sais plus. Je me souviens d'une action avec des poulaillers, il fallait faire très attention, ils avaient peur qu'on amène nos maladies (rires).

Il y avait des questions ethniques, avec la population, je ne sais plus si c'était des Bambara ou autres... qui avaient ou non la capacité à gérer. Le Français qui était là avait dû faire des efforts pour apprendre comment faire un prêt, comment rembourser, prévoir l'amortissement... Parce que ce n'était pas du tout évident, culturellement. Sur cette base on a essayé sur d'autres pays de faire la même chose. Il y avait un pays dans le golfe de Guinée, un pays avec des lacs, où on pouvait bien pêcher. Nous avons aidé là-bas à organiser la production de poisson... Puis on a fait l'autre côté, l'Afrique de l'Est, le Kenya. Mais là c'était plutôt le secteur privé industriel.

Les projets arrivaient, découverts comme toujours par les délégués sur place, et arrivaient à Bruxelles. Nous on faisait des propositions et on allait voir ce qu'on pouvait faire. Je me souviens de deux pays où on a fait quelque chose pour le secteur privé : la Guinée Conakry et le Ghana. La Guinée Conakry on a voulu faire beaucoup, mais à un moment ça a été bloqué politiquement. En effet, le Président Touré préférait toujours des investissements étrangers à un développement de

son secteur privé local. Ça l'aurait mis en difficulté pour la promotion de l'aspect socialiste de son pays, si les entrepreneurs se développaient. Alors il disait que les investissements étrangers, ils étaient bienvenus, mais c'est tout.

Au Ghana il y a eu des difficultés particulières à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Il y avait sur place un expert à la Délégation qui prétendait qu'il avait développé une manière de faire des prêts à des PME locales, sur une logique spéciale, avec des conditions particulières. Mais c'était difficile pour nous car nous n'avions pas de politique générale. Tout ce qu'on pouvait faire c'est qu'on gardait les taux d'investissement les plus bas possibles, malgré les pressions de la BEI qui voulait qu'on soit aux conditions du marché. Le Ghana était plus développé, c'était un pays qui allait devenir de pointe, il fallait qu'on lui accorde des conditions préférables... Mais tout ça a été développé surtout par les délégations, nous on ne faisait qu'accepter.

Et globalement vous aviez combien de projets comme ça par an ?

On avait maximum une dizaine de projets sur 2-3 ans.

Je voudrais vous demander : comment expliquez-vous le lien entre les programmes d'ajustement structurel et l'explosion des projets secteur privé ?

Les programmes d'ajustement structurel nous avons essayé de garder une approche empirique sur cette question. La Commission européenne à un moment a décidé de suivre la Banque mondiale. La Banque nous a fait apprécier l'ajustement structurel (au sens de comprendre). Nous avons suivi. Moi j'ai suivi ces programmes sur la question des Caraïbes, pas sur l'Afrique. Il y avait un pays très apprécié par la Commission : la Jamaïque. Il y avait une réunion à Paris sur la dette de la Jamaïque. C'était à Paris car il y avait à Paris un bureau de la Banque mondiale, par après il s'en est ouvert un à Bruxelles.

Vous y alliez souvent ?

Tous les 2-3 mois j'allais à Paris oui.

Vous vous rappelez un groupe Secteur privé avec la Banque mondiale ?

Non, pas secteur privé, mais je me souviens du groupe de réflexion PME organisé par la Banque mondiale, à la fin des années 1980, début 1990... Nous avons commencé par des réunions, je ne me souviens pas de l'année. Il y avait eu une réunion en Norvège et il y avait quelqu'un de la Banque mondiale, William E. Steel, qui était du secteur industriel, c'était facile à retenir. Il y avait aussi des représentants des États-membres et de la Commission. C'était moi qui représentais la Commission. La Banque mondiale demandait à ce que la Commission suive une approche du marché, avec des conditions du marché. Steel avait organisé toute une pression sur la Commission européenne pour que les conditions soient plus rigides.

Ces réunions elles se tenaient une fois par an je crois. Il y avait eu Oslo, Amsterdam, Paris, Francfort, Berne... J'allais tout seul, au nom de la Commission, et curieusement, de la Banque européenne. La BEI ne voulait pas y être, ils ne voulaient pas y être mêlés. Je faisais des rapports

pour eux après, dans lesquels je retraçais ce qui s'était dit et où j'essayais de faire comprendre, « mais c'est pas possible, il ne faut pas des conditions si rigides... ».

A cette époque je suivais particulièrement les questions du microcrédit au Bangladesh, avec la Grameen Bank. La Grameen faisait des prêts à 7 ou 8 %, et ça marchait ! On en avait parlé avec le Directeur Soubestre, j'en avais parlé avec la Banque mondiale à Washington... Mais il fallait quelqu'un sur place qui travaillerait comme un banquier, sur place, mais dans les délégations il n'y avait jamais quelqu'un pour le secteur privé. Malgré mes demandes.

Avec la Grameen on pouvait même rembourser mois par mois pour éviter les dettes. Mais en Afrique, culturellement c'était compliqué d'imaginer ça... En Asie oui, ils travaillaient fort, beaucoup. Enfin, la différence est toujours un sujet délicat. On avait envisagé une mission au Bangladesh, mais finalement on ne l'a pas faite, nous avons compris que nous n'étions pas équipés à la Commission, car nous n'aurions pas pu faire le suivi.

Quelqu'un à la Caisse centrale venait à ces réunions et était proche de nos idées. Mais le nom... Si vous me proposez, je retrouverai. Une fois il y avait une dame de la Caisse centrale, non pas ce Monsieur. C'était à Amsterdam, elle avait dit, « peut-être que la Banque mondiale a raison, M. Logli, il faut de la rigidité ». Ou alors à Berne, en Suisse... ? C'était la seule fois que la Caisse centrale a dit quelque chose comme ça. J'avais un ami allemand à la KfW aussi, un banquier, donc il connaissait bien le métier. Nous discutons mais lui aussi était d'accord avec eux. Tous, sauf ce Monsieur de la Caisse centrale, tous les pays suivaient la Banque mondiale.

L'attaque est venue à Bruxelles, quand la Banque mondiale est venue avec M. Dollar pour la question du secteur privé et du commerce. La Commission voulait protéger les entreprises africaines, alors que la Banque mondiale avait une approche très libériste : elle voulait choisir les bonnes entreprises africaines, et laisser dépérir les autres. Malgré l'opposition du CDI, d'ailleurs. A la fin des années 1990, Oxfam est venu en force et a attaqué la Banque mondiale pour la question libériste.

Vous ne vous souvenez pas de la venue de grands industriels ou leurs représentants pour discuter avec la DG VIII ?

Non les industriels européens venaient se présenter en appui à la promotion commerciale. On les avait contactés pour l'accord de protection des investissements. On avait 3 bras pour schématiser : la promotion des toutes petites entreprises (en Afrique) ; les rapports du CDI-CDE pour la promotion des entreprises européennes en Afrique ; la préparation d'un accord de protection des investissements européens.

Le code de protection, oui c'est bien cela : nous l'avons écrit et présenté, les États-membres étaient d'accord et l'ont adopté, mais les ACP l'ont refusé, et par après il n'a jamais pu être accepté. C'était un expert de la Banque mondiale et de son MIGA plus précisément, qu'on a engagé comme consultant pour l'écrire. Il a travaillé 2-3 ans dessus et a aidé à faire cet accord. Il y avait un Français aussi, il était très efficace et gentil, de l'université de Nice, un professeur.

Questions sur Huybrechts qui allait suivre les débats de l'ONUDI, Déclaration de Lima

Oui l'Onudi a été important à ce moment. Mais Huybrechts était un professeur d'université, et il prétendait réfléchir plus qu'ils ne le faisaient là-bas. L'Onudi pour lui était trop étatique. Huybrechts a toujours insisté pour que le CDI soit géré par le secteur privé, pas le secteur public.

Et Frisch donnait des indications ?

Je le répète : nous étions libres. Frisch ne disait presque rien. Nous avons parfois des interventions d'anciens fonctionnaires français, notamment Auclert. Il disait parfois attention à la BEI, ne faites pas d'erreurs sur le plan technique. Il était là derrière nous sur le plan technique, et sur le plan politique il était d'accord pour les PME. Il était directeur des finances je crois. C'était artisanal donc, mais des gens comme Auclert pouvaient nous garantir que techniquement, c'était bon. Auclert par exemple nous appuyait quand la Banque mondiale ou la Banque européenne disait qu'on n'était pas des banquiers, ou que la Banque européenne voulait monopoliser le sujet. Nous étions deux, puis Huybrechts est parti. Il y a eu ensuite un chef d'unité portugais (Ritto), puis Minguella, et Rodriguez Alonso, puis 2-3 personnes, dont un Anglais.

Dans le groupe Secteur privé, vous souvenez-vous des universitaires ou ONG présents ?

Peut-être que les ONG ont rejoint le groupe secteur privé quand elles se sont intéressées au développement ?

Et la place des ACP, quelle était la discussion avec eux ? J'ai l'intention de regarder les réunions du Conseil des ministres UE-ACP, Comité des ambassadeurs...

Avec les pays ACP c'était difficile, pas par mauvaise volonté : tout était réglé par des articles de Conventions très compliqués et alambiqués, et les gens aux ACP n'étaient pas compétents pour interpréter les articles. Alors il ne faut pas perdre trop de temps avec toutes les discussions écrites : il y avait quantité de réunions interminables avec des blabla inutiles. Il y a eu beaucoup de réunions pour ne rien dire.

D'autres au contraire étaient très utiles : les discussions du Secrétariat ACP avec le CDI-CDE, c'est intéressant. Les pays ACP protestaient pourquoi le CDI n'intervenait pas dans leur pays ? Et le CDI avait les pires difficultés à répondre. Vous verrez les pressions... Chez les ACP, l'Ambassadeur est considéré comme bon quand il arrive à tirer de la Commission beaucoup d'argent. La deuxième question importante était la nomination du chef du CDI, ça aussi ça a fait parler beaucoup.

J'ai entendu la question de la nomination de Frix, puis de Sharma à sa suite...

Frix était très efficace je pense, on voyait qu'il savait influencer les gens. Mais aujourd'hui je ne saurais plus vous dire quelles étaient ses positions. Le groupe PME a attaqué la Commission européenne et les quelques autres pays qui n'étaient pas très enthousiastes. Le Royaume Uni et les Pays Bas étaient les plus rigides pour la Banque mondiale. Le groupe a perdu de l'importance en 2004-2005 je crois.

Mais pourtant vous n'étiez déjà plus là ?

Non je n'étais plus là, et je ne parvenais plus à suivre les débats, donc je pense qu'il a été dissous. A la fin des années 1990, le groupe avait réussi à influencer tous les pays sur ces questions. Mais même à l'intérieur de la Banque mondiale, le groupe PME avait des critiques, car elle le trouvait excessif. Vous devriez pouvoir retrouver cela. [Suppression de passages e fin de l'entretien] »

12) Entretien avec FD, 21 décembre 2016, Bruxelles

« Pouvez-vous me rappeler quand êtes-vous venu à cette unité B4 ?

Je suis arrivé à la fin décembre 1997. M. Debén est arrivé une semaine plus tard, en 1998. Il y a eu une petite réorganisation au moment où je suis arrivé à cette unité.

Est-ce qu'il y avait M. Minguella ? Qui y avait-il ?

Oui tout à fait, il y avait toute une série de... Moi quand je suis arrivé, l'unité secteur privé était une toute petite unité, qui s'occupait essentiellement de fournir des appuis aux unités géographiques... les desks, qui ont la responsabilité d'assurer les fonds sur tout ce qui est la programmation des programmes indicatifs nationaux. C'était une unité sectorielle, thématique, qui fournissait l'expertise, le conseil, le suivi, qui ne gérait pas beaucoup de choses elle-même, je pense qu'elle gérait peut-être un ou deux programmes, mais de manière assez déconnectée du reste. Et c'était une unité qui était essentiellement tournée vers la mise en place d'opérations, parfois aussi la microfinance, et elle avait aussi la responsabilité de gérer le comité à l'époque qui s'appelait si je me souviens le comité de l'article 28. Au titre de Lomé IV bis, qui était déjà le comité avec la Banque européenne. C'était une toute petite unité.

C'était le comité qui s'occupait de la coordination avec la Banque ?

C'était le comité qui examinait les projets qui étaient soumis à la Banque sous les fonds de la Convention Lomé IV bis. A l'époque c'étaient des fonds capitaux à risques si je me souviens bien, c'était l'antécédent de la facilité d'investissement qu'on a développée par la suite.

A cette époque on a commencé à parler de la Facilité d'investissement, et des négociations... ?

Tout à fait. En fait ce qui s'est passé c'est que au moment où je suis arrivé et où M. Debén est arrivé, on a véritablement lancé la négociation de ce qui est devenu l'Accord de Cotonou. Et nous avons fait partie de la taskforce de négociation, que j'ai rejointe à ses côtés, quelques mois plus tard. En parallèle d'un côté on a étoffé l'unité en rajoutant également des collègues, il y a eu une fusion de deux unités, une unité qui s'occupait de tout ce qui était développement des actions en vue de la promotion du commerce, et l'unité secteur privé. Donc ces deux unités ont fusionné quand M. Debén est arrivé. Donc l'unité a été renforcée par, je dirais, un certain nombre d'opérations liées au développement du commerce, nous avons développé aussi une communication sur le développement du secteur privé, et ça s'est fait en parallèle du lancement des négociations de Cotonou. Donc si vous voulez ça a été une période durant laquelle on a d'un côté renforcé la capacité de l'unité à fournir des appuis, à fournir ce que j'appellerais l'*intelligence* à l'intérieur de la maison, et elle a développé aussi directement les opérations. Plus la partie politique qui était à double niveau : au niveau de la communication qui a été soumise au Conseil et

au Parlement avec lequel on a travaillé sur des conclusions, et en parallèle avec les négociations de l'accord de Cotonou.

Comment avez-vous eu l'idée de développer cette communication en 1998 ?

C'était une communication qui était un petit peu dans l'air depuis un certain temps. On se rendait bien compte que dans la mouvance de ce qui allait devenir les négociations, on allait devoir mettre un accent beaucoup plus important sur la mobilisation du secteur privé, donc à travers peut-être des instruments financiers. Ce qu'on avait besoin d'avoir, avant les négociations, c'était d'avoir une acceptation politique de la ligne d'orientation. C'était très important parce que ça nous a facilité énormément le travail lors de la négociation, ne fût-ce que pour éviter qu'il n'y ait la moindre différence d'approche entre les États-membres, le Parlement et la Commission, sur les lignes à utiliser. Donc on a organisé le système de manière à ce qu'on soit bien clair en termes de mandat, je parle de mandat au sens général, c'est-à-dire d'acceptation de la ligne qu'on allait suivre, et c'est pour cela que cela nous a permis finalement d'être beaucoup plus à l'aise au moment de la négociation avec les pays ACP.

Vous dites, on s'est rendu compte d'un besoin pour un accent beaucoup plus important dans cette direction. Comment vous le sentiez cet accent ?

Alors écoutez, il y a deux choses. Moi je suis arrivé relativement ou très tôt dans le processus de Cotonou, donc ce que je vais vous dire c'est mes impressions de l'époque. Il y a traditionnellement dans l'accord de partenariat des instruments qui visaient à la fois à soutenir l'industrie minière, qui était une industrie extrêmement importante en termes de capitaux pour les pays ACP, et il y avait toute la partie agriculture, développement et promotion et soutien aux exploitations, en tout cas les devises liées aux rentrées de l'agriculture, ce qu'on appelait à l'époque les fonds Stabex et Sysmin. Ça c'était l'approche traditionnelle, qui a fonctionné plus ou moins bien jusqu'à un certain moment.

Mais à un moment où effectivement on a eu tout le développement au niveau des négociations GATT, on s'est retrouvé face à des secteurs qui avaient des problèmes structurels. Et donc le soutien à l'industrie et à l'activité publique et privée est clairement devenu insuffisant, voire parfois contreproductif. Parce qu'en fait parfois on soutenait des perturbations sur le marché sans s'attaquer à des problèmes structurels, ni sans s'attaquer à un problème qui reste aujourd'hui important, c'est tout le système bancaire et le système des finances pour le secteur privé.

Donc durant toute la préparation de la négociation, durant le Livre vert, qui a été fait avant que j'arrive, on a clairement mis l'accent sur le fait qu'on ne pouvait pas continuer à aborder la question du secteur privé et donc de l'implication du secteur privé dans le développement uniquement à travers ces instruments, issus du passé. Voilà. Donc la prise de conscience s'est faite à ce niveau-là. Ce qui fait qu'au moment des négociations, le développement d'une approche de secteur privé, qui n'était pas limitée à ces deux instruments ou à ces deux secteurs d'activité, et d'un autre côté, une nouvelle approche en termes d'accès aux finances. Donc c'est un petit peu le résultat logique de l'analyse faite auparavant, et le constat qu'on devait arrêter d'avoir une relation simplement avec des organismes publics ou avec des administrations publiques.

Comment cela a-t-il été vécu parmi les gens des équipes, dont certains étaient là depuis les 1970s ?

Il y a eu deux éléments. Le premier est que ça n'a pas été simplement un changement de mentalité et de manière de faire au niveau de l'unité, ç'a été un changement au niveau de l'ensemble de la DG, y compris avec certains de nos partenaires, y compris avec certains qui avaient des lignes relativement orientées vers uniquement le soutien à la puissance publique, qui en soi n'est pas un problème car elle est importante et doit le rester, mais on ne peut garder une relation uniquement basée sur la puissance publique. Donc c'était un changement de mentalité au niveau de l'ensemble de la politique de coopération. Donc il a fallu à la fois aborder la question au niveau politique comme je l'ai dit ; au niveau interne : s'assurer qu'on ne considère l'appui et l'accès secteur privé comme un appui uniquement projet. Donc c'était la capacité à faire comprendre que le développement d'une politique en faveur du secteur privé dans les pays ACP soit je dirais quelque chose qui aille au-delà d'opérations ponctuelles, spécifiques. Ç'a été le challenge. Car ça restait quelque chose qui était considéré en général comme soit anecdotique, soit non nécessaire, soit en dehors d'une réalité qui était celle d'infrastructures publiques, de santé, etc.

Et les équipes suivaient ce changement d'approche ?

C'est clair que dans toute organisation, à un moment la gestion du changement c'est la phase la plus critique, et ça devient notre métier, de manière permanente. C'est clair qu'on a eu deux avantages. Le premier c'est qu'on a été fusionnés avec une unité où il y avait des connaissances, des approches, une ouverture aussi sur la dimension commerciale : l'unité a été renforcée en nombre, mais aussi en termes d'ouverture. Ç'a été une force. On a créé une équipe, on a créé une approche, on a créé une manière de faire qui nous a beaucoup aidés. Si on était restés à 5 ou 6 personnes, ça n'aurait pas été aussi simple. La deuxième chose, c'est qu'on a été impliqués directement dans la négociation de Cotonou, à travers M. Debén, Bernard Petit... Donc c'est clair qu'il y avait un niveau de reconnaissance à l'intérieur et à l'extérieur, qui nous a énormément aidés dans notre approche. C'est clair qu'on doit toujours convaincre, expliquer, confronter avec des attitudes qui ne sont jamais propices au changement... Mais le fait d'avoir été renforcé, le fait d'être directement propulsé en avant plan au moment des négociations, a fait qu'on a acquis une légitimité beaucoup plus importante qui a permis à l'intérieur de l'équipe de travailler sur des approches nouvelles. Ça n'a jamais été simple, ça c'est clair. Mais c'est comme ça à l'intérieur de chaque organisation...

Et l'idée de fusionner avec le commerce, elle venait d'où ?

Je ne sais pas exactement. Mais je peux imaginer que dans le souci de la rationalisation qu'il y avait au cœur de la DG, le fait qu'il y avait deux unités qui avaient des opérations avec le secteur privé, avec les mêmes objectifs, ce n'était pas idéal. C'était peut-être aussi en lien avec les négociations à venir : ceux qui sont in fine restés dans l'unité qui avait cet angle commercial, ce sont ceux qui avaient finalement développé toute la logique des APE qui sont encore en phase de négociation ou renouvellement. Donc on s'est organisé de manière à ce qu'il y ait une branche opérationnelle, et une branche politique qui était capable de faire les négociations sur les politiques commerciales, et qui par ailleurs par la suite sont partis à la DG Commerce.

Ah ils sont repartis au commerce ?

Voilà. Ils ne sont pas restés dans la partie DEV.

Ils sont restés combien de temps ? Le temps des négociations ?

Je pense que ça s'est fait peu après les négociations, ou même durant les négociations il y a eu réorganisation. Ça n'a rien changé car on est restés la même équipe.

Et cette rationalisation des équipes, elle était dans le cadre de Philip Lowe ?

Je crois que c'est arrivé avant. Je crois que Philip Lowe est arrivé à un moment où les décisions chez nous avaient déjà été prises, mais je pense que c'était vraiment en parallèle, l'idée d'organiser la DG de manière à ce qu'on ait cette capacité... Je suis arrivé à ce moment- là, j'étais jeune fonctionnaire, je venais d'arriver, je n'avais pas accès à toutes les informations.

Vous veniez d'arriver à la Commission ?

Non j'étais dans une autre DG, la DG3, la DG Industrie, et je venais de l'unité de développement de la coopération industrielle. C'était assez logique, je voulais davantage me rapprocher des ACP. Dans le passé je travaillais sur l'Asie. C'était une volonté de ma part de me rapprocher des ACP.

Et au niveau des équipes, de la taskforce, de la B4... on peut refaire l'organigramme ?

On avait Petit qui était responsable, Cesar Debén, Adriaan Koetsenruijter (NL) qui était également dans l'unité. On était à deux dans cette taskforce avec Debén. Je crois qu'il est devenu chef d'unité ailleurs et puis chef de délégation en Amérique latine. Adriaan Koetsenruijter. Pour la partie commerce, Ingo Feustel, et avec lui Claude Maerten... Amos Tincani pour le développement durable oui. Avec Philippe Darmuzey et Françoise Moreau.

Quand je suis arrivé il y avait Luis Ritto oui, et Logli qui est resté quelque temps. Il y avait Rodriguez Alonso, Martin Minguella. Quand M. Debén est arrivé, est arrivé Marco Formentini [qui travaille avec Nathalie Brajard]. Koetsenruijter. Il y avait Claire Mandouze, notre chef d'unité adjointe. Il y avait Michel... On était une bonne quinzaine de personnes. Formentini il n'était pas avec nous, pas dans l'unité, mais dans la direction.

Vous me disiez qu'il y avait eu rapprochement avec la partie commerce ; est-ce qu'on peut parler d'une commercialisation du développement ?

Non. Il y avait des opérations commerce oui. L'avantage c'était d'avoir les négociations en parallèle. Ce qu'on a fait aussi c'est qu'après un certain temps on a lancé de nouveaux programmes, qui en fait ont remplacé les anciens, et parmi ces programmes il y en avait deux en particulier : un axé sur l'aspect macroéconomique, et l'autre plutôt orienté sur l'aspect développement des opérations, financement de startups, développement d'opérations, et dans lequel on ne faisait plus la distinction commercial/développement. Il y avait une troisième opération, un peu déconnectée de la nôtre, mais quand même, le fait qu'on était responsables aussi du Centre pour le développement de l'industrie, puis des entreprises, pour lequel on avait la responsabilité - c'était moi d'ailleurs qui gérait les relations avec le Centre – responsabilité d'assurer le financement, et la représentation de la Commission au Conseil d'administration.

Vous représentiez la Commission alors ?

Oui tout à fait.

Et comment étaient les négociations à ce niveau-là avec le CDI et les ACP ?

Alors c'était très difficile. Ça a été un des projets les plus compliqués à gérer. Il y avait énormément de potentiel au niveau des opérations, mais c'est resté quelque chose d'assez anecdotique au niveau de l'ensemble des pays ACP. Et comme toute institution ou organisation dans laquelle il y avait un niveau de représentativité, c'est clair qu'il y avait un niveau extrêmement sensible au niveau des pays ACP et des Ambassadeurs. C'était une manière d'avoir des représentants à Bruxelles, c'était une manière d'avoir des postes, et lorsqu'on dit postes on dit influence... Alors on a essayé d'avoir une réorganisation, une réforme du Centre, mais à part le nom on a réussi à faire certaines choses, mais pas de manière aussi radicale qu'on l'aurait souhaité. C'était extrêmement difficile. Très politisé. Et puis c'est un organisme paritaire, c'est-à-dire qu'il fallait une représentativité entre le Directeur, le Directeur adjoint etc. et donc vous êtes dans des éléments de quotas et cela ne peut avoir que des éléments extrêmement tendus. Un directeur et un directeur adjoint qui parfois ne se parlaient pas, dans un Centre qui avait 50-60 personnes, ça faisait beaucoup de chefs, pas beaucoup d'Indiens... Donc ça faisait beaucoup de tensions, c'était extrêmement difficile.

Au début quand j'y étais le Directeur était Sharma, puis ça a été M. Matos Rosa... Je crois que c'est à l'époque où on a justement éliminé le poste de directeur adjoint... Si on avait réussi à l'éliminer ou bien si simplement on avait réussi à le congeler, je ne me souviens plus bien. Mais oui c'étaient des situations très difficiles. Et là on est parti d'une autre vision de représenter l'unité, car notre rôle était limité à présenter le budget, c'était vraiment très anecdotique, c'était vraiment un choc pour moi. Heureusement avec le temps on a fait plus, mais c'était donc une réforme non achevée, ce CDE.

Vous parliez de quelles transformations radicales ?

On voulait que le Centre soit plus dynamique sur un certain nombre d'opérations, on voulait aussi que le Centre nous suive dans l'approche qu'on était en train de développer à ce moment-là, pendant les négociations, c'est-à-dire le développement d'autres types d'opérations, une approche secteur privé un peu moins focalisée sur des secteurs traditionnels, travailler sur des questions de financement et d'appui de la Banque européenne, si jamais le Centre pouvait donner des conseils, travailler avec d'autres banques... On essayait d'avoir un Centre plus dynamique.

Vous butiez contre une chasse gardée ?

On butait contre deux choses. D'abord le fait que ce n'était pas un Centre de la Commission : nous n'avions ni la possibilité ni le devoir en termes juridiques et opérationnels d'orienter certaines directions. Et la deuxième chose c'est que quand vous êtes en même temps dans une négociation d'un accord avec énormément de résistances de la part des pays ACP, comme c'était le cas pour le secteur privé, et en négociation avec un établissement bancaire comme la BEI, et que vous-même êtes en restructuration en interne, c'est clair que vous ne pouvez pas non plus demander à ce qu'un Centre, organisé de manière paritaire, vous suive de manière directe. Donc je veux dire on avait un certain nombre de chantiers pas évidents à gérer.

Mais il y avait un problème de gouvernance au niveau du Centre, clairement. Je ne sais pas ce qu'il en est aujourd'hui. [*nous parlons de la structure légère, de la mise sous tutelle du CDE, et de l'affaire Congogate etc.*] Je pense que cette affaire [Congogate] est même arrivée avant que je ne vienne à cette fonction.

Et vous parliez des résistances au niveau de la question secteur privé pendant les négociations pour Cotonou ?

Elles étaient très simples, et moi je m'en suis rendu compte... Je découvrais ce monde et j'ai enfin compris pourquoi il y avait tellement de difficultés à discuter des aspects secteur privé, les ACP nous ont dit un soir lors d'une discussion nocturne, on nous a dit « nous n'arrivons toujours pas à comprendre ce que nous avons à gagner de votre approche ». Je pense que c'était assez symptomatique dans toute la négociation, sur beaucoup d'éléments. Il y avait une crainte au niveau des ACP que tout ce qu'on était en train d'organiser allait jouer plutôt en leur défaveur. Au niveau de la perte de pouvoir des Ambassadeurs à Bruxelles... On n'a pas réussi à les convaincre tout de suite que ce qu'on essayait de mettre en place allait in fine être beaucoup plus intéressant pour les pays ACP. Donc on avait comme résistance, comprendre pourquoi on voulait transformer les capitaux à risques, le fameux article 28 de la Convention de Lomé, en facilité d'investissement. Ils n'arrivaient pas à bien saisir quel était l'intérêt pour eux.

Autre problème : cette facilité allait être automatiquement réalimentée par retours sur investissements, mais personne n'arrivait à ce moment-là à nous donner une projection fiable sur le retour d'investissements (est-ce qu'on allait pouvoir avoir suffisamment de fonds dans l'instrument financier). Donc il y avait une crainte pour eux de perdre le bénéfice des capitaux à risques. Il y avait aussi la crainte que le concept de la facilité d'investissement allait rendre les règles beaucoup plus dures. Ce qui n'était pas complètement infondé parce qu'à partir du moment où on doit assurer le retour sur investissement vous avez intérêt à financer davantage des projets plus bancables et qui assureront des retours, et non plus de financer des projets... je ne dirai pas « à perte » mais c'était des projets d'investissements sur le même concept que par le passé.

La deuxième chose pour les ACP c'est la raison pour laquelle on mettait tant d'insistance à avoir des références au secteur privé. C'était pour eux l'impression qu'on allait... non seulement passer outre, mais aussi canaliser des fonds vers des entités privées ou entreprises, et beaucoup moins vers les administrations. Avec le risque aussi, à ce moment-là, que la représentativité des pays ACP à travers les Ambassadeurs, soit un peu diminuée, parce qu'ils n'auraient plus autant d'influence.

Voilà en gros leurs craintes. Et puis il y avait effectivement des questions beaucoup plus générales, pas liées directement au secteur privé en termes de terminologie, mais en termes d'approche : la revue de ces instruments Sysmin et Stabex, voir s'ils allaient bénéficier des mêmes avantages. C'est vrai qu'on a mis beaucoup de temps à les convaincre de la nécessité d'abandonner ces mécanismes d'intervention et de soutien du marché des pays ACP.

Mais en gros il y avait une question générale : qu'est-ce qu'on va perdre ?

Est-ce qu'ils s'adressaient eux-mêmes à leur secteur privé ? Aux CCI ? À la fédération ?

Il y avait beaucoup d'organisations qui gravitaient autour, mais en tant que représentativité, il n'y a pas de représentativité des pays ACP des chambres de commerce. Il y a des organismes mais qui avaient une représentativité extrêmement faible. Pour nous la difficulté c'était d'avoir un ensemble de représentants du secteur privé des ACP qui avaient une certaine légitimité. Voilà, ça c'était compliqué. Ce n'était pas impossible mais c'était compliqué.

Parce qu'eux-mêmes n'étaient pas en capacité...

Absolument. Et là nous avons la possibilité, soit de nous tourner vers des collègues qui étaient en délégation, soit vers des organisations régionales. Car c'est à travers les organisations régionales qu'on avait parfois accès aux représentants du secteur privé. Mais fondamentalement le problème était toujours le même : l'accès au crédit, l'accès aux marchés, l'accès à des infrastructures... L'analyse n'a jamais été extrêmement diversifiée... Si vous demandez aux entreprises européennes qui investissaient dans les pays africains, vous aviez les mêmes problèmes : les fonds d'investissement, la garantie...

On s'adressait aux entreprises européennes ?

Oui oui. On avait un très intense dialogue avec elles. Soit à travers des organismes comme le comité du patronat en France (CNPF), on avait des contacts extrêmement suivis avec des représentants d'industries issues des pays anglosaxons, on avait beaucoup de contacts avec les banques d'investissement et les banques de développement, qui étaient aussi dans la mouvance d'une réorganisation de leur système d'investissement. Et ça on l'a fait à travers la BEI. C'était beaucoup plus simple. On avait également entamé des discussions assez importantes avec la Banque mondiale et avec l'IFC à Londres pour pouvoir comprendre quelles étaient les stratégies d'investissement. On avait énormément de contacts avec le secteur financier le secteur bancaire le secteur privé. On avait aussi des contacts avec les délégations quand on nécessitait l'information sur un pays en particulier. C'était rare mais ça arrivait. On n'avait pas de problèmes en termes d'information. On savait.

Vous dites les représentants du Royaume Uni ou le CNPF... qui venaient à Bruxelles ?

Qui venaient à Bruxelles oui ou on les rencontrait quand on allait là-bas. Mais on avait beaucoup d'interactions en parallèle. Soit on les voyait de façon un peu plus structurée (je vous dis, on avait la Banque), donc on les voyait aussi avec le Comité de l'article 28 où on avait des représentants des États-membres et des banques de développement présents à ce Comité.

Et Eurochambres ?

Aussi oui, je les ai oubliés mais c'est vrai qu'ils étaient extrêmement actifs aussi à ce niveau-là.

Au niveau du contact avec le secteur privé européen, on avait énormément de contacts.

Et avant votre arrivée aussi ?

Beaucoup moins. Beaucoup moins. On a eu quelques représentations mais c'était des structures parfois un petit peu plus vieillissantes. Mais je pense qu'avec la communication secteur privé c'était une manière aussi d'interagir avec toutes ces organisations. Dans les négociations on a créé une dynamique beaucoup plus importante, ne fût-ce qu'en parlant avec les banques de développement sur les problèmes d'investissement, d'accès aux finances... tout ça c'était important.

Il y a eu un autre élément (maintenant je reviens à la Banque), c'est vrai qu'on a pris une approche au départ, de travailler de manière très étroite avec la Banque européenne. Non pas qu'on n'a pas de différence d'opinion. Mais on a pris le parti dans la nouvelle dynamique de l'unité, avec les nouveaux dirigeants, de s'inscrire dans une autre relation avec la Banque, c'est-à-dire éviter de demander à financer des choses parce qu'on pensait qu'elles étaient bonnes, mais laisser la Banque être un peu plus indépendante ou plutôt flexible et libre, et de travailler sur des sujets plus

systémiques que sur des discussions de projets en particulier. Chacun son métier, c'était un peu notre manière de voir les choses. Comme toujours, lorsque vous avez une nouvelle ligne ça met du temps à se mettre en place. Mais la raison peut-être pour laquelle quand vous avez parlé avec J Noël et d'autres, sur la bonne coopération qu'on avait, c'est parce qu'on a pris comme point de départ dans cette nouvelle dynamique, que nous n'étions pas banquiers, ce n'était pas à nous de dire à la Banque comment financer les opérations. Ce qui explique pourquoi la dynamique quand on a créé la Facilité d'investissement était complètement différente de la dynamique qu'on avait au moment du comité article 28.

Et ça je pense que ça a permis aussi de trouver des modalités de coopération et d'intervention qui étaient plutôt basées sur la valeur ajoutée des institutions, que sur une discussion parfois assez stérile sur l'opportunité de financer une opération plutôt qu'une autre. Ce n'était pas notre job, ce n'était pas notre rôle. Je pense que ça ça a permis de nous relâcher et d'avoir des relations avec la Banque plus stratégiques que focalisées sur un projet en particulier.

Au niveau des représentants du secteur privé européen : vous souvenez-vous du rôle d'EBCAM ?

L'acronyme ne me dit rien mais le nom oui. Oui ça aussi on les a vus.

Et les entreprises des ACP ou les chambres de commerce africaines ?

On essayait. Mais je pense que ce n'était pas de manière aussi structurée qu'avec les entreprises européennes. C'est là aussi une question de représentativité. Notre approche c'était d'avoir accès à un tissu local d'entreprises qui fondamentalement ne pouvaient pas avoir accès à un niveau de représentativité comme les autres. Et donc c'est vrai que ce qui nous a été très utile, c'était d'avoir ces deux programmes : Diagnos et Ebas. A travers le système de gestion, il y avait des informations très importantes pour nous et auxquelles nous ne pouvions pas avoir accès car on n'était pas en lien direct avec le tissu local du secteur privé ou les organisations intervenant au niveau local. Et ça pour nous c'était extrêmement important. Ça permettait pour nous de compenser un peu cette difficulté d'avoir accès à une représentativité concrète du secteur privé ACP.

J'ai entendu parler du groupe de réflexion Diagnos, et groupe PME, et groupe Secteur privé. Quels sont ces réseaux ?

Le réseau PME et Secteur privé, je ne sais pas si c'était la même chose ? Je ne sais pas. L'avantage du programme Diagnos c'était qu'on avait beaucoup de macroéconomistes qui travaillaient sur le programme. Des gens qui avaient beaucoup d'expérience sur le terrain et qui avaient travaillé sur les appuis macroéconomiques, ce qu'on appelait l'appui structurel qui est devenu l'appui économique budgétaire [PAS est devenu budget support]. Ce qu'on faisait c'est qu'on se voyait, indépendamment des sujets, pour faire du brainstorming entre nous, sur la manière dont on devait s'orienter, sur certains pays, certaines problématiques. C'était très utile pour nous, unité, fonctionnaires de disciplines et d'expériences diverses, d'avoir des discussions de fond, parfois un peu déconnectées du reste. Et ça c'était quelque chose d'extrêmement utile. Vraiment des sessions de brainstorming...

Qui était dans ces sessions ? Des macroéconomistes comme vous ?

Moi je ne suis pas macroéconomiste même si je travaillais sur de tels sujets. Il y avait le directeur du programme qui était Mohamed Cherif, il y avait une collègue, Nathalie Brajard, d'autres gens... A peu près tous ceux qui avaient travaillé sur les aspects macro, cadre législatif, cadre réglementaire, cadre d'investissement... étaient systématiquement dans ces réunions. Parfois les représentants de la Banque européenne venaient, c'est-à-dire qu'on prenait l'occasion de leur venue à Bruxelles pour avoir leur vision...

On travaillait énormément ensemble de manière à améliorer un peu notre approche, pour creuser un peu les domaines d'intervention... C'était assez intense.

Et les groupes de réflexion avec la Banque mondiale et les États-membres ?

Je pense que c'était autre chose.

C'était un groupe qui se réunissait apparemment une fois par an, à Oslo, à Paris, Amsterdam...

C'est très probable. Je vous avouerai que je n'en ai pas un souvenir énorme, peut-être parce que je n'y participais pas directement. Ça me dit quelque chose. Mais avec la Banque mondiale ce qu'on faisait c'est qu'on travaillait beaucoup sur des opérations un peu plus spécifiques sur certains pays, et c'était l'époque où la Banque commençait à développer des programmes un peu plus sectoriels, avec des stratégies d'investissement... Avec la Banque mondiale c'était plus simple de travailler sur certaines opérations que de manière un peu plus politique.

Parce qu'on était structurés de manière un peu différente. Par contre avec la SFI là on travaillait à la question de la stratégie d'investissement, la facilité d'investissement. C'était assez utile. Toute la question financement, investissement, accès à des capitaux et des produits bancaires, c'était je dirais l'aspect le plus à développer. C'est beaucoup là-dessus qu'on a travaillé, avec la SFI, avec la Banque européenne... Je pense que rétrospectivement, c'était la partie pour moi en tout cas, la partie la plus enrichissante, la plus structurelle et systémique, avec des logiques de réflexion à faire...

Y avait-il des échanges avec la SFI comme on avait des échanges d'économistes avec la Banque mondiale ?

Je ne crois pas. Avec la Banque mondiale oui, mais avec la SFI je ne crois pas. Mais les banquiers aiment rester entre eux de toute façon. Mais c'est tout à fait normal, c'est un métier euh... Et encore une fois je le dis : à partir du moment où nous avons accepté que nous n'étions pas banquiers, nos relations avec la Banque et tous ces fonds d'investissements et toutes ces institutions, ont été complètement revues. A partir du moment où on leur a fait comprendre que nous n'étions pas là pour leur donner des leçons sur la façon dont ils devaient s'y prendre pour gérer leurs opérations, l'attention ou les contrastes étaient davantage sur les aspects d'approche et de politique que sur les aspects des projets. Ça a permis de changer beaucoup. C'est vrai que si la Banque savait lors d'un Comité de la Facilité d'investissement, qu'on n'était pas là pour intervenir sur l'aspect bancable d'un investissement, ça nous mettait dans une relation complètement différente.

Car en effet j'avais entendu faire référence à une « bagarre »

Quand je suis arrivé c'est vrai que je l'ai sentie cette tension, on me l'a expliqué à mon arrivée. C'est clair que, peut-être pour des raisons de personnalité, d'opportunité, de changement de

politique, pour des raisons liées à un changement de l'organisation, j'ai vécu en fait un changement complètement assez radical de nos relations avec la Banque durant ces négociations... On a eu des discussions assez franches quand même, ce n'était pas toujours paisible, mais qui n'étaient plus basées sur des approches projet mais des approches plus systémiques, notamment sur la manière dont la IF allait fonctionner, la gouvernance interne : c'était une grosse discussion : il fallait maintenir à la Commission une gestion de tout ce qui était ACP, sans pour autant donner à la Commission un rôle d'intervention. Voilà, ça faisait partie des discussions par exemple qui étaient un peu tendues au début, mais complètement différentes des discussions par le passé où j'avais senti mes collègues concentrés sur une discussion sur un pays en particulier...

M. Debén disait qu'il n'y avait peut-être que deux personnes enthousiastes à la Banque européenne... Parlait-il de M. Martin, Irlandais ou Anglais ?

Sans doute, tout à fait.

Et une franco-allemande ?

Il y avait à ma connaissance... Je pense qu'il fait référence à Bernard Ziller, qui est encore là à la Banque d'ailleurs, et une autre collègue excellente, qui travaille sur tout ce qui est aspects stratégiques, Flavia Palanza... Une Franco-Allemande, je ne crois pas, il n'y avait que Jacqueline Noël à l'époque.

On a eu face à nous, des personnes arrivées au senior management de manière assez récente (elles étaient depuis longtemps à la Banque pourtant), et donc ça a peut-être permis de développer une nouvelle approche, Zieler et Palanza arrivés assez récemment... Moi aussi je n'avais pas d'historique donc c'était peut-être plus simple aussi pour quelqu'un comme moi de développer une relation différente...

Je pense qu'il y a eu plusieurs éléments, et l'aspect humain est évidemment très important dans ce genre de situation. Mais je garde un très bon souvenir de ce qu'on a réussi à faire en aussi peu de temps.

Et pour les autres organisations : le nom de William Steel vous dit quelque chose ?

Oui je me souviens, mais vaguement.

La littérature de l'époque, les publications des autres institutions, est-ce que vous les lisez ?

On avait beaucoup accès à cette littérature. Notamment dans cette espèce de brainstorming permanent, on avait beaucoup d'ouverture sur l'international, sur ces questions. La DG DEV à l'époque, c'était la DGVIII, quand je suis arrivé, c'était une DG qui était très francophile, francophone, franco-tout... Je pense qu'avec l'arrivée de Philip Lowe et d'autres, peut-être suis-je arrivé à un moment où le modèle anglo-saxon... il y avait un collègue britannique avec nous, John Roberts, qui a écrit la Communication Secteur privé, qui venait du DfiD... Je pense qu'il y a eu une ouverture plus facile pendant les négociations sur les notions de développement, qui était un peu moins focalisées sur des questions traditionnelles. Et c'est vrai que la stratégie vers le secteur privé était un élément nouveau, peut-être c'est cela qui nous a permis de développer une nouvelle approche... On était très ouverts sur tout ce qui était Banque mondiale, sur tout ce qui était... tout en sachant très bien qu'il y avait énormément de limitations sur les approches, mais je pense qu'il

y avait un peu moins de craintes d'aborder ces éléments-là, mais en restant critique... Voilà, on ne regardait pas la partie anglo-saxonne comme étant la meilleure partie du développement, mais c'était un élément tout de même considérable pour nous.

L'heure tourne mais simplement : la Communication, Sequeira Carvalho m'a dit avoir participé à l'écriture aussi...

Non je ne pense pas, je me souviens que la communication avait été confiée à John Roberts, qui était un expert national détaché, qui lorsque Debén est arrivé, on s'est assuré qu'on travaillait tous de manière à finaliser la communication.

Le lien avec les Anglais, la venue de Tony Blair vous rappelle quelque chose ?

Non, pas du tout. Mais je sais que Clare Short a énormément bousculé les approches de développement. Ce que je peux vous dire aussi, c'est que dans une approche assez anglo-saxonne, c'est vrai qu'on avait à l'époque nous-mêmes des orientations assez extrêmes, c'est-à-dire que beaucoup d'Etats-membres, beaucoup d'agences d'aide multilatérales considéraient quasi exclusivement des orientations, des projets vers des femmes, ou l'environnement...

Donc lorsqu'on est allés devant le Conseil avec notre Communication Secteur privé, autant vous dire qu'on n'a pas été applaudis dès le départ. C'était aussi une manière de convaincre que certes les approches traditionnelles d'appui au développement étaient très importantes, mais qu'il y avait aussi des éléments à considérer qui n'étaient pas simplement l'appui traditionnel.

Tony Blair je ne sais pas mais Clare Short était très importante. Je ne l'ai pas vue à la Commission, peut-être n'étais-je pas invité... Mais pendant les négociations, il y avait à l'époque la Undersecretary du Royaume Uni, Baroness Amos, qui est devenue Lord après, qui était très respectée et avait un rôle non négligeable dans la définition des politiques.

Et d'autres personnes de la Banque mondiale ? Dollar ? Bond ?

Personnellement j'ai connu Bond dans l'Océan Indien, mais pas à l'époque...

Et Mme Lagarde ?

Je ne me souviens pas d'elle à cette époque non...

Peut-être un quiproquo avec Clare Short ?

C'est possible. C'est possible. Mais je vous dis, finalement je ne suis pas resté très longtemps non plus. Je suis arrivé fin 1997, fin 1998, 1999, puis il y a eu la réorganisation en interne, donc cette histoire a duré 2,5 ans, ça a été rapide. Après je suis resté dans la mouvance Aidco Devco, jusqu'en 2003. Puis je suis allé à la DG MARE, avec M. Debén.

Certaines personnes des équipes venaient des chambres de commerce... les trois Espagnols...

C'est possible oui. Mais la plupart souvent étaient des fonctionnaires. Et certains avaient des âges, proches de la retraite disons... [suppression et fin de l'entretien] »

13) Entretien avec PB, 19 janvier 2017, Bruxelles

« [...] Weet u nog hoe u met Ritto moest werken?

Luis Ritto, ik had een hoog pet op van hem, hij had ideeën, ik schiet er goed op met hem. In 1998 was ik heel diep teleurgesteld, het werk was niet af. Ze hebben gewoon alles opgeblazen. Ik was er witheet van. Een totale vernedering was dat. Ik was in die eenheid verantwoordelijk voor Zuid Afrika. Ritto was de baas, Logli was er ook, en Minguella deed iets een beetje apart, zijn industrial fora. Dat was voor grote ondernemingen. Het werkte goed en was export bevorderend. Ik vond het allemaal een super interessant thema. Ik kom zelf uit een landbouwfamilie, mijn vader was landbouwingenieur voor een provincie. Er was ook nog een Spanjaard uit Catalonië, met de ACP landen. Wat was zijn naam weer?

Martin Minguella?

Ja, Minguella.

Wat weet u nog te zeggen over Bernard Petit of ander management?

Bernard Petit ja, die was zoegezegd de topeconoom... Maar bon. [*Suppression de passages*] Hij was met de Wereldbank bezig, en met Structural adjustment programmes. Onze directeur général was toen Soubestre. De gemakkelijkste job is die van directeur. Hij krijgt alle papieren van experts geschreven. De experts zijn belangrijkste. Zij zoeken mogelijke invalshoeken, zij denken na. Maar bij de Commissie was er altijd en is er altijd een gebrek aan ruggengraat, door invloed van de lidstaten. Alle benoemingen, experts, consultants, commissarissen, projecten, alles wordt verdeeld en gedaan in het belang van de lidstaten. Madrid, Parijs... Experts uit die landen, directeurs uit die landen, moesten dan ook heel frequent bellen om in contact te blijven met hun eigen ministerie. Bij de visserij werd mij gevraagd de cijfers te veranderen. Ik heb dat altijd geweigerd. Ik had altijd drie copies van een dossier, waaronder een bij mij thuis. Soms vertelde ik een MEP wat er gebeurde, ‘moet je eens zien, hier gebeurt iets blijkbaar’.

Waar wij voor werkten in die eenheid, dat was niet alleen voor de grote ondernemingen, maar ook de KMOs, zeker na de totale mislukking van die *Structural adjustment programmes*. Waarom KMOs? Zij zijn de motor van de groei. En bij SMEs mag de M zelfs ervan af. Zeer kleine ondernemingen. Zij zijn heel belangrijk voor de ontwikkeling. Niet alleen die, maar ook al het informele, en de vrouwen.

Ik was dus verantwoordelijk voor Zuidelijk Afrika, inclusief Zuidoafrika. Ik voerde toen een dialoog met de desk officers om het belang van *private sector* in die landen te ondertonen. Tijdens *NIP programming meetings* kwam ik langs en intervenieerde. ‘I am the PS guy, who does the roads? Can the locals build the road?’ En dan volgde mijn lobbying tijdens de lunch. Ik gaf toen ons paper dat we geschreven hadden, waar alles in zat, en dat nu nog gebruikt kan worden, ben ik zeker. Dit document was om onze hiërarchie te overtuigen. Het werd geschreven en bijgevuld door discussies intern, met collega’s uit andere eenheden, door nieuwe ideeën, *women entrepreneurs*...

Een vrouw sprak tijdens een meeting over *women entrepreneurs*. Petit had dan gezegd, ‘les femmes, on s’en fout’. Vla. Ik was razend. Ik intervenieerde, maar dan in het Engels. Je mag nooit

onderhandelen in iemands taal. Ik wilde dat het in het verslag opkwam. Het was er niet in. Ik stelde voor om in een andere taal te spreken. Dat werd aangenomen.

Hoe was het werken met Luis Ritto?

Ritto was een goede chief, hij steunde me altijd. En ik werd gezien als een lastpost.

Ons plan was: als het niet lukt om in een land een *one stop office* te regelen, moet je met het informeel sector beginnen. Vind een andere weg. De Europese bank was voor Ritto, omdat hij zelf een bankier was, en omdat hij zo naar Luxemburg kon, naar zijn vrouw. Maar de EIB was er helemaal niet klaar voor, voor die KMOs. Ze waren voor ons een last: alleen grote projecten. Ik zei altijd: *'small is beautiful'* en *'keep it simple'*.

Ik was eens naast Soubestre gaan zitten aan tafel en ik vroeg hem, tijdens het hoofdgerecht: "Mr Director, why are you against PSD?" Hij week uit maar na een paar keer opnieuw vragen kwam het er uit: hij was bang voor de concurrentie voor Franse ondernemingen in de ACP landen. Ik zei dan, *"please read our note: it's not about that"*.

Heeft de Caisse française een rol gespeeld?

Ongetwijfeld in de achtergrond ja, maar je kunt het nooit formeel terugvinden: het wordt allemaal door informele contacten gedaan. Waarschijnlijk hebben ze daarmee onze Communicatie weggegooid, omdat het slecht verstaan was.

Wat heb jij over Debén gehoord?

Dat hij goed werkt, met een missie, en dat hij ofwel mensen meekrijgt of verplettert. En dat het bekend is dat hij uit een vissersfamilie van Galicië komt.

Ja, bij DG Mare, dat was gewoon een conflict of interest. In Nederland zou zoiets nooit mogen. Dan zou er een enquête zijn. Maar tja, bij de Commissie... Objectiviteit is zoek. Als je je werk goed deed dan kreeg je extra punten om in de hiërarchie te klimmen... Vriendjespolitiek van de lidstaten... Over de KMOs werd er tussen ons elke week gebrainstormd. We hadden discussies met andere eenheden, met andere economen, vergaderingen met Shell, Unilever etc.

Met de Wereldbank ook?

Nee, niet met hun. Alleen Bernard Petit werkte met hen samen. Ik had samen met een consultant een analyse gemaakt van de *investment flows* van de EU naar Afrika. Een van de resultaten was dat alle *flows* daalden. Maar er werd niets met dat document gedaan. Ik vermoed dat ze het weggegooid hebben, als de rest. *Private sector*, en landbouw, dat is allemaal en altijd verwaarloosd geweest. Er was iets belangrijks te doen: die twee dingen dus. Maar nee.

En de Caisse française, CNPF, of Tony Blair, of Clare Short? Hebt u die gehoord of gezien?

Nee, geen een... Lobbywerk was niet bij de technici, maar op het politiek niveau. Soort zoekt soort hé. Een DG gaat naar een DG. Ondernemingen zelf hadden ook contact op hoger niveau. Dat was allemaal via de kabinetschef. Soms snapte je dan dat je iets moest veranderen als de DG dan intervenieerde. Omdat er lobbywerk was geweest. Na 1998 werd er niet meer over PSD gesproken.

Terwijl ik juist lees dat het vanaf 1998 begonnen is...

Weet je wat dat is? Het is zoals op dit schema: trends, cycli. Budget support, heeft dat gewerkt? Nee. Structural adjustment? Nee. Soms wordt er, te vaak, goede input en geredeneerd werk gewoon - ploef – weggegooid. Door carrièrekeuzen, door politieke benoemingen, alles wordt stopgezet. En bij de ACP landen is het probleem *government corruption*.

Private sector development is een heel goed idee, maar je moet aan de bevolking denken en daarop richten, niet aan ondernemingen denken die dicht van de regering zijn, die hebben je niet nodig. Goede banken, dat heb je ook nodig. De chambers of commerce kunnen ook een grote rol spelen. Ons document sprak er al over. Je had in dit document een volledige visie. Je kunt het zo nog gebruiken. [suppression de passages et fin de l'entretien] »

14) Entretien avec Paolo LOGLI, 29 mars 2017, Bruxelles (téléphone)

« [...] C'est vrai qu'à un moment à la Commission on avait des praticiens qu'on a abandonnés au profit d'économistes académiques, des gestionnaires, non... des *managers* oui. C'est un choix qu'on a fait, ça relève de l'idéologie. On avait une politique artisanale, c'est bien vrai. Mais il ne faut pas aller trop vite en conclusion : peut-être qu'on s'est aperçu qu'une politique artisanale, ficelée, comme on la faisait, n'était pas l'idéal. Et c'est pour ça qu'on se serait tourné vers des managers, qui venaient du commerce international. Parce que le commerce international, c'était la seule politique pour laquelle la Commission a des pouvoirs concrets. Dans les autres domaines, on pourrait dire que nous étions des artisans, pour nous nommer ainsi.

Quand la Banque mondiale est arrivée à Bruxelles, c'était en 1995 par-là, ils ont dit « mais vous êtes des artisans ! Nous, nous sommes des managers, nous gérons des politiques mondiales ». Ils nous disaient « votre projet au Mali, c'est un petit truc, vous pensez partir de là et en faire un modèle.... Mais non, il faut une politique mondiale par avant ! En faisant ça, vous laissez l'État reprendre le contrôle, et vous allez contre ce que fait la Banque mondiale ».

Et certains avaient bien compris comment faire comme la Banque mondiale : Tony Blair il comprenait très bien et allait dans son sens. Le petit entrepreneur africain a besoin de l'appui du gouvernement pour un crédit. Or ça s'oppose au libre-échange. Alors on entendait « mais ils [l'Etat] vont vous faire payer des taxes ! »

C'est là que la DG Commerce est intervenue. Ils ont fait une étude qui montrait, selon eux, que notre approche financière des entreprises n'était pas correcte car elle s'échappait de la gestion de la BEI, qui a dit en 2003-2004, avant que je ne quitte Bruxelles, « M. Logli vous êtes le tueur de notre programme, car vous avez poussé le soutien de la petite entreprise africaine, contre les exportations, qui sont pourtant la manne du développement ! ». Et la Banque mondiale a attaqué la Commission, pas seulement sur le développement, mais aussi sur le plan commercial. Ils ont vu le Stabex et le Sysmin, et ont dit « mais c'est pas possible vous avez encore ça ?! ».

Mais le CDI par contre, je ne suis pas tout à fait d'accord : au début le CDI était vu comme quelque chose de très très bien, pas dans les années 2000 mais avant oui. Je vous rappelle que nous faisons ensemble des choses très bien : à Dakar nous faisons de la promotion industrielle. A une table il y avait un entrepreneur européen et un Africain, et un expert du CDI qui aidait à trouver les moyens de développer des investissements entre les deux. Et au niveau des zones

industrielles aussi nous faisons des choses. A Maurice par exemple ça marchait très bien, l'État était pour ainsi dire absent. Les promoteurs chinois qui y étaient, ils étaient naturalisés mauriciens. Au Sénégal on essayait de développer une zone franche aussi ; mais l'État était beaucoup plus présent.

A la Commission nous avons essayé d'industrialiser le Mozambique, notamment sur un produit, la noix de... La Banque mondiale disait mais non voyons, il y a déjà une industrie comme ça en Inde, pourquoi la développer au Mozambique. C'était l'approche libériste. A la Banque mondiale ils ne voulaient pas d'une approche étatique du développement industriel.

Et la Banque européenne était souvent aux côtés de la Banque mondiale. Je leur avais dit une fois « mais vous êtes des... des banquiers ! Vous ne raisonnez qu'en banque ». Et ils me répondaient « mais c'est normal, et ce n'est pas une mauvaise chose forcément, il faut faire tourner l'argent ».

On nous disait parfois vous prétendez connaître la réalité parce que vous connaissez ces pays pour y être allés, c'est bien, mais ce n'est pas la seule réalité aujourd'hui : aujourd'hui la concurrence des entreprises africaines est avec les entreprises européennes. *[suppression et fin de l'entretien]* »

15) Entretien avec Paolo LOGLI, 14 avril 2017, Bruxelles

« [...] Dans le *Courrier*, cela devait être en 1992 ou 1993, vous trouverez le document de référence que j'ai écrit et qui a été présenté au Conseil pour l'appui au secteur privé. Je me souviens que cela avait été l'objet d'une discussion avec les États-membres à propos d'un projet au Botswana. Dieter Frisch s'en souvient. Les Français n'étaient pas présents, car ce qui n'était pas francophone ne les intéressait pas. J'ai envoyé ensuite ce document à toutes les délégations. Et donc c'est à ce moment-là que mon approche a été acceptée comme l'approche de la Commission, et acceptée par les États-membres. Ce document avait agité quelques personnes, et notamment la Banque mondiale qui disait, « mais sur quelle base vous faites ça ? ». Pour rédiger ce document, j'avais pris une publication de la Banque mondiale sur les pays les moins développés, et c'est là que j'ai pris toutes les idées. André Huybrechts n'avait rien eu à dire là-dessus, car il était déjà parti à la retraite dans les années 1980. C'était avec le chef d'unité portugais, Correia, qui n'était pas économiste lui [ingénieur civil]. André Huybrechts était professeur à l'ICHEC, l'institut catholique des hautes études en commerce. Il aurait eu quelque chose à redire : il voulait plus de précisions, il voulait que dans un texte on parle du marché tous les 2 ou 3 paragraphes. Il était plus privatiste lui.

Le chef d'unité Correia il est devenu directeur par après, ce qui montre qu'il avait un poids politique important. Il a confirmé mon approche, et le Commissaire aussi, cette approche « figée », c'est-à-dire sur le modèle des petits projets qu'on avait au Mali. Je dis « figée » car elle est différente de la BEI qui faisait du financement en fonction des banques officielles, avec des règles bien établies. Alors que nous on créait les banques, on les soutenait jusqu'à ce qu'elles fonctionnent. On s'est fait aider là-dedans par la CCCE : on aidait la banque et après on allait voir si elle marchait. Si elle ne marchait pas on la fermait ou on la transformait. Si elle marchait on faisait de l'appui technique formel, jusqu'à ce qu'elle devienne formelle et « acceptable »... C'était mon approche. La Banque européenne ne prêtait qu'à ses conditions, et quand toutes les conditions étaient réunies.

Avec les Portugais j'ai donc pu développer cette approche du secteur privé pour les petites et très petites entreprises. J'ai réussi à convaincre, séparément, les Pays Bas, l'Allemagne, le Royaume Uni, de cette approche. Lors de cette réunion pour le Botswana notamment. Mais ce n'était pas facile : surtout les Pays Bas étaient les plus rigides. C'est eux qui avaient parlé du fait qu'on faisait une politique « artisanale », ce que dira aussi l'anthropologue de l'ULB. Frisch comme Jean Claude Boidin souffrent de tout ce qui se dit aujourd'hui, surtout en Allemagne, sur le fait que l'UE-ACP ça ne marche pas. C'était leur œuvre, alors cela leur fait mal, ils se sentent critiqués.

Tout est à ramener aux mauvais choix qui ont été faits, pour moi, de faire les APE et de développer le commerce. Nous on fait de l'artisanat avec les petits projets, mais alors eux au Commerce ils font de l'idéologisme. Parler d'artisanat, ça se comprend aussi du fait que Frisch n'était pas vraiment économiste. Il était traducteur interprète, chef d'unité études et puis ensuite directeur général, je ne sais pas trop comment. Il a essayé avec les Français, les Allemands imitant les Français dans ce domaine, et notamment les anciens fonctionnaires du terrain et de l'école coloniale comme Auclert, de conceptualiser l'aide à l'Afrique. Huybrechts et Anacoreta Correia, quand ce dernier est arrivé à son poste, ont échangé sur leur travail, et sur mon approche qui est devenue l'approche de la Commission. A l'arrivée de Anacoreta Correia, on était encore dans l'étatique., car tout ce qu'on faisait on le faisait avec les Etats. Anacoreta Correia a insisté pour une autonomie plus profonde de notre approche. Huybrechts (j'ai travaillé 15 ans avec lui) disait « attention, c'est aux banques de faire, il faut faire avec elles ». On a eu des problèmes avec Bernard Petit qui a soulevé les problèmes avec les taux d'intérêt : comment les petites banques peuvent survivre si les taux d'intérêt sont si bas ? Nous on disait « mais non il faut commencer bas, et une fois que ça marche, que ça tourne, on remet en route les règles habituelles ». J'ai poussé en avant une étude de la CCCE sur l'usure, qui a une définition très élastique hein, et poussé aussi l'histoire du microcrédit, qui nous intéressait énormément. Les taux d'intérêt étaient élevés car l'entrepreneur qui accédait au prêt était aidé de ses amis du village qui ensemble cautionnaient. Il y avait une garantie mutualiste. Mais ça ne pouvait pas trop marcher avec l'Afrique, on s'est rendu compte. Mais on ne pouvait pas trop écrire dessus, sinon ça allait entraîner des problèmes de propos... D'un côté, on pensait, mais il faut nuancer évidemment selon les différentes populations, les Africains ils sont trop individualistes pour ça...

Dans les années 1970 il y avait toute une zone non connue, une zone grise sur laquelle l'approche cohérente de la Banque mondiale et de Huybrechts, qui disait « il faut faire du nettoyage », c'est-à-dire il faut enlever tout ce qui n'est pas productivisme et qui nécessite l'intervention de l'État... Alors je me souviens des difficultés du pauvre Huybrechts qui nous disait «on a trouvé telle entreprise à soutenir, on va l'aider... ». Et Huybrechts et nous donc on devait dire « ah non il faut faire un appel d'offre ouvert d'abord, il faut tester l'efficacité de l'entreprise sélectionnée par rapport aux autres »... Faire fonctionner le libre marché quoi.

Huybrechts était économiste, et docteur en économie, et professeur, donc il pensait sans doute être sûr de la vérité de sa science. Il y avait à l'époque encore peu d'économistes à la Commission, et les ingénieurs c'est bien, mais « ils ne comprenaient pas la science de l'économie ». Les économistes n'ont pas de doutes. Mais il était très gentil, il ne voulait pas attaquer les autres, il cherchait à trouver les solutions. J'ai beaucoup appris de lui. Comme avec ce chef d'unité allemand, Dieter Friedrichs, qui évaluait ce qui était fait : on ne se disputait jamais entre services... Sauf quand la Banque mondiale est arrivée à Bruxelles. Quand les économistes de la

Banque mondiale venaient en mission de Washington, pour appuyer leur pouvoir. Là on a eu des bagarres entre services, entre institutions. Frisch qui n'était pas économiste, devait demander des conseils techniques à des gens comme Auclert et Dominique David, qui étaient des fonctionnaires de l'administration coloniale ou des banquiers, des techniciens, et c'est avec eux que s'est conçue ensemble la politique de développement, avec des agences comme l'AEC aussi, l'agence européenne de coopération [créée en 1978].

Sur cet aspect artisanal, on en avait parlé déjà aussi : s'il fallait construire de l'infrastructure, par exemple un pont, on discutait s'il fallait un pont en bois ou en fer, une longue route bitumée ou autre chose... Et en fonction on faisait un appel d'offre qui était différent selon si c'était une petite ou de la grosse infrastructure. Par exemple s'il fallait faire de l'irrigation dans des domaines agricoles, il fallait une grosse entreprise allemande, mais c'était alors impossible pour le petit paysan d'irriguer ses champs. Il fallait donc des appels d'offre petits et grands. On discutait et on répartissait comme cela entre services. C'était donc une technique un peu artisanale à l'intérieur de la DG.

Il y avait deux types de projets : pour les gros ports, si vous voulez, et pour les petites infrastructures. Nous à l'unité secteur privé, on faisait aussi les investissements et le minier, ça nous intéressait aussi et on intervenait donc aussi : si on décidait de faire du développement agricole, on participait aux discussions et on voulait alors soutenir telle banque en région rurale, ou le producteur de riz...

Donnet avait réussi au Mali à créer et développer l'esprit d'épargne, et donc c'était fortement applaudi par la Banque européenne : c'est comme ça qu'on crée les banques non ? Le projet a eu des problèmes quand l'État a voulu s'en mêler et à faire du crédit sectoriel non plus pour les paysans mais aussi pour les vétérinaires. Les vétérinaires ils doivent passer des concours, des examens étatiques. C'est l'approche étatique de nouveau. Il y avait des bagarres parfois entre éleveurs et agriculteurs quand l'un ou l'autre était « soutenu », notamment dans les zones arides où il n'y a qu'un puits : qui peut y accéder ? Mais les petites entreprises ne savent pas tirer l'eau des puits, il fallait faire venir de grosses entreprises européennes pour forer... Et donc tous ces éléments étaient des éléments à côté de notre petite approche secteur privé.

On prenait parfois des experts comme Donnet qui avaient une expérience du secteur privé eux-mêmes. Philippe Queyrane aussi, comme expert je ne sais plus pour quelles missions exactement. Au Sénégal les gens d'un projet ont cru comprendre que la personne qu'on avait installée avait empoché de l'argent du projet pour lui. C'était un banquier, et je crois qu'il s'est avéré qu'il faisait ça avec tous les projets. Ils nous ont attaqué sur ça, à la Commission, sur le fait que nous n'arrivions pas à vérifier depuis Bruxelles. Mais c'était le rôle des délégations, qui elles disaient « c'est la faute aux gens de la Commission à Bruxelles ».

Après oui, les projets naissaient dans les délégations, mais avant c'était nous qui allions dans les pays, par exemple au Nigeria ou au Mozambique et demandions « de quoi vous avez besoin ? ». Évidemment quand nous on y allait il nous fallait ramener des projets secteur privé. On revenait avec la liste des propositions du gouvernement, mais pour le secteur privé le gouvernement n'avait pas trop envie. Il fallait que ça vienne en appui au public.

On est même allés dans des pays révolutionnaires socialistes, comme en Guinée Conakry où Sékou Touré, c'était au début des années 1980, 1978-1982 par-là, il y avait des gros projets pour les mines. Mais Sékou Touré nous disait « surtout pas des projets pour les grosses entreprises européennes qui font les mines, ils voudraient me renverser. Mais oui pour les toutes petites PME, et surtout, qu'elles restent petites ». On allait parfois à des rencontres avec des jeunes porteurs de projets, des petits, on prenait note de ce qu'ils nous proposaient pour pouvoir y réfléchir à Bruxelles. « ça c'est intéressant, etc. ».

[Rappel de la mission au Nigeria avec Livi qui y est allé pour la formation et a réussi à développer un projet formation]

Pour la protection des investissements, la BEI nous a appuyés quand on a proposé une position communautaire, car c'était bon pour les investissements. Mais en même temps ils ont eu peur qu'on prenne la place. J'ai eu un peu des bagarres avec Tincani qui en tant qu'assistant de Petit connaissait bien les relations avec la Banque européenne et qui disait « mais Paolo, arrête donc, ne prends que les toutes petites entreprises, laisse le reste à la BEI ». Peut-être qu'autrement, si je n'avais pas insisté pour que la Commission décide les rôles, on aurait pu continuer notre travail aujourd'hui. Je n'ai pas attaqué la Banque mondiale formellement, mais la BEI oui. Mais elle continue aujourd'hui à appuyer des projets de charbon, de grosses entreprises européennes, de déforestation etc., et elle est attaquée par les ONG environnementales... Il faut bien s'opposer à tout cela non ?

[Sur la question des contacts avec les industriels :]

Il y a eu deux périodes d'activité : le début de l'activité avec Huybrechts des années 1975 aux années mi-1980, et la deuxième période à partir des années 1985. Dans la première période, c'était la création du CDI, et les rencontres entre investisseurs et Huybrechts étaient informelles. De toute façon les contacts étaient institutionnellement avec le CDI plus qu'avec nous. L'investisseur qui souhaitait développer l'agriculture, il allait vers l'unité agriculture de la DGVIII, pas chez nous.

Les vrais contacts avec les investisseurs européens c'était au moment de la requête pour la protection des investissements, c'est-à-dire au début des années 1990, qui a débouché sur notre proposition de position communautaire. Les trucs entre entreprises, c'était au niveau du CDI. La position sur la protection des investissements, je l'ai écrite avec un professeur de l'université de Nice, très gentil, on l'a fait surtout par téléphone, sur la base d'une note de MIGA.

Le Code de protection avait été accepté par tous les États-membres, ce qui était exceptionnel, mais les ACP l'ont refusé. Alors que c'était une proposition plus ouverte, plus avantageuse que ce qui se faisait à l'OCDE à ce moment, avec le MIGA qui était né à l'initiative de la Banque mondiale. Les ACP croyaient qu'on voulait le contrôle sur le secteur public. Le projet du MIGA a aussi été bloqué sur le plan mondial. C'est la même question qu'on a aujourd'hui avec les tribunaux mondiaux qui seraient contrôlés par les entreprises, avec le CETA etc.

Je me rappelle cette réunion informelle dans un couloir entre le Commissaire Pisani et un investisseur danois qui lui demandait, le Danemark venait d'entrer dans la CEE et son entreprise allait se faire nationaliser, c'était au Ghana je crois, « vous pouvez faire quelque chose ? On va perdre l'argent sinon ! ». Je me souviens, le Commissaire avait demandé à son service juridique,

« trouvez-moi des arguments pour dire non ». Il ne pouvait pas donner raison à l'industriel. Il ne voulait surtout pas que le pays en question se sente attaqué par la Commission.

C'était l'époque où on a eu la *merveilleuse* idée d'inventer le Stabex et le Sysmin : il faut faire marcher le secteur privé de lui-même, au moins un peu. De toute façon cela a sauté dès que la Banque mondiale est venue. L'exemple du Guyana qui exportait un minerai cher, et que la Chine a commencé à exporter aussi, mais à moitié prix. Que fallait-il faire ? Protéger le marché du Guyana contre la Chine ? On leur a fait trouver une autre ressource, car ça ne servait à rien de continuer sur de tels termes d'inégalité.

La Banque mondiale, quand ils venaient c'était de Washington oui, pour attaquer. William Steel il venait pour les réunions groupe PME, Bond et Dollar c'était pour la politique générale. On n'allait pas souvent à Paris, ou alors pour l'OCDE ou la CCCE. La CCCE nous conseillait souvent, car ils savaient comment faire pour ne pas passer trop par l'État, pour passer via le secteur privé.

A propos des liens avec la Commission, pouvez-vous me rappeler comment ça se passait au niveau du CDI ?

Nous dans notre unité on disait toujours au CDI « il faut que vous vous occupiez du secteur privé africain, ne vous occupez pas des exportations européennes ». C'était très clair pour nous.

Donc vous contrôliez l'autorité sur le CDI en tant que Commission ?

C'était une question délicate, toujours, cette question de l'autorité de la Commission sur le CDI, qu'on devait contrôler. Huybrechts avait eu toutes les peines du monde à dire que la Commission ne pouvait pas contrôler le CDI sur ses choix, car la Commission ne voulait pas avoir à s'en occuper.

Vous souvenez-vous d'une évolution du rôle des délégations par rapport aux États-membres ?

Pour Pisani, les délégués devaient à terme remplacer les Ambassadeurs des États-membres. C'était le moment de gloire maximale de la Commission. Mais il faut imaginer la réaction des États-membres. Il est difficile d'établir les preuves de la loyauté des fonctionnaires ou Commissaires par rapport à leur État ou ministère d'origine. Mais c'est sûr qu'il y en avait. Marin par exemple, l'Espagne n'étant pas un pays colonisateur, avait tout à faire pour exister sur la scène internationale. Il a fait beaucoup pour l'Espagne et les questions de pêche. Il ne s'entendait pas avec Frisch, car Frisch s'occupait de tout et avait des relations avec tous les ACP. Marin ne souffrait pas qu'un fonctionnaire ait des relations politiques, et il pensait que Frisch cherchait à s'imposer à la place du Commissaire.

Vous devriez rencontrer Pierre Defraigne, ancien de la DG I (relations extérieures), chef de cabinet de Davignon puis de Lamy, puis il est devenu DG adjoint au Commerce. Il me soutenait sur le rôle de l'État dans le développement du secteur privé, quand on allait à l'OCDE. On m'y envoyait car j'étais le seul à parler du secteur privé à la Commission. C'était le moment de la croissance miraculeuse en Asie. Mais la Banque mondiale n'en voulait pas, par question d'idéologie.

Quelle était la raison des venues des économistes de la Banque mondiale à la fin des années 1990 ?

Bond et Dollar, et autres (je ne me souviens que d'eux), venaient dire à Feustel qui s'occupait du commerce à la DG VIII : « vous prétendez développer les exportations des ACP, mais ces gens (dans les ACP) ne connaissent pas les règles d'origine, les différents produits sur les listes, ils ne sauront jamais faire... Non faites en sorte d'installer les entreprises européennes et leurs antennes dans les ACP, et les pays ACP essaieront de les imiter. C'est comme ça que ça marchera ». La Banque mondiale, ils venaient de Washington pour influencer. Et puis ils invitaient chaque nouveau ministre africain des finances pour suivre une formation « Banque mondiale » à Washington. Il ne faut pas sous-estimer leur influence.

[...]

Notre approche avec Anacoreta Correia était : on répartit ainsi : les toutes petites entreprises pour nous à la Commission, et les gros projets pour la Banque européenne. Mais parfois il y avait des bagarres car la Banque européenne voulait imposer ses conditions bancaires, là où nous on disait : « si vous voulez soutenir le secteur privé, il faut développer la banque d'abord, avec assistance donc, puis ensuite transformer ». Les ACP préféraient parfois travailler avec notre approche qu'avec la Banque européenne, donc c'était trop.

Une fois, pour une mission en Éthiopie dont j'ai déjà parlé, la BEI a préféré demander à la Banque mondiale d'y aller, pour avoir une autre caution sans doute, et ne pas avoir à s'opposer à la Commission directement. La Banque mondiale y est allée pendant un mois à 10, alors qu'on y allait seul ou à deux habituellement, et ils ont observé pendant des semaines le fonctionnement des banques locales, en vérifiant les compétences, ils allaient voir les entreprises ou paysans éthiopiens. Alors évidemment le rapport était critique. Ils disaient « ils n'ont pas les compétences, ce n'est pas possible, les banques font un peu de commerce mais ne s'occupent pas du tout de prêts. Non non, ce qu'il faut, c'est faire intervenir les banques qui savent faire, et faire venir les banques du Kenya ». Ainsi la BEI trouvait une solution qui ne venait pas d'elle cette fois, et nous à la Commission on était en difficulté. [passage supprimé et fin de l'entretien] »

16) Entretien avec Dieter FRISCH, 14 avril 2017, Bruxelles (téléphone)

« [à propos de deux contributions écrites de Dieter Frisch de 1975 et 1977]

A propos de ce texte donc que j'ai fait à Tutzing, qui est une institution protestante mais qui ne s'occupe pas vraiment de religion mais plutôt de science politique... J'ai représenté le Commissaire Cheysson à l'époque. Il avait accepté l'invitation et a décidé que j'irais, je ne sais pas pourquoi il m'a choisi, je n'étais encore que chef de division. C'est une conférence qui a eu un grand écho, et qui a été publiée dans *Tutzingen Studien* notamment. En voici un exemplaire. Mais il ne faut pas lire ce papier comme venant d'une position mûrement réfléchie de la Communauté. J'avais assez librement parlé, sans soumettre à la hiérarchie. Mais je ne me suis pas fait rabrouer, donc ça devait correspondre à l'esprit de l'époque. La coopération industrielle était un sujet nouveau avec la Convention de Lomé. Il faut se remettre dans l'esprit colonial ou postcolonial : avant Lomé, les pays africains restaient surtout un réservoir à matières premières et l'industrie qui permettait d'utiliser ces matières premières, était chez nous. L'esprit de Lomé a vraiment fait changer cette vision.

Avec notre Commissaire, et avec notre équipe, on voulait quelque chose de nouveau. Il n'y avait pas de chapitre sur la coopération industrielle. Il en fallait un. Le chapitre qu'il y a eu sur la coopération industrielle était de notre initiative. Cela ne venait pas des ACP. Vers 1976, car en 1977 j'étais au budget, on a fait deux grandes études sur l'industrialisation. On a commencé par une étude sur l'import substitution, comment on peut s'éloigner de la dépendance à l'importation, avec le professeur de l'UCL Jacques de Bandt [Université de Nanterre]. L'autre volet était donc sur la transformation sur place. Dans l'équipe et à la Commission, on se demandait « concrètement, qu'est-ce qu'on peut faire ? Comment inventer un chapitre là-dessus ? » L'idée du CDI était de nous aussi, c'était le dossier de Huybrechts.

Les ACP se demandent aujourd'hui ce qu'ils vont devenir. Mais les ACP ont oublié aujourd'hui qu'ils se sont formés eux-mêmes. Les ACP ce n'est pas une invention de la CEE, c'est à cause du défi que la CEE représentait. A l'époque nous pensions négocier quelque chose avec les Africains, les Caraïbes et le Pacifique séparément. L'Afrique a pris le Nigeria comme négociateur, après une grande hésitation. Le Nigeria était membre de l'OPEEC et en fait ils n'étaient pas intéressés d'être avec les autres pays d'Afrique, ils étaient même prêts à financer le développement des autres. Ils ont fait volte-face en 1973 et le pays est devenu leader politique de l'Afrique. L'Afrique du Sud à l'époque était mise au ban par sa politique d'apartheid, et le Nigeria était donc le grand pays d'Afrique. Les autres pays des Caraïbes et Pacifique ont dit « si le Nigeria est là, alors rallions-nous en groupe aux pays africains ».

Gardinier ? Le nom me dit quelque chose, mais je ne saurais pas dire... Je n'avais pas de contacts spécifiques. Le CIAN il y avait oui. Le CIAN était le seul groupe français structuré du secteur privé qu'on connaissait. En Allemagne il y avait le *Afrika Verein*. Ils étaient ensemble sous le Groupe des sept, et ils venaient souvent à Bruxelles oui. J'allais très souvent à des conférences, j'étais allé à Hambourg. Je connaissais le secrétaire général du G7, c'était un Allemand. On échangeait oui, on parlait des mêmes choses. On avait avec le secteur privé européen, les industriels rassemblés sous le CIAN ou le G7, des échanges très constructifs. Avec les ONG ce n'était pas le cas. C'est arrivé plus tard, quand j'étais en partance dans les années 1990s.

Il y avait deux problèmes pour la question des investissements privés vers l'Afrique : jusque Lisbonne, les investissements privés n'étaient pas communautaires. Il y avait le commerce des produits, là il y avait une politique commerciale communautaire, il y avait les services par la suite puis aujourd'hui les achats publics et les investissements privés. Notre rôle était de voir avec les États membres de la Communauté pour voir comment eux ils voyaient cette question des investissements. Et le second problème est donc que les États-membres n'étaient pas tous d'accord. Dans ce document on parle de la proposition de communautariser la question des investissements privés. Mais la proposition est restée bloquée au niveau du Conseil pendant des années.

Ce texte photocopie que vous avez là, de Tutzing, m'a donné la réputation d'un tiers-mondiste de gauche. A la Conférence ils ont été très surpris par la communication que j'ai faite. Je ne sais pas ce qu'ils attendaient de la Commission, peut-être une position très libérale ? Je n'avais pas peur de ce que j'allais dire car le Commissaire Cheysson était très progressiste, je savais que je ne le trahissais pas. Mais ce n'était pas du tout la position des États-membres ou du Conseil. A Tutzing

ils ont été surpris à tel point que le ministre fédéral à Bonn, on m'a rapporté, m'appelait « der rote Frisch ».

Je ne me suis jamais dit de gauche ou de droite, et je n'ai jamais été relié à un parti. D'ailleurs parmi les chefs de division allemands, j'étais le seul à ne pas être lié. Mais Natali, qui était quand même beaucoup plus conservateur que Cheysson, me disait « mais M. Frisch, vous êtes de gauche ». [Rires]

Le deuxième document c'est un papier préparé pour un colloque à Bruxelles en 1975, pendant les négociations je pense. Il reflète bien la situation politique et juridique de l'époque.

Vous voyez dans la Convention de Lomé, on parlait du nouvel ordre économique. Avec Lomé on voulait former un nouvel ordre économique à format réduit. Il y avait des choses que les ACP voulaient et qui étaient compatibles avec nos idées : un accès libre à nos marchés européens par exemple, qui est un principe libéral. Par contre les ACP effrayaient avec la question des matières premières. Les prix des matières premières sont soumis à la fluctuation des marchés, forcément. La revendication de la stabilisation des prix des matières premières nous paraissait donc justifiée, alors on est allés dans ce sens. Comment planifier une année de revenus autrement, dans des pays si fortement dépendants à une matière ? Nous avons reçu instruction du Commissaire Deniau, c'était avant Cheysson : « il faut faire quelque chose pour les matières premières ». Mais on ne voulait pas faire quelque chose seuls, en se coupant du reste du monde. Un fonctionnaire chez moi a eu l'idée du Stabex. C'était Jean-Louis Lacroix, un génie, un vrai génie. Je suis très parcimonieux de ce terme, mais pour lui c'était vraiment le cas. Il est mort d'une tumeur au cerveau le pauvre [1986]. Il disait donc : on ne peut pas stabiliser les prix, mais par un système de compensation on peut laisser le jeu du marché fonctionner. Alors nos libéraux aussi étaient contents. C'est donc un geste directement issu de la discussion du nouvel ordre économique.

Avant Lomé, en 1972, en octobre, il y a eu une conférence qui m'a surpris, qui était à Versailles ou à Rambouillet, c'était sous Pompidou. C'était un sommet, qui n'était pas appelé comme cela, où on a eu avec nous les candidats à l'élargissement, qui étaient donc là en tant qu'observateurs. Donc la Grande Bretagne aussi. C'était un sommet crucial pour nous aux politiques de développement, car à l'époque il y avait deux écoles de la Communauté : ceux qui voulaient la dimension mondiale, les mondialistes vis-à-vis des pays en voie de développement du monde entier. C'était les Pays Bas et l'Allemagne surtout. Et les régionalistes, donc la France qui voulait rester avec ses anciennes colonies. Il fallait donner suite à l'accord de Yaoundé, pour lequel les critiques étaient parfaitement justifiées, par rapport à la division de l'Afrique entre francophones et anglophones.

Le texte disait « la Communauté poursuivra la coopération avec l'Afrique et la Méditerranée, et graduellement développera une politique à échelle mondiale ». C'était très bien fait, on a donné satisfaction à tout le monde ainsi. L'Allemagne et les Pays Bas retrouvaient l'idée mondialiste à haut niveau, et les régionalistes aussi. La contribution la plus importante de Lomé était de réunir à la même table toute l'Afrique subsaharienne indépendante. Le terme postcolonial est vrai pour 1958, il est vrai pour Yaoundé. Mais il y a vraiment eu une césure à Lomé : l'association est passée d'étriquée à l'ouverture à toute l'Afrique. Tous les pays de Yaoundé voulaient rester dedans, et Senghor voulait même garder les préférences réciproques. La CEE a abandonné la position des réciprocités commerciales (*reversed preferences*), ce qui a joué pour avoir le

Commonwealth. En effet il y avait la liste des 20-22 pays dans le protocole 20 (le contraire : protocole 22 avec 20 pays) qui était le protocole d'accord d'accession de la Grande Bretagne, une liste donc qui proposait des pays pour des relations spécifiques avec la Communauté. La question qu'on se posait à la Communauté était « est-ce qu'on les invite aussi, ou est-ce qu'on reste aux pays de Yaoundé ? » C'était une question politiquement très sensible. La question du Soudan, de l'Éthiopie, la Guinée Bissau... Toute l'Afrique subsaharienne indépendante, avec ou sans lien colonial. Avec Cheysson on a décidé, je m'en souviens bien, de le faire.

C'était en banlieue d'Accra, à Lagon en mars 1973. L'OUA était peu importante encore à l'époque, mais la Communauté économique pour l'Afrique jouait un grand rôle. Le Secrétaire général de ECA, Robert Bob Gardiner, a pris l'initiative d'une réunion à la Lagon university, une conférence d'une semaine pour parler d'Europe. Toutes les tendances et nationalités différentes étaient représentées, entre Africains entre eux. Le Secrétaire général avait demandé au Commissaire Deniau qu'un fonctionnaire de la Commission y aille pour répondre aux questions. J'y suis allé. C'était passionnant pour voir les débats entre francophones et anglophones, et entre progressistes et conservateurs... C'était vraiment passionnant.

Trois questions à l'époque étaient importantes, qui étaient les obstacles aux négociations : les préférences commerciales ; le malentendu sur le « droit d'établissement » des firmes qu'on ne voulait pas évidemment – on voulait suivre les règles du pays, on voulait juste la non-discrimination ; enfin, le terme d'association ne convenait pas : les pays anglophones trouvaient que c'était un *second-class membership*. Cheysson alors avait dit, je ne sais pas si quelqu'un d'autre était présent avec nous : « alors on l'appelle la convention de Lomé ! » Et c'est tout. C'est comme ça que ça s'est fait. La grande histoire... Les négociations on les faisait à notre niveau, c'est notre équipe qui les avons réalisées.

Au temps de Yaoundé, il y avait donc des zones de libre-échange héritées de la France coloniale, ce n'est rien de nouveau. La France voulait les garder. Au titre de la non-discrimination, on l'a étendu aux autres pays. L'Allemagne et l'Italie n'ont jamais voulu ça au départ. Les pays du Commonwealth eux disaient il n'est pas question qu'on donne des préférences. Senghor a pris la défense du système réciproque, qui était pour lui le « ciment de l'association ». Le Secrétaire du Commonwealth, Arnold Smith, un Australien je crois [Canadien], a pris la bannière contraire. Il y a eu un conflit ouvert qui aurait pu faire échouer toute l'entreprise.

Et donc en mars 1973 je suis allé voir Jean Chapperon, le chef de cabinet de Deniau, qui était aussi un Français, un ancien de l'école coloniale. Je lui ai dit « je dois être capable de dire quelque chose sur les *'reversed preferences'* : est-ce que la Communauté exige des préférences ? Parce que si oui, c'est un échec assuré ». Je reste aujourd'hui toujours surpris que le cabinet, pourtant français, m'ait donné le feu vert, que j'ai demandé par écrit, que la Communauté ne demande pas la préférence. Mais ça n'interdit pas que les pays qui veulent donner des préférences peuvent le faire. Les ACP n'y croyaient pas. C'était une surprise, et ça a provoqué vraiment le revirement. C'était la solution. Là, le Nigeria a compris qu'ils avaient intérêt à prendre la tête des négociations. Ils ont fourni un Ambassadeur pour toute la durée des négociations, pas pour 6 mois. C'était Sanu.

De mon côté j'avais une équipe de rêve, j'avais 10 personnes formidables, dont Lacroix, on était vraiment le *think tank* de la maison. Et Cheysson avait compris cela. Il avait compris qu'il fallait

travailler avec nous. Moi j'étais chef de la division politiques et études. Mais je ne suis pas un homme d'études, je suis un homme de policy.

C'était un temps passionnant, et là je vous le répète : on faisait tout jusque 1992, jusque Maastricht, sans compétence juridique. On a parlé du 0,7 % en 1976, on a parlé de la dette à annuler aussi... On faisait tout, et sans les compétences. On disait au Conseil, quand on allait présenter quelque chose : « je suis prêt à répondre à toutes vos questions sauf une : ne me demandez pas sur quoi nous nous basons ». On disait « nous savons que nous ne sommes pas compétents pour ce sujet, mais il y a telle urgence, telle échéance des Nations unies... », ce qui fait qu'on en parlait. On y allait. Aujourd'hui tout est tellement inclusive et démocratique, qu'on met trop de temps, on est trop gros. On ne peut plus avancer comme on le faisait avant. [*suppression et fin d'entretien*] »

17) Entretien avec Jacques DE BANDT, 13 octobre 2017, Paris

« [...] Reprenons si vous le voulez bien au niveau de votre cursus et comment vous en êtes arrivé à travailler pour la Commission... ?

Pour reprendre mon cursus : j'ai fait des études de droit en flamand à Louvain, et économie en français à Louvain aussi. Puis j'ai soutenu mon doctorat en 1962, dont le titre était la « dimension de marché et l'optimum de production », dans l'optique du marché commun qui allait se faire. En effet pour moi il importait de bien mesurer l'impact de la taille des marchés pour analyser la dynamique des firmes. J'ai enseigné à l'université catholique de Lille pendant 10 ans, puis j'ai travaillé sur le textile. J'ai créé une école d'ingénieurs agronomes et une école de management à Lille, parce que dans l'optique industrielle dans laquelle je me plaçais, il fallait développer d'autres choses à côté de l'industrie proprement dite. Je suis rentré au CNRS en 1968, intégré le laboratoire du Professeur Piatier à l'école pratique des hautes études (EPHE) puis j'ai créé un laboratoire avec ma femme à l'université de Nanterre, l'IREP, l'Institut de Recherche en Économie de la Production. En 1988 nous sommes partis à l'Université de Nice – Sophia Antipolis.

Les relations avec la Commission viennent très tôt, avec une étude sur l'industrie du textile que j'ai écrite. La Commission m'a dit, « les industriels européens ont trouvé votre rapport très intéressant et nous souhaiterions que vous continuiez à travailler avec nous ». C'était le professeur Houssiaux (de l'Université de Nancy), qui était leader des travaux sur la recherche sur les imperfections du marché et la concurrence, et qui avait contribué à de nombreux projets de la Commission (DG III), qui m'avait appelé.

Je suis intervenu souvent à la Commission. D'abord avec le laboratoire de l'EPHE et de Nanterre. Je peux dire que nous avons beaucoup échangé sur toute la construction de la coopération industrielle. J'avais de très bonnes relations avec les fonctionnaires de la Commission qui étaient demandeurs d'une expertise sur ces questions, dans la mesure où ils découvraient le champ de l'économie industrielle, auquel ils n'avaient pas été formés.

Avec Jean Durieux (Directeur Général, DG VIII, la DG du développement), nous avons fait progresser cette idée de coopération industrielle. Je suis intervenu très fréquemment à la

Commission européenne. J'allais deux fois par semaine à Bruxelles, alors que je travaillais à Paris. Durieux cherchait à définir la stratégie à mettre en place.

Pour mes premiers travaux, c'était avant les ACP, c'était les EAMA, les États associés, africains donc. J'ai fait, en tant que chercheur en économie industrielle, des études sectorielles sur la construction navale, sur la bière, puis sur le textile, une étude qui a donné lieu à la coopération industrielle telle qu'elle est née. Il y avait un problème d'accrochage. Les pays européens disaient, « on ne peut pas laisser les pays en voie de développement tout faire ». Dans mon rapport j'évoquais tous les sous-secteurs du textile : le coton, la laine, la dentelle, etc. Donc c'était très complet et tous les pays européens étaient en prise avec des pertes de parts de marché, car les pays africains prenaient leur place. Les industriels disaient « on ne peut pas laisser nos pays se laisser pénétrer par les pays africains, il faut prendre des mesures ».

La Commission m'a demandé officiellement, elle m'a mandaté, un rapport européen sur le textile. C'était un rapport rédigé en 1969, qui a été énormément commenté. J'ai écrit la première version en quelques mois, en rencontrant les industriels de tous les pays européens. La conclusion en était « qu'une solution devait passer par la coopération industrielle avec les pays africains ». Il fallait prouver qu'il était possible de mettre en œuvre quelque chose de différent d'un simple laisser-faire du marché.

Il y a eu des discussions difficiles, car les États membres étaient tous différents, et avaient tous leurs propres industries, d'où la difficulté de parvenir à un accord entre tous ces pays. Il y a eu énormément de travaux à la suite de cette étude, sur les industries de chaque pays, même dans des pays non membres, c'était une question capitale... Mon rapport a été critiqué, notamment par les Pays-Bas qui étaient contre l'intervention d'un professeur français pour régler leurs problèmes nationaux. Et pourtant au même moment les Pays Bas ont fait appel à moi pour tenter de redresser leur industrie textile. La reine des Pays-Bas m'avait reçu et annoncé qu'ils avaient rassemblé 40 entreprises en une seule pour faire face à la concurrence de ces nouveaux pays, mais que voulez-vous faire avec 40 entreprises ! C'était impossible bien entendu. De la même façon, la Belgique, qui avait aussi une industrie assez puissante, était très critique vis-à-vis de mon rapport.

C'était lors des réunions du Conseil ?

Non, c'étaient les industriels qui manifestaient leur opposition au rapport, pas les gouvernements des États-membres.

Le textile a été décisif pour la coopération industrielle. Le rapport disait la vérité, contre les syndicats professionnels, que j'ai reçus un par un, pendant trois mois je recevais sept syndicats, c'était passionnant. J'ai obtenu d'eux qu'ils corrigent les chiffres qu'ils m'avaient fourni au départ, car ils n'étaient pas précis. En 1969, je travaillais pratiquement à temps plein sur ce rapport. La situation des industries en Europe, et surtout du textile, était mauvaise. Les importations de textile en Europe commençaient à augmenter fortement. On pensait gagner la phase de transition, d'adaptation, en aidant les pays africains à prendre notre place, mais en passant nous-mêmes à une étape plus sophistiquée.

Et le dialogue avec les EAMA ?

Il y avait beaucoup de pays associés, ils venaient à Paris. Ils cherchaient des appuis, ils auraient voulu que je travaille pour eux : un des chefs d'État m'a même proposé de devenir ministre

adjoint à l'industrie pour son pays. J'ai refusé évidemment. Le Cameroun, le Tchad, la Côte d'Ivoire étaient très actifs. Les pays africains voyaient dans l'industrie en général, le moyen de se moderniser. Ils ne privilégiaient aucun type d'industrie, ils voulaient se développer vite, et de manière moderne. J'ai étudié d'autres secteurs, notamment la bière, mais le textile m'apparaissait comme un secteur plus porteur pour lancer ce type d'analyse ; c'était une bonne porte d'entrée, car le domaine est très large, la demande était grande...

Vous souvenez-vous d'André Huybrechts et son rôle ?

André Huybrechts ? Oui je l'ai bien connu, j'ai travaillé avec lui. C'était en effet le plus motivé par ces questions. C'est à travers lui que j'ai écrit deux articles¹³⁵⁰ pour sa revue *Reflets et Perspectives de la Vie Économique*. Sa revue a beaucoup aidé je pense pour la transmission des idées. Il était plutôt spécialiste en « économie appliquée », c'est-à-dire d'un champ situé entre l'économie pure et la gestion. A Louvain, il était un peu critiqué pour cela, car il était justement trop axé sur l'économie appliquée. La Commission n'était pas tellement introduite dans le milieu universitaire belge. André Huybrechts a joué le rôle d'intermédiaire.

Donc à part Huybrechts peu cherchaient personnellement à développer les secteurs productifs africains... ?

Oui, en effet, en dehors d'Huybrechts, il y avait peu de monde. Mais personne à vrai dire à Bruxelles ne croyait au potentiel des pays africains et de leur économie, c'était des pays qui étaient marqués par un retard jugé trop important en termes de développement économique. J'intervenais non seulement pour la DG III, à savoir la DG Entreprise, mais aussi pour la DG VIII (en charge du développement). Mais entre la DG III et la DG VIII il n'y avait aucun lien, il y avait une telle cassure que ce n'était pas pensable pour les gens de la DG III d'imaginer qu'il fallait se pencher sur la question des économies africaines. Et nos partenaires africains, quand ils venaient à Bruxelles, ne trouvaient pas d'interlocuteurs valables, c'est-à-dire des économistes spécialisés en économie industrielle intéressés par les problématiques de développement économique de leur pays. Les fonctionnaires de la DG VIII ne connaissaient pas ce domaine. C'est pourquoi, je pense avoir joué un rôle important en réussissant à les convaincre de la bonne stratégie à suivre.

Quelle était la place de Jean Durieux ?

Jean Durieux, qui était Directeur Général de la DG Développement, était un ami. Il a joué un rôle très important, très dynamique, très ouvert. Son rôle a été beaucoup plus important que Frisch (qui était directeur à la DG VIII) par exemple. Frisch jouait un rôle très positif, il était ouvert, et nous soutenait quand c'était nécessaire, mais il avait une moins bonne compréhension des enjeux. Jean Durieux a été très important. Il a joué un rôle important dans les initiatives qui ont été mises en place. Il avait une vision, il était d'ailleurs un politique, il était proche du parti social-chrétien, ou chrétien démocrate.

Et les industriels ?

¹³⁵⁰ La rentabilité de l'industrie textile de la C.E.E. : concurrence normale ou anormale », tome VIII, 1969 et « Les industries de l'habillement dans les pays de la C.E. », tome X, 1971.

Les quelques industriels qui étaient implantés en Afrique se rendaient compte des opportunités économiques pour leurs propres affaires. Ils étaient peu nombreux mais très actifs à Bruxelles pour protéger leurs intérêts. Ils partageaient tous la notion qu'une entreprise bien gérée marche partout, où qu'elle soit. Tout ce qui compte c'est la bonne gestion et un bas niveau des salaires.

Lorsqu'on donnait une subvention, on vérifiait si c'était pour une entreprise africaine ou étrangère ?

C'était une des graves limites du dispositif et une source d'abus, et c'est pour ça que la réussite a été en dessous des espérances des promoteurs du système. On ne posait jamais la question du bénéficiaire final. Il fallait montrer qu'on subventionnait des entreprises, mais sans dire si c'était pour des entreprises du pays ou étrangères. Il y a eu un certain nombre d'échecs, à part pour quelques entreprises françaises...

Cela consistait à transférer des machines et à fournir des services aux entreprises pour entretenir les machines. Ça ne servait à rien d'avoir des machines chères et sophistiquées si elles tombaient en panne. Donc l'entretien était aussi important.

Et les chefs d'État africains étaient d'accord pour recevoir un matériel déjà vieilli ?

Les chefs d'État africains, oui, ils voulaient bien tout... disons qu'ils n'avaient pas de discours totalement crédible dans tous les cas, ni devant la Banque mondiale, ni devant la Commission. Ils ne comprenaient pas toujours les enjeux du développement industriel et de coopération que nous leur proposons de mettre en œuvre.

Je me souviens d'un rapport que j'avais fait au Congo, j'avais demandé au Président Mobutu qu'il soit présenté au Parlement, afin qu'il puisse être discuté. Le président Mobutu était content, car comme cela permettait de donner l'illusion d'associer le Parlement. Mais alors la question a immédiatement été de savoir qui allait le présenter. Je lui disais « le mieux serait que ce soit vous », mais il avait d'autres préoccupations. Alors je demandais, « vous n'avez pas un Ministre de l'industrie ? ». Le Ministre était dans la salle et Mobutu me répond, « ah non pas lui ! ». J'insistais pour que cela soit présenté au Parlement, alors il a été convenu que ce soit moi qui présente, avec cette condition : je devais présenter debout, pas assis, avec une photo de Mobutu de 4m de haut derrière moi !

Nous avons fait des rapports pour l'ONUDI, pour la CNUCED... on a étendu à l'ensemble du monde ce qu'on avait fait d'abord sur l'Europe du textile. On a aussi fait des rapports pour le BIT, c'était un rapport très important, et pour le GATT.

Je faisais des rapports très souvent, pour ces organismes mais aussi dans certains pays en particulier : au Zaïre, au Togo, Madagascar... Toujours comme expert, en fonction de l'organisme demandeur. Mais c'était souvent critiqué. La Banque mondiale ne voulait pas du tout qu'on s'en occupe, tout simplement parce que c'était en contradiction avec son idéologie ultralibérale.

Comment vous saviez que vous étiez critiqués ?

Ils nous le disaient carrément. Une fois lors d'un dîner en mission on m'a mis à une table de 12, avec 11 fonctionnaires de la Banque mondiale en face de moi, et ils ont pris le relais pour critiquer mon rapport. Ils m'ont bien fait sentir le total désaccord de la Banque mondiale ! Parfois c'était très concret, on m'interdisait de séjour. Par exemple, j'ai été interdit de séjour à Alger, j'ai

demandé à un ami proche du gouvernement, il m'a dit que la Banque Mondiale avait fait bloquer la mission. Mais c'est arrivé en Tunisie aussi, au Cameroun, à Madagascar, en Argentine... Cela se passait bien pour les missions de la Commission ou de l'ONUDI... L'ennemi était la Banque mondiale.

En revenant sur le succès en demi-teinte de la coopération industrielle j'avais l'impression que Lomé était surtout un échange de bons services pour pouvoir sécuriser l'accès européen aux matières premières, et que la coopération industrielle était un petit cadeau...

Oui dès le début, Lomé était trop centré sur les produits de base. Il n'y avait pas de place pour l'industrie. La coopération industrielle, c'était vraiment un cadeau, mais plutôt un cadeau européen, plutôt un cadeau franco-français, pour les quelques entreprises françaises là-bas.

Pendant les années 1980, au Royaume-Uni, l'ODI (Overseas Development Institute) aide au développement du secteur privé. Je vois ça comme une entrée du Royaume Uni sur la scène du développement, le temps qu'ils trouvent leurs marques, et donc l'entrée d'une pensée anglo-saxonne...

Oui mais il y a eu plusieurs entrées anglo-saxonnes au développement. Le Royaume Uni se demandait tout le temps comment réagir et peser face à la France. Fallait-il faire comme la France ou aller contre eux ? Ils sont allés très loin parfois. Les Anglais ont étudié comment amoindrir le pouvoir des Français, en allant étudier la question de la psychologie des énarques français à Bruxelles.

Et l'industriel Jean-Paul Gardinier, qui était à Bruxelles souvent, vous le connaissiez ?

Oui je l'ai vu quelques fois. Il a joué un rôle important oui, il était là souvent. Le patronat arrivait à influencer très fortement la Commission. Pour la sidérurgie par exemple, le patronat intervenait et se faisait entendre. En Afrique ils intervenaient surtout pour les filières agroalimentaires. Gardinier c'était les engrais, donc oui il y avait intérêt pour lui à rester à Bruxelles.

Mais en tant que personne extérieure, j'intervenais très librement à la Commission : à chaque fois que j'allais à Bruxelles, un fonctionnaire me recevait sans jamais questionner ma présence, il lui suffisait de savoir que je venais pour travailler avec Durieux personnellement.

Je voudrais reparler du succès en demi-teinte de la coopération industrielle...

La coopération industrielle a donné lieu à quelques belles réalisations, certes peu nombreuses. Et je pense y avoir contribué en définissant une stratégie claire. Mais la coopération industrielle a été mise en veilleuse à partir de Lomé II.

Le CDI aussi était perçu comme un échec ?

Ah oui, assez rapidement. Les États-membres ont voulu le tuer dès les années 1970. Ils ont fait comprendre que la coopération industrielle ne marcherait pas, et que « pour l'Afrique il n'y a que le marché qui peut réussir » !

Quels pays ? Même la France ?

Mais oui même la France, tous les États-membres.

Comment réalisiez-vous ce point de vue ?

Mais lors des réunions on voyait bien le patronat, on voyait bien quel genre de personnages réussissaient à s'élever contre Lomé. Pour chaque session de négociations, pour Lomé ou pour l'ONUDI ou l'ONU, la France mettait en place un comité, dont je faisais partie, et on voyait qu'en France on ne parlait que de libre marché.

Et pourtant dans les pays européens, pour leur propre pays, tous les pays avaient prévu des plans, avaient mis en place des prospectives. Voyez le rapport d'Yves Berthelot et le rapport Berthelot-De Bandt pour la France.

Vous avez raison de voir le CDI comme la création personnelle de Huybrechts, son projet. Cela me semble juste. Il l'avait mis en place seul, enfin avec quelques collaborateurs de sa revue aussi.

Et sinon, au niveau humain, je voudrais revenir sur le fait que Huybrechts n'est pas devenu directeur...

Huybrechts faisait beaucoup de chose, il s'occupait de sa revue et au total il était très indépendant. Son projet de CDI était vraiment son projet personnel aussi. Il était plus convaincu par son approche de libre marché que par une approche de subventionnement des marchés. Mais je ne sais pas vous dire beaucoup plus, je n'étais pas à l'intérieur de la Commission.

Vous rappelez-vous pourquoi vous avez écrit l'article du Courrier en 1980 ?

Ah oui cet article on m'avait demandé de juste faire un éclairage, je n'avais pas essayé de convaincre. C'était un minimum, un survol de la coopération industrielle, pour rendre compte, de ce qui avait été accompli. Mais il fallait admettre, que malgré quelques belles réussites, le bilan était en demi-teinte. Et le contexte politique changeait au niveau international.

Quels étaient vos rapports avec l'OCDE ?

L'OCDE ? oui, mon équipe et moi, avons beaucoup travaillé avec l'OCDE. L'idée de l'OCDE était de dupliquer les choses entre pays industrialisés. Si une analyse, une approche se révélait pertinente dans un pays on l'étendait à d'autres pays. Je crois que c'est le Japon qui avait lu l'étude sur l'industrie, et a demandé qu'on fasse l'état de tous les pays. Ça devait être dans les années 1970. On m'a demandé de le faire. Là encore, pourquoi moi ? Nous étions devenus une référence à l'université de Paris-Nanterre, nous avions lancé la revue d'économie industrielle, un groupe de recherche (GDR) au CNRS, un centre de documentation. Nous étions visibles. Il y avait peu de gens qui faisaient l'équivalent. Nous allions dans les entreprises, nous connaissions le terrain. Des institutionnels ne peuvent pas faire ça. *[Suppression de passages et fin de l'entretien]* »

18) Entretien avec JCB, 25 janvier 2018, Bruxelles (téléphone)

« [...] Pour reprendre le fil des questions, quels souvenirs gardez-vous de la présence de Washington à Bruxelles dans les années 1990 ?

L'esprit de Washington, au sens du consensus de Washington, est arrivé fortement dans les politiques de coopération autour des années 1990. C'était surtout au niveau de la politique de coopération et du cadre macroéconomique, il y a eu un glissement de l'approche projet à une approche de politique économique plus globale avec une attention portée au cadrage budgétaire,

impliquant des conditionnalités, une attention aux politiques sectorielles et plus seulement avec des projets micro... Dans les années 1980 et 1990 on a longtemps souhaité à la Commission que le secteur privé s'implique plus, mais on n'a pas réussi à développer de contacts.

Les contacts apparaissent plus fermement sous Cotonou où le dialogue avec le secteur privé est établi. Qu'en est-il des rencontres avec les milieux économiques et sociaux déjà existants avec Lomé ? Comment étaient constitués ces milieux ?

Oui, les milieux économiques et sociaux, qu'on appelait les MEC, étaient très reliés aux institutions officielles : l'assemblée parlementaire paritaire du côté ACP et le Comité économique et social (CES), qui n'existait pas au niveau ACP du côté européen. Comme il y avait un CES, devenu CESE par la suite, on pensait que faire la même chose du côté ACP serait utile. Je me souviens d'une de ces rencontres, en Namibie, ça devait être en 1995 ou 1996, le secteur privé y était assez développé. En réalité les représentants invités venaient de la société civile, des chambres de commerce et d'industrie, c'est-à-dire des représentants institutionnels. On n'avait pas d'investisseurs ou d'entrepreneurs privés. Le dialogue n'était pas très ouvert vers les entreprises. En revanche, je pense au secteur privé dans l'autre sens : lorsque la Commission européenne proposait des initiatives ou réfléchissait à un texte, une communication, il y avait toujours des représentants d'un certain secteur privé qui nous contactaient pour se rapprocher de nous et peser sur les décisions.

De qui s'agissait-il ?

Il s'agissait tout le temps d'une fédération d'entreprises européennes bien implantées en Afrique, avec le *Afrika Verein* en Allemagne, d'autres représentants, notamment en France...

Le CIAN ?

Oui le CIAN.

C'était le Groupe des Sept ?

Oui c'est cela, le Groupe des Sept. Mais ce n'était pas une façon de faire venir des entreprises nouvelles, c'était une manière de protéger leurs intérêts déjà existants contre d'autres entreprises. Cela pose la question des intérêts acquis ou corporatifs...

Comment se passaient les contacts ?

C'était plutôt informel. Les rencontres se passaient au niveau du Commissaire, du cabinet ou du directeur général. Par contre ça ne se passait pas souvent dans l'autre sens. C'est-à-dire que des fonctionnaires de la Commission, quand ils étaient invités à Hambourg ou à Paris, ne se déplaçaient pas, d'une part pour des raisons d'agenda mais aussi parce que la politique de la Commission est d'écouter tout le monde mais qu'il ne faut pas s'afficher avec les uns ou les autres.

Et sur quoi essayaient-ils de peser ? Je pense au régime commercial pendant les négociations...

Le secteur privé européen n'était pas insistant sur le régime commercial, car il était déjà très ouvert, même s'il était préférentiel, mais les importations étaient totalement ouvertes, et les entreprises déjà implantées n'étaient donc pas chaudes pour des APE qui ouvriraient les mêmes avantages à d'autres opérateurs concurrents. Non ils insistaient pour protéger leurs activités contre

une concurrence d'opérateurs non européens. Notamment ils voulaient améliorer le contexte général des réglementations du secteur privé en Afrique pour les investissements : comment promouvoir les nouveaux investissements, le rapatriement des changes (car il était important de rapatrier les capitaux mais comme de nombreux pays étaient fortement endettés les changes étaient très contrôlés), la liberté de mouvement entre l'Europe et l'Afrique, tout l'environnement des affaires.

On nous encourageait, nous Commission, à inclure l'environnement des affaires dans nos dispositions.

Est-ce que vous étiez d'accord à la DG VIII ?

Pour la Commission européenne ça n'allait pas de soi car on était surtout sur les politiques publiques. Ce n'était pas le rôle de la Commission de plaider pour la réforme du Code d'investissement au Zimbabwe par exemple. C'était plutôt quelque chose que faisait la Banque mondiale ou la SFI. La Commission ressentait parfois une attente forte pour intervenir sur le secteur privé, mais aussi des limites de deux ordres. D'abord, sur les compétences par rapport aux Etats-membres, et ça depuis les années 1975. La question des investissements n'a jamais marché car les Etats-membres n'avaient pas envie que la Commission le fasse pour les Etats-membres. C'est toute l'histoire de la protection des investissements qu'on a essayé de faire au niveau communautaire, mais ça n'a jamais été accepté par les Etats-membres. On était compétents en matière commerciale, mais on n'était pas reconnu pour ça.

Et d'autre part il y a la question des instruments financiers. On ne faisait plus que des dons. Jusque les années 1990 il y avait les prêts spéciaux mais par des dons il était impossible de subventionner des opérations du secteur privé, car il y aurait eu conflit d'intérêt, donc on n'avait pas d'instruments pour appuyer le secteur privé, et on n'avait plus de capitaux à risque non plus. Parfois pour appuyer le secteur privé on faisait des projets pour les infrastructures publiques qui indirectement développaient le secteur privé, en aménageant des voies de communication par exemple.

Ces limites expliquent pourquoi la Commission était en retrait par rapport aux Etats-membres, qui eux faisaient beaucoup plus pour le développement du secteur privé. Je pense à Proparco ou la KfW par exemple.

Pour revenir sur les capitaux à risque et les prêts spéciaux : comment cela se passait ? Les prêts ont été annulés pourquoi ?

Les prêts spéciaux étaient accordés aux autorités nationales mais en 1988 et 1989 il y avait beaucoup de PPTE, des pays très endettés, et une des mesures prises a été d'abolir les prêts spéciaux pour n'avoir plus que des dons afin d'alléger les dettes. De toute façon la dette européenne était de deuxième rang parce qu'elle passait après les dettes des Etats-membres. Donc en décidant d'être généreux on se coupait de la possibilité d'appuyer directement le secteur privé.

Et la BEI n'a jamais été capable d'opérer avec le secteur privé car il n'y avait pas d'agences sur place, donc pas de contact. Donc les prêts du secteur privé sont toujours réalisés avec des institutions publiques ou semi-publiques, c'est plus sûr pour la BEI.

Vous parlez d'aujourd'hui avec la Facilité d'investissement ou des années 1990 ?

Je parle des années 1990, mais c'est pareil aujourd'hui je pense. Puisque la BEI n'était pas bien outillée, on a mis la possibilité de faire du *blending* pour d'autres institutions, la BAD, la KfW... Comme ça la BEI n'a plus le monopole de décision et se tourne vers d'autres bénéficiaires dans ses prêts octroyés.

Pour les capitaux à risques, quelle est votre lecture ? Est-ce qu'il s'agissait d'une enveloppe à part ?

Les capitaux à risques, il faudrait vérifier dans l'accord interne ou le protocole financier, mais ça faisait partie d'une sous-enveloppe du FED confiée à la Banque européenne, avec des objectifs à atteindre, mais il me semble qu'elle n'a jamais atteint ses objectifs ou alors seulement dans deux trois pays. A chaque fois les enveloppes étaient retournées aux Etats-membres et donc c'était annulé. Ça a été un instrument sous-utilisé.

Il existait aussi les lignes de crédit...

Oui, vous faites référence à ce qu'on appelle les *global loans* ? Oui. C'était sur les fonds de subventions, le bénéficiaire était alors souvent une banque intermédiaire de développement qui faisait des prêts sur place. Soit ça revenait remboursé sur le FED soit on en faisait un fonds *revolving*. Mais le *revolving* ne fonctionnait pas bien. L'endettement jusqu'aux années 1995 faisait que la monnaie locale n'était pas convertible donc un retour en monnaie locale, et non en devises, n'était pas intéressant pour les entreprises.

Vous souvenez-vous des négociations de Lomé IV bis où les ACP demandaient une conversion en écus, proposition refusée par l'Europe ?

Non, je ne me souviens pas de cela... Mais pour revenir là-dessus, il y avait peu d'instruments pour le secteur privé, et finalement le plus souvent on utilisait les lignes de crédit et l'appui à l'environnement du secteur privé, par les infrastructures.

Mais alors la définition des politiques du secteur privé est vraiment perméable si on lui inclut les infrastructures...

Oui dans la manière de comptabiliser les opérations, vous avez raison de garder la prudence. Souvent lorsqu'une institution ne sait pas faire elle a tendance à gonfler les chiffres. On a tendance à gonfler les opérations et étendre les définitions et à tout mettre dedans... Mais les infrastructures ce n'est de l'appui au secteur privé qu'indirectement. Les *global loans* c'est plus direct. La formation professionnelle en revanche c'est assez directement de l'appui aussi, car on forme une main d'œuvre...

Oui mais le développement agricole aussi avec l'appui aux producteurs privés...

Oui en effet, il est important de définir, car sinon on a tendance à tout y faire passer.

En revenant sur les contacts avec la Banque mondiale, vous vous souvenez de personnes contacts en particulier qui auraient fait le lien ?

Je me souviens de la Banque mondiale pour un contact surtout sur le cadrage macroéconomique et les questions de dette. Mais les délégations étaient en contact beaucoup plus étroit avec la BEI et IFC quand elles venaient en mission, ça c'est clair. Je me souviens d'une campagne dans les années 1990 du groupe Banque mondiale pour faire adhérer le maximum de pays ACP au MIGA.

Leur argument était d'ouvrir et de protéger les investissements à tous les pays signataires, pas seulement les pays où existaient des accords bilatéraux. Ce qui n'était pas une mauvaise idée il me semble. On a été gênés sur la question des investissements par des Etats-membres qui eux n'étaient pas ouverts à une compétence communautaire, là encore.

Après cela, dans la préparation de Cotonou, comment voyez-vous l'arrivée de Cesar Debén à la tête de l'unité secteur privé ?

Je ne me souvenais pas qu'il était passé par là. C'était quelqu'un d'une très grande initiative, qui mettait beaucoup d'énergie à réaliser des choses. Maintenant que vous le dites oui, je me souviens qu'il a été chargé de régler la question du CDI qui était politiquement très sensible. Il est possible que Bernard Petit, ou Françoise Moreau, qui était l'architecte à la coordination des négociations, l'ait mis en place dans cette optique. Maintenant c'est difficile de juger si cette nouvelle approche a pu continuer sous Cotonou. C'est toujours la question de l'évaluation d'une politique.

Quelle est votre impression ? Quand on voit ensuite les questions de l'éradication de la pauvreté ou Aid for trade ?

A mon sens, le développement des pays africains s'est fait sur les vingt dernières années dans les pays qui se sont ouverts aux investissements privés. Est-ce que le secteur privé s'appuie lui-même sur la coopération et l'aide internationale ? Pas vraiment. Le secteur privé n'a pas besoin de l'aide, ou alors ses besoins ne répondent pas aux possibilités de l'aide. Les bailleurs veulent appuyer le secteur privé, mais le secteur privé n'a pas besoin des ressources financières des bailleurs, il peut les trouver dans le secteur privé, dans le secteur bancaire... Par contre pour le dialogue avec le secteur privé, oui le dialogue est utile, mais pour la coopération financière on n'est peut-être pas le partenaire le plus utile au secteur privé. Des agences comme Proparco sont des partenaires mieux placés que des grandes institutions comme la Commission ou la Banque européenne, qui sont trop grandes ou trop loin. Il y a un lien d'ailleurs entre les deux choses : si un partenaire n'est pas présent, on a tendance à l'oublier. Et puis on regarde mieux l'action et les limites si on regarde bien à l'intérieur : est-ce qu'on a les compétences pour faire cela ? Il me semble que la Commission est forte dans l'appui au secteur public ou dans les politiques publiques agricoles...

Enfin, si vous me permettez, j'aimerais connaître votre vision du futur des négociations UE-ACP, comme vous êtes au Conseil de ECDPM, et je sais d'après M. Logli que vous continuez de vous pencher sur la question...

Il y a une dimension qui me gêne, c'est un décalage entre les douze ou quinze anciens pays membres et les nouveaux depuis 2004, en particulier pour le secteur privé. La question de la protection des investissements et la promotion des exportations relève des Etats-membres, donc les plus anciens s'en occupent volontiers et sont intéressés par un appui technologique, financier et politique communautaire pour cela, mais ça n'existe pas chez les nouveaux qui n'ont pas de liens avec l'Afrique, et qui opèrent d'ailleurs dans d'autres régions, en Asie, en Europe... Ça crée donc un décalage car les nouveaux pays ne voient pas d'intérêt à coopérer avec l'Afrique. Il faudrait des moyens de compenser ce manque de relations anciennes et donc trouver un système qui garantit également tous les pays, plutôt que des systèmes bilatéraux dont ils seraient exclus.

Et dans vos discussions, comment ça se passe ?

Au sein des négociations on en parle, mais du côté développement surtout on veut en parler. Les réticences viennent plutôt du côté de la DG Trade. Les accords récents avec le CETA, Singapour ou le Vietnam ont des clauses sur les investissements qui ont été utilisées pour compliquer la ratification par les Etats-membres. Les collègues de la DG Trade sont échaudés par ces difficultés et ne veulent pas les voir se reproduire, même si ça réduit les compétences communautaires. Donc l'idée est plutôt de garantir un protocole communautaire facultatif UE-ACP, ou trois protocoles Afrique, Caraïbes et Pacifique, que les pays signent ou non. [*suppression et fin de l'entretien*] »

Sources

Fonds d'archives

A - Archives de la Commission européenne

1. ARCHIVES HISTORIQUES DE L'UNION EUROPEENNE A FLORENCE (EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE)

A l'Institut Universitaire Européen de Florence, nous avons pu consulter des fonds d'archives sur l'histoire de la politique européenne de développement CEE-ACP. Il est fait référence à ces fonds sous le nom AHUE (Archives historiques de l'Union européenne) :

- BAC79/1982 1959 n°47 : Documents du groupe de travail inter-directions Memorandum 1er projet
- BAC79/1982 1959 n°48 : Documents du groupe de travail inter-directions Memorandum 2e projet
- BAC79/1982 1961 n°362 : Communication de la Commission concernant le régime futur de l'association des PTOM à la CEE - VIII/COM(61)28
- BAC79/1982 : "1958-1965" N°233 Correspondance relative à la visite en 1959 de la CCI du Cameroun à Bruxelles ; Correspondance 1964 relative à des colloques de la CEE dans les pays tiers
- BAC79/1982 : "1974-1978" N°294 : délégation de la Commission à Washington ; visites du Trésor américain à Bruxelles
- BAC79/1982 : "1977" n°278 : Résolution sur l'approvisionnement en matières premières de la Communauté
- Fonds ACON-19751124 : Réunions de l'Assemblée consultative antérieure à la Convention de Lomé
- ACP 316 : Réunion préalable des membres de la délégation du PE à la réunion préparatoire ACP-CEE des 24 et 25 novembre 1975, Luxembourg
- ACP 317 : Réunion préparatoire à l'Assemblée consultative ACP-CEE des 26 et 27 novembre 1975, Luxembourg - déroulement
- ACP 318 : Réunion préparatoire à l'Assemblée consultative ACP-CEE des 26 et 27 novembre 1975, Luxembourg – organisation logistique
- ACP 319 : Réunion préparatoire à l'Assemblée consultative ACP-CEE des 26 et 27 novembre 1975, Luxembourg – correspondance
- ACP 320 : Réunion préparatoire du 31 mai 1976

2. ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION A BRUXELLES

Nous nous sommes rendus à quatre reprises aux archives historiques de la Commission européenne à Bruxelles, Cours Saint Michel, pour consulter et approfondir des fonds dont l'intérêt s'est révélé changeant au fur et à mesure de la recherche. Notamment les fonds sur la mise en place de la coopération industrielle et des négociations pour Lomé et Lomé II nous ont été utiles. Là aussi il est fait référence à ces fonds sous le nom AHUE (Archives historiques de l'Union européenne) :

- BAC 16/2001 (1977-1978) : Coopération industrielle
- BAC 16/2001 : 5 « Positions des négociations pour Lomé II »
- BAC 16/2001 : 6 « Négociations Lomé II : mémorandum de la Commission au sujet des futures négociations. Analyse : Orientations de la Commission pour la renégociation de la Convention de Lomé : documents préparatoires au mémorandum de la Commission au sujet des futures négociations »
- BAC 16/2001 : 8 : « Négociations Lomé II : documents préparatoires aux négociations, relations avec le Conseil, avec les autres directions générales ; conséquences sur le FED de l'accession d'anciens pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) à l'indépendance (Suriname, Seychelles, Comores, Djibouti). »
- BAC 16/2001 : 9 « Négociations Lomé II : premières directives pour la négociation de la nouvelle convention ACP/CEE »
- BAC 16/2001 : 10 « Négociations Lomé II : relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Analyse : Généralités, tableau confidentiel des déclarations des représentants des États ACP, du Conseil et du mandat. »
- BAC 16/2001 : 11 : « Négociations Lomé II : documents généraux sur le contenu des négociations »
- BAC 16/2001 : 12 « Négociations Lomé II : Avis du Comité Economique et Social (CES). Analyse : Avis du Comité économique et social sur le renouvellement de la Convention de Lomé : documents préparatoires et document final. »
- BAC 16/2001 : 13 « Négociations Lomé II : Banque Européenne d'Investissement (BEI). Analyse : Contacts avec la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et notes subséquentes, relatifs à la coopération financière et technique dans le cadre du renouvellement de la Convention de Lomé. »
- BAC 16/2001 : 14 (1978) : dossier « syndicats » Lomé II
- BAC 16/2001 : 15 « Négociations Lomé II : divers ; positions de divers organismes sur le renouvellement de la Convention : chambres de commerce et d'industrie, centre européen de l'entreprise publique (CEEP) ; coût des négociations. »
- BAC 16/2001 : 16 « Négociations Lomé II : travaux du Comité des Représentants permanents (COREPER). Analyse : Comptes rendus des réunions du COREPER sur le renouvellement de la Convention de Lomé, entre février 1978 et avril 1979. »

- BAC 16/2001 : 18–19-20 « Négociations Lomé II : Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Analyse : Comptes rendus des réunions du Groupe ACP entre février et juin 1978. »
- BAC 16/2001 : 20 : « Négociations Lomé II : discours, allocutions. Analyse : Discours à l'occasion de la session d'ouverture des négociations pour le renouvellement de la convention de Lomé de septembre 1978 et allocutions ultérieures dans les différents groupes de travail, jusqu'à fin 1978. »
- BAC 16/2001 : 22 « Négociations Lomé II : propositions Commission. Analyse : Projets d'articles préparatoires aux négociations de Lomé II sur la coopération financière et technique, la coopération industrielle, la programmation, la coopération commerciale (règles d'origine), les pays les moins développés, enclavés et insulaires, la coopération douanière, la coopération agricole, le STABEX, les institutions, la pêche maritime. »
- BAC 16/2001 : 26 : négociations Lomé II. 4.3 position des ACP (1979)
- BAC 16/2001 : 35 : « Négociations Lomé II : documents du groupe de travail sur la coopération industrielle. Analyse : Consultations sectorielles, minerais, transformation des matières premières, Centre pour le Développement industriel (CDI). » 1978-1979
- BAC 16/2001 : 43 : Protection des investissements
- BAC 16/2001 : 44 : négociations Lomé II, avec les retours des délégations CEE dans les ACP
- BAC 5.4. IIa. Négociations 1979
- BAC 5.4. IIb. Négociations 1979 (suite)
- BAC 5.4. III. Fonds industriel, Banque européenne d'investissement
- BAC 542/2004 1 : « Politique de développement : coopération dans le domaine de l'industrie » (1965-1973). Généralités, rapports de mission, études, comptes-rendus de sessions du Conseil de l'ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel), tous documents relatifs aux possibilités de coopération économique et d'industrialisation des pays associés. »
- BAC 542/2004 2 : « Politique de développement : coopération dans le domaine de l'industrie » (1974-1976). Généralités, rapports de mission, études, comptes-rendus de sessions du Conseil de l'ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel), rapports sur les travaux de la CCEI (Conférence sur la coopération économique internationale), tous documents relatifs aux possibilités de coopération économique et d'industrialisation des pays associés. Dossier sur la coopération industrielle (définition, position des différents pays, action de la Communauté en la matière). »
- BAC 542/2004 - 3 : « Politique de développement : coopération dans le domaine de l'industrie » (1976-1977). Généralités, rapports de mission, études, rapports sur les travaux de la CCEI (Conférence sur la coopération économique internationale), comptes-rendus de sessions du Conseil de l'ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel) et rapports, tous documents relatifs aux possibilités de coopération économique et d'industrialisation des pays associés. »
- BAC 28/1980 746 (1975) : Prise de position de l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE) au sujet de la coopération industrielle dans le cadre de l'association CEE-ACP (10 janvier 1975) ; Rapport de la Commission au Conseil des Communautés sur

les conditions de mise en œuvre et de l'utilisation des aides par les états associés, les pays et les territoires bénéficiaires (microfilms)

- BAC 48/1984 861 (1975-1976) : Convention de Yaoundé II : travaux des groupes EAMA - FIN et ACP - FIN (du Conseil) concernant les finances et les opérations du Fonds Européen de Développement (FED); travaux du Comité intérimaire ACP - CEE : mise en place des Institutions relatives à la coopération industrielle de la Convention de Lomé (Centre pour le développement industriel) (microfilms)

3. ARCHIVES DES NEGOCIATIONS POUR LOME IV, COTONOU ET AUTRES A LA DG DEVCO

Nous avons effectué une demi-dizaine de visites au sein des services de communication à la DG DEVCO pour obtenir l'accès aux documents qui n'étaient pas encore traités par le service des archives historiques de la Commission. Après plusieurs tentatives et de nombreux courriers, nous avons pu accéder aux documents internes des négociations CEE-ACP de Lomé IV (1988-1990).

Par ailleurs nous avons eu la chance d'accéder à différents fonds de documents internes des négociations UE-ACP de Cotonou (1998-2000).

- Fonds BDT 517/05-35 – Lomé/négoc post-Lomé 1997 :
- Fonds BDT 517/05-36 Lomé/négoc/1998-2000
- Fonds BDT 517/05-37 Lomé/négoc/Compte-rendus post-Lomé janvier-juillet 1999

A notre demande, les services de communication de la DG DEVCO nous ont également envoyé des documents relatifs à la préparation des Communications 2003 et 2014 relatives au développement du secteur privé, notamment les résultats de consultations publiques :

- COM(2014)263/F Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries
- COM(2003)267/F - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - "Coopération de la Communauté européenne avec les pays tiers : Comment la Commission envisage de soutenir, à l'avenir, le développement des entreprises".
- COM(1998)667/F- Communication de la Commission sur la stratégie de la Communauté européenne pour le développement du secteur privé dans les pays ACP
- Memo "New Communication on the Private sector", Bruxelles, 13 Mai 2014
- Ref. Ares(2014) 1559606 - 15/05/2014, support to the preparation of the Communication "A stronger role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries", final report, Adelante, 2014

- DEVCO/C4/devco (2011) Ares, Reflection paper on making the Private sector a partner for development;
- 21999P0924(23), Journal officiel n° 271 du 24/09/1999 p. 0070 - 0072, Assemblée paritaire de la Convention conclue entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne (ACP-UE) - Résolution sur l'importance des petites et moyennes entreprises pour le développement durable des pays ACP (ACP-UE 2753/99/déf.)

4. FONDS PERSONNELS

Documents ou courriers provenant des archives personnelles de quelques fonctionnaires de la DG VIII ainsi que du CDI :

- Paolo Logli, chef d'unité adjoint à la DG VIII jusque 1998 : courriers, notes de dossiers, propositions de projet ;
- Martin Minguella, administrateur à l'unité « secteur privé » de la DG VIII : tableau récapitulatif des activités, vidéo de communication ;
- Dieter Frisch, ancien directeur général de la DG VIII : retranscription du discours en mars 1977 à la Tutzing Akademie
- Un ancien directeur du CDI et du CDE : discours et documents de stratégie du CDI ;
- Un économiste-conseiller du Centre de développement industriel (CDI-CDE) : document de stratégie du CDE, mars 2002.

B - Archives de la Banque européenne d'investissement

Les archives de la BEI sont numérisées et disponibles sur le site du European University Institute (<https://archives.eui.eu/en/fonds/30462?item=BEI>). Le fonds de la BEI contient sept sous-fonds, dont notamment :

- Le troisième sous-fonds est relatif aux relations avec les organes bancaires et financiers internationaux, la première série traite des relations entre la BEI et la Banque mondiale.
- Le cinquième sous-fonds regroupe les publications de la BEI et se subdivise entre les publications périodiques, la collection des publications thématiques et événementielles et enfin les études économiques et leurs sources complémentaires.

Les publications périodiques rassemblent les séries suivantes :

- les rapports annuels de 1958 à 2008 ;
- les Cahiers BEI, publications occasionnelles et irrégulières de la Banque entre 1986 et 2010 ;
- les Communiqués de presse de 1958 à 2003.

C - Centre de développement industriel (CDI) - Centre de développement de l'entreprise (CDE)

Au cours d'une discussion téléphonique avec une avocate du cabinet DLA Piper Global le 19 août 2016, nous sommes informés de l'impossibilité d'accéder aux archives du CDI-CDE (sis à Bruxelles avenue Georges Henri 451 puis avenue Herrmann Debroux 52), en liquidation judiciaire depuis 2014. Par manque d'archives et autres sources, la recherche repose sur les entretiens et les compte-rendu d'activités publiés dans le bulletin bimensuel du CDI, publié dans le *Courrier* ainsi que le rapport d'activités annuel adjoint au Rapport annuel du Conseil des Ministres ACP-UE.

D - Archives du Secrétariat ACP

Nous avons eu la chance d'accéder aux comptes-rendus des réunions de l'Assemblée parlementaire paritaire UE-ACP 1990-1998, consultés au Secrétariat ACP. Nous avons aussi pu consulter les documents internes du Secrétariat pour les négociations de Lomé IV bis (1995) et de Cotonou (1998-2000).

E - Organes de coopération ACP-UE

1. RAPPORT ANNUEL DU CONSEIL DES MINISTRES ACP-UE DE 1976 A 2000

Consultation sur le site « EU Bookshop » : <https://publications.europa.eu/en/web/general-publications/publications>. Des rapports sont aussi consultables en format relié sur place à la bibliothèque du Conseil.

Ces rapports annuels font état des activités de la Commission, du Centre de développement industriel et de la Banque européenne d'investissement.

2. COMPTES-RENDUS DES REUNIONS DU CONSEIL DES MINISTRES ACP-UE

Les comptes-rendus des réunions suivantes du Conseil des ministres ACP-UE nous ont été envoyés scannés par le service de communication du Conseil européen, à notre demande après consultation des fonds disponibles :

| Session et date de réunion | Numéro de document |
|-----------------------------------|---------------------------|
| 14th – 02.06.1989 | 2138/89 |

| | |
|---------------------------------|----------------|
| 15th - 28-29.03.1990 | 2121/90 |
| 16th - 06-07.05.1991 | 2165/91 |
| 17th - 21-22.05.1992 | 2129/92 |
| 18th - 17-18.05.1993 | 2123/93 |
| 19th - 18-20.05.1994 | 2146/94 |
| 20th - 03-04.11.1995 | 2166/95 |
| 21st - 27-28.06.1996 | 2136/96 |
| 22nd - 24-25.04.1997 | 2139/97 |
| 23rd - 07-08.05.1998 | 2124/1/98 REV1 |
| 24th - 29.07.1999 | 2142/99 |
| Special session - 08.12.1999 | 2169/99 |
| 25th - 22.06.2000 | 2125/00 |
| 26th - 11.05.2001 | 2128/01 |
| 27th - 28.06.2002 | 2159/02 |
| 28th - 16.05.2003 | 2138/03 |

3. RAPPORTS ANNUELS DE LA COOPERATION TECHNIQUE ET FINANCIERE

Nous avons consulté les rapports annuels de la coopération technique et financière CEE-EAMA (1965-1974) et CEE-ACP (1976-1988). Les rapports sont consultables pour partie sur le site « EU Bookshop » : <https://publications.europa.eu/en/web/general-publications/publications>. Des rapports sont aussi consultables en format relié sur place à la bibliothèque du Conseil européen.

4. ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE PARITAIRE

Les comptes-rendus des réunions suivantes de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE nous ont été envoyés scannés par le service de communication du Conseil européen, à notre demande après consultation des fonds disponibles :

| Référence | Nom de la résolution |
|-----------------------|--|
| ACP-UE 2753/99 déf | Résolution adoptée le 1 avril 1999 à Strasbourg Résolution sur l'importance des PME pour le développement durable des pays ACP |
| ACP-UE 2856/99 déf | Résolution adoptée le 14 octobre 1999 à Nassau (Bahamas) |
| AP 2197A/déf p.7 | Résolution sur l'importance des conférences mondiales des Nations unies de 1990 à 1996 |
| ACP-CE 2143/96 | Adoptée le 20 mars 1996 à Windhoek (Namibie) |
| AP/1320/ann. P.9 | Résolution sur la révision à mi-parcours de Lomé IV Adoptée le 6 octobre 1994 à Libreville (Gabon) |

| | |
|-----------------------|--|
| ACP-UE 1030/93/déf | Adoptée le 7 octobre 1993 à Bruxelles (Belgique) |
| ACP 687/92 | Projet de rapport de l'Assemblée paritaire ACP-UE avec amendements, 1992 |

5. COMITE DES AMBASSADEURS ACP-UE

Les comptes-rendus des réunions suivantes du Comité des ambassadeurs ACP-UE (COREPER du côté européen) nous ont été envoyés scannés par le service de communication du Conseil européen, à notre demande après consultation des fonds disponibles :

| Session et date de réunion | Référence du document |
|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 29th - 18.05.1989 | 2126/89 |
| 30th - 28.07.1989 | 2155/89 |
| 31st - 27.02.1990 | 2106/90 |
| 32nd - 13.07.1990 | 2164/90 |
| 33rd - 23.11.1990 | 2202/90 |
| 34th - 19.04.1991 | 2147/91 |
| 35th - 11.10.1991 | 2215/91 |
| 36th - 27.04.1992 | 2121/92 |
| 37th - 16.07.1992 | 2152/92 |
| 38th - 06.11.1992 | 2169/92 |
| 39th - 26.04.1993 | 2120/93 |
| 40th - 23.07.1993 | 2145/93 |
| 41st - 25.04.1994 | 2133/94 |
| 42nd - 16.10.1995 | 2158/95 (extrait des conclusions) |
| 43rd - 31.05.1996 | 2133/96 |
| 44th - 21.03.1997 | 2124/97 |
| 45th - 03.04.1998 | 2123/98 |
| 46th - 13.07.1999 | 2125/99 |
| 47th - 15.05.2000 | 2113/00 |
| 48th - 26.09.2000 | 2141/00 |
| 49th - 13.12.2000 | 2161/00 |
| 50th - 24.04.2001 | 2118/1/01 REV1 |
| 51st - 21.05.2002 | 2136/1/02 REV1 |
| 52nd - 07.06.2002 | 2150/02 |
| 53th - 11.04.2003 | 2124/03 |

F - Archives de l'OCDE

Au service d'archives de l'OCDE à Paris nous avons pu consulter tous les comptes-rendus, documents de séances, discours, des réunions de la Direction de la coopération au développement (DCD) du Comité d'aide au développement (CAD), de 1985 à 2000. Les documents sont disponibles sur demande, sur microfilms, et ont pu être enregistrés scannés pour une utilisation ultérieure pratique à domicile.

Nous avons consulté les documents suivants des réunions de la DCD-CAD :

| Date réunion | Nom du document |
|---------------------|---|
| 1985-05-30 | DAC Meeting on Broader Instruments of Development Co-operation with Low-Income Countries 30th 31st May 1985 - Room Paper - The Optimum Role of the Private Sector in the Agricultural Development of LDCs |
| 1985-05-30 | DAC Meeting on Broader Instruments of Development Co-operation with Low-Income Countries 30th 31st May 1985 - Room Paper - The Optimum Role of the Private Sector in the Agricultural Development of LDCs |
| 1986-04-30 | Working Paper No. 12 (Flo-6197) DSTI/ICCP/86.12 - - 30/04/1986- Seminar on the technology of information and economic development: the respective roles of government, the private sector and the professional community See also: OECD/ICCP and OECD/DSTI -04 |
| 1986-07-28 | Working Paper No. 16 (Flo-6201) DSTI/ICCP/86.16 - - 28/07/1986- Practical arrangements for seminar on information technology and economic development: The role of government, private sector and professional IT community See also: OECD/ICCP and OECD/DSTI -04 |
| 1988-02-18 | DAC Meeting 18 February 1988 - Strengthening Development Assistance for Private Sector Development - Finland Proposal for Agenda - DAC Meeting on NGOs on 22nd 23rd November 1988 |
| 1988-05-09 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development 1st 2nd June 1988 - Room Documents |
| 1988-06-01 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development including Foreign Direct Investment 1st 2nd June 1988 - Japanese Development Assistance for Private Sector Development in Dev Countries Reply to Questionnaire DAC(88)6 |
| 1988-06-01 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development including Foreign Direct Investment 1st 2nd June 1988 - Room Document - Development Assistance to Stimulate the Private Sector in Developing Countries Use of ODA Japan |
| 1988-06-01 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development including Foreign Direct Investment 1st 2nd June 1988 - Room Document - Japan Proposal to Dispatch Survey Mission for the Promotion of Private Sector Direct Investment |
| 1988-06-01 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development including Foreign Direct Investment 1st 2nd June 1988 - Room Document - Japanese Development Fund |
| 1988-06-01 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development including Foreign Direct Investment 1st 2nd June 1988 - Room Document - Trade Union TUAC Statement |
| 1988-06-01 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development including Foreign Direct Investment 1st 2nd June 1988 - Room Document - Statement by Mr. Horat Posselt Federal Republic of Germany |
| 1988-06-01 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development including Foreign Direct Investment 1st 2nd June 1988 - Room Document - Recent Trends in Foreign Direct Investment in Asean Countries |

| | |
|------------|--|
| 1988-06-01 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development including Foreign Direct Investment 1st 2nd June 1988 - Room Document - Chairman's Conclusions |
| 1988-06-01 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development including Foreign Direct Investment 1st 2nd June 1988 - Japanese Development Assistance for Private Sector Development in Dev Countries Reply to Questionnaire DAC(88)6 |
| 1988-06-01 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development including Foreign Direct Investment 1st 2nd June 1988 - Room Document - Development Assistance to Stimulate the Private Sector in Developing Countries Use of ODA Japan |
| 1988-06-01 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development including Foreign Direct Investment 1st 2nd June 1988 - Room Document - Japanese Development Fund |
| 1988-06-01 | DAC Meeting on Strengthening Development Co-operation for Private Sector Development including Foreign Direct Investment 1st 2nd June 1988 - Room Document - Chairman's Conclusions |
| 1989-04-17 | DAC Meeting on Private Sector Development 17th 18th April 1989 - Room Document - Finland Draft Report of the High-Level Experts Meeting on the Role of the Enterprise Sector in the Development of Low Developed Countries Helsinki |
| 1989-04-17 | DAC Meeting on Private Sector Development 17th 18th April 1989 - Room Document - Promoting Enterprise & Job Creation at Local Level |
| 1989-04-17 | DAC Meeting on Private Sector Development 17th 18th April 1989 - Room Document - Opening Remarks of Rutherford M. Poats |
| 1989-04-17 | DAC Meeting on Private Sector Development 17th 18th April 1989 - Room Document - Private Sector Development Action Program by the World Bank |
| | Projet de compte-rendu à présenter en décembre 1989 |
| 1990-09-20 | DAC 595th Meeting on the Role of Aid in Strengthening Financial Resources for Private Sector Development 20th 21st September 1990 - Room Document N°2 Discussion Paper of the Germany |
| 1990-09-20 | DAC 595th Meeting on the Role of Aid in Strengthening Financial Resources for Private Sector Development 20th 21st September 1990 - Room Document N°4 on Minimalist Credit Programs by US |
| 1990-09-20 | DAC 595th Meeting on the Role of Aid in Strengthening Financial Resources for Private Sector Development 20th 21st September 1990 - Room Document N°1. Joint-Ventures in Developing Countries |
| 1990-09-20 | DAC 595th Meeting on the Role of Aid in Strengthening Financial Resources for Private Sector Development 20th 21st September 1990 - Room Document N°3 Issues for Discussion |
| 1993-06-01 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 22-23 November 1993 - Room Doc - Case of Japan's Private Sector Development |
| 1993-06-01 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 22-23 November 1993 - Room Doc - List of PSD Instruments Business to Business Component |
| 1993-06-01 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 22-23 November 1993 - Room Doc - Case of Japan's Private Sector Development |
| 1993-06-01 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 22-23 November 1993 - Room Doc - List of PSD Instruments Business to Business Component |
| 1993-11-22 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 22-23 November 1993 - Room Doc N°1 - Australian Private Sector Development Assistance in Western Samoa a Case Study |
| 1993-11-22 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 22-23 November 1993 - Room Doc N°2 - Private Sector Development in Developing Countries . Roles for CIDA & its Partners |
| 1993-11-22 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 22-23 November 1993 - Room Doc N°1 - Australian Private Sector Development Assistance in Western Samoa a Case Study |
| 1993-11-22 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 22-23 November 1993 - Room Doc N°2 - Private Sector Development in Developing Countries . Roles for CIDA & its Partners |
| 1993-12-02 | Voluntary contribution by the Government of Turkey towards the financing of an OECD programme on private sector development |

| | |
|------------|--|
| 1994-01-01 | DAC orientations for development co operation in support of private sector development / Orientations du CAD concernant le role de la coopération pour le développement à l'appui de l'expansion du secteur privé |
| 1994-01-01 | DAC orientations for development co operation in support of private sector development |
| 1994-02-03 | Decision of the Council accepting the voluntary contribution by the Government of Turkey towards the financing of an OECD programme on private sector development and authorising additional appropriations and increasing the estimates of income in the Budget of the Organisation for the Financial Year 1993 |
| 1994-02-10 | DAC member country policies and programmes promoting private sector development. An outline for individual country profiles |
| 1994-04-05 | DAC future work on private sector development |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Informal Meeting on Private Sector Development 18 April 1994 - Room Doc N° 2 Germany - Guide for the Promotion of Private Sector Development in the Partner Countries of the Federal Ministry for Economic Co-operation & D |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Informal Meeting on Private Sector Development 18 April 1994 - Room Doc N° 1 Germany - Thoughts on Current Development Strategy in the Financial Sector |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 14 - Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 3 PSD Japan Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 10 - Norway Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 2 PSD Sweden Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 12 - Ireland Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 11 - United States Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 4 PSD United States Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 5 PSD United Kingdom Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 13 - European Communities Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 9 - Finland Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 1 PSD Canada Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Informal Meeting on Private Sector Development 18 April 1994 - Room Doc N° 2 Germany - Guide for the Promotion of Private Sector Development in the Partner Countries of the Federal Ministry for Economic Co-operation & D |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Informal Meeting on Private Sector Development 18 April 1994 - Room Doc N° 1 Germany - Thoughts on Current Development Strategy in the Financial Sector |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 14 - Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 3 PSD Japan Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 10 - Norway Comments |

| | |
|------------|---|
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 2 PSD Sweden Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 12 - Ireland Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 11 - United States Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 4 PSD United States Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 5 PSD United Kingdom Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 13 - European Communities Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 9 - Finland Comments |
| 1994-04-18 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 1 PSD Canada Comments |
| 1994-04-19 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 6 PSD Netherlands Comments |
| 1994-04-19 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 7 PSD New Zealand Comments |
| 1994-04-19 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 8 PSD Denmark Comments |
| 1994-04-19 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 6 PSD Netherlands Comments |
| 1994-04-19 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 7 PSD New Zealand Comments |
| 1994-04-19 | Development Assistance Committee - Meeting on Private Sector Development 19th April 1994 - Room Doc N° 8 PSD Denmark Comments |
| 1994-05-09 | DAC member country policies and programmes promoting private sector development . submissions for a proposed DAC publication |
| 1994-05-09 | DAC member country policies and programmes promoting private sector development . submissions for a proposed DAC publication |
| 1994-05-11 | Council. Voluntary contribution by the government of Turkey for CCET private sector development activities |
| 1994-06-06 | Private sector development. implications for aid |
| 1994-06-09 | Conclusions from recent DAC meetings on private sector development - A compendium |
| 1994-06-20 | DAC/UNDP/World Bank High Level Seminar - Room Doc N°8 - Overview of World Bank Technical Assistance for Private Sector Development |
| 1994-06-21 | Development Assistance Committee 21-22 June 1994 Senior Level Meeting - Room Document N°8 - Development Cooperation in Support of Private Sector Development |
| 1994-08-05 | Informal roundtable discussion on private sector development 18 April 1994. Summary of discussions |
| 1995-02-06 | DAC orientations for development co-operation in support of private sector development |
| 1995-05-23 | DAC orientations for development co-operation in support of private sector development |
| 1999-02-03 | ENTERPRISE DEVELOPMENT FOR PRIVATE SECTOR LED GROWTH. DRAFT WORKSHOP OUTLINE (Note by the Secretariat) This document is submitted for CONSIDERATION at the meeting to be held on 9-10 March 1999. |
| 1999-02-15 | DRAFT ANNOTATED AGENDA OF THE 129TH MEETING to be held in Paris on 9-10 March 1999 starting at 9h30 Draft Recommendation on Untying ODA to the LLDCs. Assessment of the Tied |

| | |
|------------|--|
| | Aid Disciplines. Developing Good Practices for Donor Support to Infrastructure. Enterprise Development for Private Sector-led Growth: Proposals for a Workshop. |
| 1999-02-23 | ENTERPRISE DEVELOPMENT FOR PRIVATE SECTOR LED GROWTH. DRAFT WORKSHOP OUTLINE (Note by the Secretariat) This document is submitted for CONSIDERATION at the meeting to be held on 9-10 March 1999. |
| 1999-06-08 | ENTERPRISE DEVELOPMENT FOR PRIVATE SECTOR LED GROWTH DRAFT WORKSHOP OUTLINE |
| 1999-07-12 | SUMMARY RECORD OF THE 738th MEETING held on 15 June 1999 at the Château de la Muette, Paris |
| 1999-12-22 | FINANCIAL SYSTEMS FOR SUSTAINABLE RESOURCE MOBILISATION IN LESS ADVANCED DEVELOPING COUNTRIES. SUMMARY OF THE JOINT DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE/WORLD BANK WORKSHOP held in Paris on 11-12 March 1999 The Role of Financial Systems in Private Sector-Led Development: A New Appreciation. Implications for Donors. |
| 2000-11-29 | SPECIAL MEETING OF THE STEERING COMMITTEE OF THE PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT SUPPORT PROGRAM (PASP) Paris, Thursday 28 September 2000 Agenda |

G - Archives du secteur privé africain

Les archives complètes de la Conférence permanente des chambres consulaires africaines et francophones (CPCCAF) sont au Service régional des archives de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris. Les fonds portant sur les rencontres institutionnelles nous ont intéressé, dans la mesure où les comptes-rendus des Assemblées générales ou des Comités directeurs du réseau du secteur privé africain francophone témoignent des dynamiques politiques et économiques dans les pays africains membres du Réseau CPCCAF et entre les différents milieux institutionnels, principaux partenaires de la CPCCAF (institutions financières internationales, Commission européenne, Caisse française, Proparco, Ministère des affaires étrangères...) :

| Fonds | Intitule | Dates |
|--------------|---|--------------|
| 2016-101/37 | Assemblées annuelles CPCCAF. - Assemblée générale à Lomé : Projet, compte-rendu, procès-verbal, liste participant. | 1979 |
| 2016-101/52 | Assemblées annuelles CPCCAF. - XIIème Assemblée générale : programme, procès-verbal, compte-rendu, convention. | 1984 |
| 2016-101/59 | Réunion du comité technique. - Colloque sur le développement de l'Afrique : compte-rendu, plan triennal. | 1986 |
| 2016-101/43 | Assemblées annuelles CPCCAF. - XIIème Assemblée générale : programme, procès-verbal, compte-rendu, convention. | 1985 |
| 2016-101/21 | Assemblées annuelles CPCCAF. - Assemblée générale de Brazzaville : Procès verbale d'Assemblée générale, liste de participant, Compte-rendu. | 1987 |
| 2016-101/3 | Assemblées annuelles CPCCAF. - Assemblées générales 14 à 27: procès-verbaux, documents de séance. | 1987-2002 |

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 2016-101/23 | Assemblées annuelles CPCCAF. - Assemblée générale de Bujumbura : Procès verbale d'Assemblée générale, liste de participant, Compte-rendu. | 1988 |
| 2016-101/68 | Réunions. - Listes de participants à des Assemblées générales et des Comités directeurs. | 1990 |
| 2016-101/10 | Assemblées annuelles CPCCAF. - Assemblées générales 19 à 21 : procès-verbaux, documents de séance. | 1993-1995 |
| 2016-101/26 | Assemblées annuelles CPCCAF. - Assemblée générale : Compte-rendu d'assemblée générale. | 1995 |
| 2016-102/16 | Coopérations entre CCI françaises et africaines. - Concertation sur le secteur privé au Gabon : comité de concertation, rapport. | 1997 |
| 2016-101/4 | Assemblées annuelles CPCCAF. - Assemblées générales 28 : procès-verbaux, documents de séance. | 2002 |

Publications officielles

A - Rapports annuels de l'UE (1975-2001)

Consultation sur le site « EU Bookshop » :

<https://publications.europa.eu/en/web/general-publications/publications>.

Les rapports sont aussi consultables en format relié sur place à la bibliothèque du Conseil.

B - Bulletin de l'Union européenne

De 1994 à 2009 : consultation sur le site : <http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/bullset.htm>.

Les bulletins antérieurs sont consultables sur place à la bibliothèque du Conseil.

C - Organigramme de la Commission européenne

De 1981 à 2016 : consultation sur le site :

http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.show_page&pagename=archives.

Les organigrammes antérieurs sont consultables sur place à la bibliothèque de la Commission.

D - Rapports, communications, résolutions et documents de travail

ACCORD DE COTONOU ACP-UE, *Accord de partenariat ACP-UE signé le 23 juin 2000*, Bruxelles, 2003.

ADE, *Evaluation of EC Support to Private Sector Development in third countries (1994-2003) - ref 951656*, Louvain la Neuve, 2005.

ADE, *Thematic Evaluation of the European Union's Support to Private Sector Development in Third Countries (2004-2010) – ref. 1317*, Louvain la Neuve, 2011.

ADELANTE, KNOWLEDGE AND DEVELOPMENT, *Support to the preparation of the Communication: « A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries » - Final report Ares(2014)1559606*, Bruxelles, 2014.

ASSEMBLEE PARITAIRE ACP-UE, *Résolution sur l'importance des petites et moyennes entreprises pour le développement durable dans les pays ACP (ACP-UE 2753/99/déf.)*, Bruxelles, Journal officiel, 1999.

BANDT Jacques DE, *L'industrialisation textile d'exportation des EAMA. 1ère partie : les marchés potentiels pour des exportations textiles des EAMA ; 2ème partie - les conditions de production de produits textiles dans les EAMA. Doc. VIII/210(72)*, Bruxelles, 1972.

BANDT Jacques DE, *Pré-sélection des industries d'exportation susceptibles d'être implantées dans les Etats Africains et Malgache Associés. Rapport + 5 annexes. Doc. VIII/847(71)*, Bruxelles, 1971.

BERENSCHOT-BOSBOOM, *L'industrialisation textile des exportations des EAMA. 3e partie : les possibilités de créer des industries textiles d'exportation dans les EAMA. VIII/210/72-F*, Bruxelles, 1973.

COMMISSION EUROPEENNE, *Les conditions d'installation d'entreprises industrielles dans les Etats africains et malgache associés. Informations générales pour les appels d'offre du F.E.D. : Burundi, Cameroun, République Centrafricaine, Congo, Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute-Volta, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Somalie, Tchad, Togo, Zaïre, entre 1972 et 1975.*

Exemple : Cancelier, M. and Paquier, Mr. (1974) *Les conditions d'installation d'entreprises industrielles dans les Etats africains et malgache associés. Informations générales pour les appels d'offre du F.E.D. General information on EDF invitation to tender. Second edition. Volume 5 - Islamic Republic of Mauritania*, juillet 1974. VIII/1254/74-F (<http://aei.pitt.edu/34423/>, accès le 2 juin 2017).

Raymond, Claude and Paquier, Mr. (1974) « Conditions for the setting up of industrial undertakings in the Associated African States and Madagascar. General information for E.D.F. invitations to tender. Second edition. Volume 14 - United Republic of Cameroon », juillet 1974. VIII/1244/74-E (<http://aei.pitt.edu/34435/>, accès le 2 juin 2017).

COMMISSION EUROPEENNE, *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat - COM(96) 570*, Bruxelles, 1996.

COMMISSION EUROPEENNE, *Stratégie de la Communauté européenne pour le développement du secteur privé dans les pays ACP - COM(98)667 final*, Bruxelles, 1998.

COMMISSION EUROPEENNE, *Coopération de la Communauté européenne avec les pays tiers : Comment la Commission envisage de soutenir, à l'avenir, le développement des entreprises - COM(2003) 267*, Bruxelles, 2003.

COMMISSION EUROPEENNE, *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement - COM(2011) 637*, Bruxelles, 2011.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Reflection paper on Making the Private Sector a Partner for Development - DEVCO/C4/devco(2011)*, Ares, Bruxelles, 2011.

COMMISSION EUROPÉENNE, *A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries - COM(2014) 263*, Bruxelles, 2014.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Communication à la Commission de Mme Schreyer en accord avec M. Kinnock et le Président, Mettre l'accent sur les résultats : renforcer l'évaluation des activités de la Commission - SEC (2000) 1051*, Bruxelles, 2000.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la*

Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « Le Consensus européen », JO C46/1, Bruxelles, 2006.

CONSEIL DES MINISTRES ACP, *Déclaration de Libreville adoptée par le premier Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement ACP*, Libreville, 1997. Accord de Cotonou ACP-UE, *Accord de partenariat ACP-UE signé le 23 juin 2000*, Bruxelles, 2003.

Convention Lomé ACP-CEE, *Convention ACP-CEE signée le 28 février 1975*, Bruxelles, 1975.

Convention Lomé II ACP-CEE, *Convention ACP-CEE signée le 31 octobre 1979*, Bruxelles, 1979.

Convention Lomé III ACP-CEE, *Convention ACP-CEE signée le 8 décembre 1984*, Bruxelles, 1984.

Convention Lomé IV ACP-CEE, *Convention ACP-CEE signée le 15 décembre 1989*, Bruxelles, 1989.

Convention Lomé IV bis ACP-CEE, *Convention ACP-CEE signée le 4 novembre 1995*, Bruxelles, 1995.

GRUPE DES PAYS ACP et CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Joint ACP-EU Cooperation Framework for Private Sector Development support in ACP Countries - 2119/14*, Bruxelles, 2014.

La plupart des documents sont consultables en ligne sur le site des publications de l'UE (*EU Bookshop* : publications.europa.eu) ou le site de l'université de Pittsburgh, *Archive of European Integration* (aei.pitt.edu).

E - Documents de communication

Nous avons consulté cent-soixante-trois numéros du *Courrier UE-ACP* : du n°33 (1975) au n°196 (2003) : Consultation sur le site « EU Bookshop » :

<https://publications.europa.eu/en/web/general-publications/publications>.

Des numéros spéciaux en particulier sont intéressants en ce qu'ils consacrent des dossiers de trente pages à la coopération industrielle et au développement du secteur privé :

- « Industrial cooperation » n°33 (septembre-octobre 1975)
- « Small and medium-sized entreprises » n°115 (mai-juin 1989)
- « The private sector », n°146 (juillet-août 1994)
- « Développer le secteur privé », n°165 (septembre-octobre 1997)

Des numéros sont aussi consultables en format relié sur place à la bibliothèque du Conseil.

Autres noms:

The Courier. European Community – Africa-Caribbean-Pacific

The Courier. Africa Caribbean Pacific European Community

The Courier. Africa Caribbean Pacific European Union

The Courier. The magazine of EU-ACP Cooperation

Centre for Industrial Development : Business Opportunities : Bulletin bimensuel du CDI (Feuillet d'une dizaine de pages dans le *Courrier*) de 1977 à 2000. Consultation sur le site « EU Bookshop » :

<https://publications.europa.eu/en/web/general-publications/publications>.

Des numéros sont aussi consultables en format relié sur place à la bibliothèque du Conseil.

Noms consécutifs :

Industrial opportunities

CDI - Partnership

Nous avons consulté tous les numéros de la revue *Marchés tropicaux et méditerranéens* de 1980 à 1997. Tous les numéros sont entièrement consultables dans les archives de la bibliothèque de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), au 30 rue St Guillaume.

Les communiqués de presse et retranscriptions de discours du Président de la Commission ou des Commissaires sont consultables sur la base de données européenne :

<http://europa.eu/rapid/search.htm?locale=FR>.

Sources orales

A - 36 entretiens avec des acteurs historiques

Nous avons mené 36 entretiens avec des acteurs historiques de la Commission européenne, du groupe ACP, de la Banque européenne d'investissement (BEI), du Centre de développement industriel (CDI) / Centre de développement de l'entreprise (CDE).

Quand nous leur avons demandé par mail, certains acteurs ont souhaité que leurs propos soient anonymisés dans la thèse. D'autres ont donné leur accord pour l'utilisation du contenu des discussions, et parmi eux, quelques-uns ont autorisé qu'elles soient partiellement reproduites (18 entretiens sont reproduits, ils apparaissent en gras dans le tableau). D'autres encore ont refusé toute reproduction des propos ou ont manqué de répondre.

| Date | Lieu | Nom | Fonction occupée dans la recherche |
|------------|-----------------------|--------------------------|--|
| 18/08/2015 | Windhoek | Danny MEYER | Président (1997) de l'Association ACP des chambres de commerce et d'industrie |
| 16/05/2016 | Bruxelles | Dieter FRISCH | Directeur général de la DG VIII, Commission européenne |
| 20/05/2016 | Bruxelles (téléphone) | ME | Expert Secteur privé, Secrétariat ACP |
| 02/06/2016 | Bruxelles (téléphone) | Kenneth KARL | Administrateur à la DG DEVCO (secteur privé), rédacteur du <i>Courrier</i> , Commission européenne |
| 06/06/2016 | Bruxelles (téléphone) | Paolo LOGLI | Chef d'unité adjoint, unité Secteur privé (B4), Commission européenne |
| 27/06/2016 | Bruxelles | Paolo LOGLI | Chef d'unité adjoint, unité Secteur privé (B4), Commission européenne |
| 27/06/2016 | Bruxelles (téléphone) | Dieter FRISCH | Directeur général de la DG VIII, Commission européenne |
| 11/08/2016 | Bruxelles | Luis RITTO | Chef d'unité, unité Secteur privé (B4), Commission européenne |
| 11/08/2016 | Bruxelles | JSC | Policy officer, unité Secteur privé (B4), Commission européenne |
| 21/09/2016 | Florence | Paolo LOGLI | Chef d'unité adjoint, unité Secteur privé (B4), Commission européenne |
| 28/09/2016 | Bruxelles | PF | Directeur du Centre de développement industriel |
| 28/09/2016 | Bruxelles | RD | Conseiller au Secrétariat ACP, ex Ambassadeur du Zaïre à Genève |
| 12/10/2016 | Echanges par mails | Martin MINGUELLA | Administrateur de l'unité Secteur privé (B4), Commission européenne |
| 13/10/2016 | Bruxelles (téléphone) | Bernard PETIT | Directeur de la DG VIII, Commission européenne, responsable de la Taskforce Cotonou |
| 18/10/2016 | Paris | Coordinateur des réseaux | Administrateur des Réseaux de l'entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO), Club du Sahel, OCDE |

| | | | |
|------------|------------------------|-------------------------|--|
| 20/10/2016 | Luxembourg | JN | Responsable d'opérations ACP à la Banque européenne d'investissement |
| 20/10/2016 | Luxembourg | EN | Responsable d'opérations ACP à la Banque européenne d'investissement |
| 20/10/2016 | Bruxelles (téléphone) | AT | Assistant de Bernard Petit puis Ambassadeur, Commission européenne |
| 24/10/2016 | Bruxelles | PaB | Expert et conseiller affaires internationales, CDI-CDE et Commission européenne |
| 25/10/2016 | Bruxelles (téléphone) | GF | Directeur, Commission européenne |
| 25/10/2016 | Bruxelles | RD | Conseiller au Secrétariat ACP, ex Ambassadeur du Zaïre à Genève |
| 28/10/2016 | Bruxelles (téléphone) | Remco VAHL | Administrateur, DG Commerce, Commission européenne |
| 04/11/2016 | Luxembourg (téléphone) | HR | Chef de division, Financement du développement et de l'investissement d'impact, BEI |
| 18/11/2016 | Bruxelles (téléphone) | Cesar DEBEN | Directeur, Commission européenne |
| 01/12/2016 | Berlin (téléphone) | Ingo FEUSTEL | Directeur, Commission européenne |
| 06/12/2016 | Bruxelles (téléphone) | Paolo LOGLI | Chef d'unité adjoint, unité Secteur privé (B4), Commission européenne |
| 21/12/2016 | Bruxelles | FD | Directeur, Commission européenne |
| 22/12/2016 | Bruxelles | Chef de projet | Chef de projet de la Commission européenne au Mali |
| 19/01/2017 | Bruxelles | H | Expert et conseiller au CDI et CDE |
| 20/01/2017 | Bruxelles | PF | Directeur du Centre de développement industriel |
| 19/01/2017 | Bruxelles | PB | Administrateur de l'unité Secteur privé (B4), Commission européenne |
| 29/03/2017 | Bruxelles (téléphone) | Paolo LOGLI | Chef d'unité adjoint, unité Secteur privé (B4), Commission européenne |
| 14/04/2017 | Bruxelles | Paolo LOGLI | Chef d'unité adjoint, unité Secteur privé (B4), Commission européenne |
| 14/04/2017 | Bruxelles (téléphone) | Dieter FRISCH | Directeur général de la DG VIII, Commission européenne |
| 13/10/2017 | Paris | Jacques DE BANDT | Chercheur, économiste expert de la coopération industrielle auprès de la Commission européenne |
| 25/01/2018 | Bruxelles (téléphone) | JCB | Directeur puis ambassadeur de la Commission européenne |

B - 28 entretiens informels

Nous avons réalisé 28 entretiens informels avec des acteurs de la Commission européenne (en fonction aujourd'hui mais sans responsabilité officielle dans le temps étudié) ou des observateurs intérieurs ou extérieurs à notre recherche (opérateurs économiques de pays ACP, des membres de chambres consulaires africaines, françaises ou belges, des représentants d'organisations du secteur privé, autres institutions).

Si nous faisons ponctuellement référence aux propos tenus dans ces entretiens d'observation, nous avons décidé de ne pas les reproduire dans ces annexes.

| Date | Lieu | Nom | Fonction |
|-------------|-------------|-----------------------|--|
| 08/05/2015 | Bruxelles | Charlotte BUE | DEVCO, DG A1, Commission européenne |
| 13/07/2015 | Paris | Philippe CHEDANNE | Directeur Afrique, Agence française de développement |
| 26/07/2015 | Windhoek | Nathanael NUULIMBA | Chef d'entreprise |
| 27/07/2015 | Windhoek | Brian JONES | Consultant international |
| 09/09/2015 | Paris | Georges FISCHER | Directeur réseaux et partenariats, DGA AIE, CCI Paris Ile de France |
| 19/11/2015 | Lomé | Rafael PANIAGUA | Responsable affaires internationales, Assemblée permanente des Chambres de métiers et de l'artisanat |
| 20/11/2015 | Lomé | Namory CONDE | Directeur, Chambre de commerce d'industrie et d'artisanat de Guinée |
| 20/11/2015 | Lomé | Karine EDOH | Directrice, Chambre de commerce et d'industrie du Togo |
| 20/11/2015 | Lomé | Ines ESCUDERO | Consultante internationale, spécialiste du commerce et développement du secteur privé |
| 20/11/2015 | Lomé | Paola GOSPARINI | Macroéconomiste, chargée des programmes d'appui budgétaire, délégation de la Commission européenne au Togo |
| 20/11/2015 | Lomé | Wouter VAN GULCK | Secrétaire général, Fédération des chambres de commerce et d'industrie de Belgique |
| 03/12/2015 | Paris | Henri Dominique EVALI | Chef d'études et projets, Chambre d'agriculture des pêches des eaux et forêts du Cameroun |
| 07/12/2015 | Paris | Désiré Kouadio | Directeur de l'Appui aux Entreprises et de |

| | | | |
|------------|-----------------------|-------------------------|--|
| | | KONAN | la Promotion du Secteur Privé, CCI Côte d'Ivoire |
| 09/12/2015 | Paris | Michel GARNIER | Consultant international |
| 10/12/2015 | Paris | Fodé Mohamed FOFANA | Chef du service de formation aux entreprises, Chambre de commerce d'industrie et d'artisanat de Guinée (CCIAG) |
| 11/04/2016 | Paris | Stéphane CORMIER | Délégué général, Conférence permanente des chambres consulaires africaines et francophones (CPCCAF) |
| 04/07/2016 | Rouen | Alain REMPANOT | Directeur général, Chambre de commerce d'industrie d'artisanat et des mines du Gabon (CCAIMA) |
| 16/09/2016 | Paris | Olivier CADOR | Coordinateur géographique Afrique centrale, Agence française de développement |
| 15/10/2015 | Bruxelles | Antti KARHUNEN | Chef d'unité C4, DEVCO, Commission européenne |
| 20/11/2015 | Lomé | Wim VANDENBROUCKE | Premier conseiller, Chef de la section Finance, Contrats et Audits, délégation de la Commission européenne au Togo |
| 27/01/2016 | Bruxelles (téléphone) | Zissimos VERGOS | Team leader C4, DEVCO, Commission européenne |
| 14/04/2016 | Bruxelles (téléphone) | Emilia CAMPOS SOUSA | Communication and information assistant, DEVCO |
| 06/05/2016 | Bruxelles (téléphone) | Bruce BYIERS | European Centre for Development Policy Management (ECDPM) |
| 18/05/2016 | Bruxelles | Marco DI BENEDETTO | Programme Manager - Pan African Issues D4, DEVCO, Commission européenne |
| 19/08/2016 | Bruxelles (téléphone) | Ilse VAN DE MIEROP | Avocate DLA Piper, chargée de la liquidation du CDE |
| 05/10/2016 | Bruxelles | Guy PLATTON | Policy officer, DEVCO C4 |
| 14/12/2016 | Antananarivo | Didier MAVOUENZELA | Président, Chambre de commerce d'industrie d'artisanat et des mines de Pointe Noire (CCIAM) |
| 05/05/2017 | Paris | Philippe Djahlin BROOHM | Directeur général, Chambre de commerce et d'industrie du Togo |

C - Retranscriptions publiques d'entretiens

Le programme des archives orales de la Commission (1973-1986) des archives historiques de l'Union européenne ont permis d'accéder à des informations historiques dans de nombreux entretiens d'anciens responsables de la DG VIII :

- Jean Chapperon, « Interview with Chapperon, Jean, par J.-M. Palayret and A. Legendre (23.01.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».
- Claude Cheysson, « Interview with Cheysson, Jean, par G. Bossuat (10.10.1997 - 30.10.1997). The European Commission. Voices of Europe ».
- Jean Durieux, « Interview with Durieux, Jean, par A. Legendre (03.03.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».
- Jacques Ferrandi, « Interview with Ferrandi, Jacques, par J.-M. Palayret and A. Legendre (28.05.2004-29.05.2004). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».
- Dieter Frisch, « Interview with Frisch, Dieter, par Michel Dumoulin (02.03.2012). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».
- Dieter Frisch, « Interview with Frisch, Dieter, par Guia Migani (28.06.2010). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».
- Klaus Meyer, « Interview with Meyer, Klaus par W. Loth and V. Heyde (16.12.2003). The European Commission 1973-1986. Memories of an institution Collection ».

La Banque mondiale a mené une entreprise semblable auprès de ses dirigeants :

- Edward V.K. Jaycox, « Transcript of oral history interview with Edward V. K. Jaycox held on April 5, 1991. Interviews for The World Bank: Its First Half Century ».
- Olivier Lafourcade, « Transcript of oral history interview with Olivier Lafourcade held on June 3, 1991. Interviews for The World Bank: Its First Half Century ».
- Jean-Michel Severino, « Transcript of oral history interview with Jean-Michel Severino on April 12, 2000. Interviews for The World Bank: Its First Half Century ».
- James D. Wolfensohn, « Transcript of oral history interview with James D. Wolfensohn held on June 5 and 14, September 25, and December 3, 2006 ».

Autres publications, mémoires :

- CLUB DU SAHEL et OCDE, *Mémoires d'avenir inspirées par Anne de Lattre. Recueil de contributions d'anciens partenaires, collaborateurs et amis*, Paris, Club du Sahel, 2012.
- Frisch Dieter, « Le rôle de la France et des Français dans la politique européenne de coopération au développement » dans *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la

gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 115-127.

- Frisch Dieter, *The European Union's development policy: a personal view of 50 years of international cooperation*, Maastricht, ECDPM (coll. « Policy management report »), 2008, 72 p.
- Frisch Dieter, « La dimension politique dans les rapports avec les partenaires de Lomé » dans *La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne après l'an 2000*, Paris, Karthala (coll. « Cahier du GEMDEV »), 1998, p. 55-64.
- Führer Helmut, *The story of official development assistance : a history of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in dates, names and figures*, Paris, OCDE, 1994, 69 p.
- Poats Rutherford M., *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement. Un examen des efforts et politiques poursuivis par les membres du Comité d'aide au développement. Rapport*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 1985, 1 vol. (373 p.)

Bibliographie

A - Histoire UE-ACP, élargie

Abélès Marc, « La Communauté européenne: une perspective anthropologique », *Social Anthropology*, 1 février 1996, vol. 4, n° 1, p. 33-45.

Abélès Marc, Bellier Irène et McDonald Maryon, *Approche anthropologique de la Commission Européenne*, Bruxelles, 1993.

Arts Karin et Dickson Anna K., *EU development cooperation*, Manchester, Manchester University Press, 2004.

Balleix Corinne, « La politique française de coopération au développement », *Afrique contemporaine*, 1 janvier 2011, n°4, p. 95-107.

Balleix Corinne, *L'aide européenne au développement*, Paris, La Documentation française (coll. « Réflexe Europe »), 2010.

Balleix Corinne, « L'europanisation de la politique française de coopération pour le développement et ses limites », *Questions internationales*, 1 janvier 2008, n°34, p. 90-98.

Balleix Corinne, *La politique européenne de coopération au développement*, Bruxelles, Fondation R. Schuman (coll. « Notes de la Fondation Robert Schuman »), 2005.

Banegas Richard, Marchal Roland et Meimon Julien, « La fin du pacte colonial ? la politique africaine de la France sous J. Chirac et après », *Politique africaine*, 2007, n°105, p. 7-26.

Barbarinde Olufemi, *The Lomé Conventions and development: an empirical assessment*, Avebury, Ashgate, 1994.

Barbarinde Olufemi et Faber Gerrit, « From Lomé to Cotonou: Business as Usual? » dans *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, London, Commonwealth Secretariat, 2007, p. 27-39.

Barbarinde Olufemi et Faber Gerrit, *The European Union and the developing countries*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005.

Bellier Irène et Wilson Thomas M., *An anthropology of the European Union: building, imagining and experiencing the new Europe*, Oxford, New York, Berg, 2000.

Bettati Mario, *Le nouvel ordre économique international*, Paris, Presses universitaires de France (coll. « Que sais-je ? »), 1985.

Bilal Sanoussi et Grynberg Roman, « EPAs Make Sense Only if They Foster Development: A Broad Overview » dans *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, London, Commonwealth Secretariat, 2007, p. 3-24.

Bilal Sanoussi et Grynberg Roman, *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, London, Commonwealth Secretariat, 2007.

Bitsch Marie-Thérèse et Bossuat Gérard, *L'Europe unie et l'Afrique: de l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé I (actes du colloque international de Paris, 1er et 2 avril 2004)*, Paris, Nomos (coll. « Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés »), 2005.

Bossuat Gérard, « Europe et Afrique au tournant des indépendances: un nouvel avenir », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2005, n°77, p. 1-67.

Braillard Philippe, *Mythe et réalité du non-alignement*, Paris, Presses universitaires de France (coll. « Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales »), 1987.

Bué Charlotte, « La politique de développement de l'Union européenne: réformes et européanisation », *Critique internationale*, 24 novembre 2011, n° 53, n° 4, p. 83-99.

Bué Charlotte, *La politique de développement de l'Union européenne: construction et projection de l'Europe par le Sud, 1957-2010*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po - Institut d'études politiques de Paris, Paris, 2010.

Calandri Elena, « La CEE et les relations extérieures 1958-1960 » dans *Inside the European Community: actors and policies in the European integration, 1957-1972*, Bruxelles, Nomos, 2006, p. 399-431.

Carbone Maurizio, « Between EU actorness and aid effectiveness: The logics of EU aid to Sub-Saharan Africa », *International Relations*, 1 septembre 2013, vol. 27, n° 3, p. 341-355.

Carbone Maurizio, « International development and the European Union's external policies: changing contexts, problematic nexuses, contested partnerships », *Cambridge Review of International Affairs*, septembre 2013, vol. 26, n° 3, p. 483-496.

Carbone Maurizio, *The European Union in Africa. Incoherent policies, asymmetrical partnership, declining relevance?*, Manchester, Manchester University Press, 2013.

Carbone Maurizio, « The European Union, Good Governance and Aid Co-ordination », *Third World Quarterly*, février 2010, vol. 31, n° 1, p. 13-29.

Carbone Maurizio, « Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development », *Journal of European Integration*, 1 juillet 2008, vol. 30, n° 3, p. 323.

Carbone Maurizio, *The EU and International Development – The politics of foreign aid*, New York, Routledge, 2007.

Carbone Maurizio, « Rethinking ACP-EU Relations After Cotonou: Tensions, Contradictions, Prospects ».

Carbone Maurizio et Orbie Jan, « Beyond Economic Partnership Agreements: the European Union and the trade–development nexus », *Contemporary Politics*, 2014, vol. 20, n° 1, p. 1-9.

Chafer Tony, « Cinquante ans de politique africaine de la France », *Afrique contemporaine*, 2010, n° 235, p. 53-62.

Chafer Tony et Cumming Gordon David, « La coopération entre la France et le Royaume-Uni en Afrique », *Afrique contemporaine*, 2010, n° 236, p. 130-132.

Charnoz Olivier et Severino Jean Michel, *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte, 2007.

Clarke Alice, « An Analysis of EU-ACP Aid Flows through the EDF from Lomé I to the Cotonou Agreements and Proposals for the 10th and 11th EDFs » dans *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, London, Commonwealth Secretariat, 2007, p. 209-222.

- Cosgrove-Sacks Carol, *Europe, diplomacy and development*, Basingstoke, Palgrave, 2001.
- Cosgrove-Sacks Carol, « European Union Development Policy », *Political Studies*, 1 mars 2000, vol. 48, n° 1, p. 187.
- Cosgrove-Sacks Carol, « Autonomous development or participation in world trade? Reflections on the ACP-EEC experience » dans *The European Community's Development Policy: The Strategies Ahead*, Bruges, De Tempel, 1999.
- Cosgrove-Sacks Carol, *A framework for development*, London, G. Allen and Unwin, 1981.
- Cosgrove-Sacks Carol et Jamar Joseph, *The European Community's Development Policy: The Strategies Ahead*, Bruges, De Tempel (coll. « Cahiers de Bruges. N. S »), 1986.
- Cumming Gordon, « UK-European Community Aid Relations over the Lomé Years : Reciprocal Influences or a Dialogue de sourds? » dans *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 61-79.
- Dearden Stephen, « Delivering the EU's development policy: policy evolution and administrative reform », *Perspectives on European Politics and Society*, 1 juin 2008, vol. 9, n° 2, p. 114.
- Dearden Stephen, « The Future Role of the European Union in Europe's Development Assistance », *Cambridge Review of International Affairs*, 1 avril 2003, vol. 16, n° 1, p. 105.
- Dearden Stephen J. H., « EU aid policy towards the Pacific ACPs », *Journal of International Development*, 2008, vol. 20, n° 2, (coll. « Journal of International Development »), p. 205-217.
- Diarra Abdoulaye, *La gauche française et l'Afrique subsaharienne. Colonisation, décolonisation, coopération, XIXe-XXe siècles*, Paris, Karthala, 2014.
- Dimier Véronique, « Au nom de l'efficacité. L'évaluation des politiques européennes de développement, un rituel de conformité ? », *Politique européenne*, 2015, vol. 49, n° 3, p. 8.
- Dimier Véronique, *The invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, Basingstoke, Palgrave Macmillan (coll. « Palgrave studies in European Union politics »), 2014.
- Dimier Véronique, « De Dakar à Bruxelles : la transmission des méthodes coloniales au cœur des politiques de développement européennes » dans *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France (coll. « Histoire économique et financière de la France XIXe-XXe siècles »), 2013, p. 31-48.
- Dimier Véronique, « “Adieu les artistes, here are the managers” : les réformes managériales au sein de la DG Développement de la Commission européenne », *Sociologie du travail*, 2010, vol. 52, n° 2, p. 234-254.
- Dimier Véronique, « Constructing conditionality: the bureaucratization of EC development aid », *European Foreign Affairs Review*, 1 janvier 2006, vol. 11, n°2, p. 263-280.
- Dimier Véronique, « De la France coloniale à l'outre-mer », *Pouvoirs*, 2005, vol. 113, n° 2, p. 37.

Dimier Véronique, « Administrative reform as a means for political control : lessons from DG VIII 1957-1975 » dans *The changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 74-88.

Dimier Véronique, « L'institutionnalisation de la Commission européenne (DG Développement) », *Etudes internationales (Québec)*, 1 janvier 2003, vol. 34, n°3, p. 401-427.

Dimier Véronique, « Institutionnalisation et bureaucratisation de la Commission européenne: l'exemple de la DG développement », *Politique européenne*, 2003, vol. 11, n° 3, p. 99-121.

Dumoulin Michel, *Réseaux économiques et construction européenne (actes du Colloque de Bruxelles, 16-18 octobre 2002)*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang (coll. « Eurcolio. »), 2004.

Elgström Ole, « Trade and aid? The negotiated construction of EU policy on economic partnership agreements », *International Politics*, juillet 2009, vol. 46, n° 4, p. 451-468.

Elgström Ole, « Lomé and post-Lomé », *European Foreign Affairs Review*, 1 janvier 2000, vol. 5, n°2, p. 175-195.

Elgström Ole, « Norm negotiations. The construction of new norms regarding gender and development in EU foreign aid policy », *Journal of European Public Policy*, 2000, vol. 7, n° 3, p. 457.

Faber Gerrit et Orbie Jan, *Beyond market access for economic development*, London, Routledge (coll. « Routledge studies in the European economy »), 2009.

Faber Gerrit et Orbie Jan, « The new trade and development agenda of the European Union », *Perspectives on European Politics and Society*, 1 juin 2008, vol. 9, n° 2, p. 192-207.

Faber Gerrit et Orbie Jan, *European Union trade politics and development*, London, Routledge (coll. « Routledge studies in development economics »), 2007.

Gabas Jacques, « L'économie politique de la coopération pour le développement », *Economies et sociétés (Paris)*, 1 janvier 2000, t.34, n°8, p. 65-86.

Gabas Jean Jacques, *L'aide publique française au développement*, Paris, la Documentation française (coll. « Les Études de la Documentation française »), 2005.

Gabas Jean Jacques, *Nord-Sud: l'impossible coopération?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

Gabas Jean-Jacques, Pesche Denis, Ribier Vincent et Campbell Bonnie, « Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations », *Mondes en développement*, 2 avril 2014, n° 165, p. 7-22.

Gabas Jean-Jacques, Ribier Vincent et Vernières Michel, « Présentation. Financement ou financiarisation du développement ? Une question en débat », *Mondes en développement*, 27 juin 2017, n° 178, p. 7-22.

GEMDEV, *La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays ACP et l'UE après l'an 2000*, Paris, Karthala (coll. « Cahier du GEMDEV »), 1998.

Géronimi Vincent, Bellier Irène, Gabas Jean Jacques, Vernières Michel et Viltard Yves (eds.), *Savoirs et politiques de développement: questions en débat à l'aube du XXIe siècle*, Paris,

Karthala : GEMDEV, Groupement pour l'étude de la mondialisation et du développement (coll. « Hommes et sociétés »), 2008, 255 p.

Goodison Paul, « EU Assistance to ACP Countries Since 1975 » dans *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, London, Commonwealth Secretariat, 2007, p. 183-207.

Hansen Peo et Jonsson Stefan, « Another Colonialism: Africa in the History of European Integration », *Journal of Historical Sociology*, 1 septembre 2014, vol. 27, n° 3, p. 442-461.

Hansen Peo et Jonsson Stefan, *Eurafrica: the untold history of European integration and colonialism*, UK, Bloomsbury (coll. « Theory for a Global Age »), 2014.

Hansen Peo et Jonsson Stefan, « Imperial Origins of European Integration and the Case of Eurafrica », *Journal of Common Market Studies*, 2012, vol. 50, n° 6, p. 10-28.

Hansen Peo et Jonsson Stefan, « Bringing Africa as a “Dowry to Europe” », *Interventions*, 2011, vol. 13, n° 3, p. 443.

Hoebink Paul, *European Development Cooperation : In Between the Local and the Global*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.

Holland Martin, « The EU and the Global Development Agenda », *Journal of European Integration*, 1 juillet 2008, vol. 30, n° 3, p. 343.

Holland Martin, *The European Union and the Third World*, Basingstoke, Palgrave (coll. « The European Union series »), 2002.

Holland Martin et Doidge Matthew, *Development Policy of the European Union*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2012.

Hurt Stephen R., « Understanding EU Development Policy: history, global context and self-interest? », *Third World Quarterly*, 1 janvier 2010, vol. 31, n° 1, p. 159.

Hurt Stephen R., « Co-operation and Coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention », *Third World Quarterly*, 1 février 2003, vol. 24, n° 1, p. 161-176.

Langan Mark, *Neo-colonialism and the poverty of « development » in Africa*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2017.

Langan Mark, *The moral economy of EU association with Africa*, London, Routledge (coll. « Routledge advances in European politics »), 2016.

Le Naëlou Anne, *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud*, Paris, l'Harmattan (coll. « Logiques politiques »), 1995.

Lister Marjorie, « The European union's green paper on relations with the African, Caribbean and pacific countries », *Oxford Development Studies*, 1998, vol. 26, n° 3, p. 375-390.

Lister Marjorie, *The European Union and the South: Relations with developing countries*, London, Routledge (coll. « University Association for Contemporary European Studies series »), 1997.

Lister Marjorie, *The European Community and the developing world: the role of the Lomé Convention*, Aldershot, Ashgate, 1988.

Mailafia Obadiah, *Europe and economic reform in Africa*, London, Routledge (coll. « Routledge studies in development economics »), 1997.

M'Bokolo Elikia, *L'Afrique au 20e siècle: le continent convoité*, 2e éd., Paris, Seuil, 1985.

Meimon Julien, « Culte du terrain à la rue Monsieur: les fonctionnaires de la France d'outre-mer et de la coopération », *Afrique contemporaine*, 24 mai 2011, vol. 236, n° 4, p. 53-65.

Meimon Julien, « L'invention de l'aide française au développement: Discours, instruments et pratiques d'une dynamique hégémonique », *Questions de recherche / Research in question*, septembre 2007, n° 21.

Meimon Julien, « L'Afrique vue du Quai d'Orsay », *Politique africaine*, 2007, vol. 105, n° 1, p. 51.

Meimon Julien, « Que reste-t-il de la coopération française ? », *Politique africaine*, 2007, n°105, p. 27-50.

Meimon Julien, « Se découvrir militant: Le cabinet Cot à l'épreuve de la Coopération (1981-1983) », *Politix*, 2005, vol. 70, n° 2, p. 113.

Meimon Julien et Université du droit et de la santé (Lille), *En quête de légitimité, le ministère de la Coopération (1959-1999)*, ANRT, Lille, Lille, 2008.

Migani Guia, « Stratégies nationales et enjeux internationaux à l'origine de l'aide au développement communautaire : la France, l'Afrique subsaharienne et les conventions de Yaoundé » dans *La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011)*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France (coll. « Histoire économique et financière de la France XIXe-XXe siècles »), 2013, p. 15-30.

Migani Guia, *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2008.

Migani Guia, « La Communauté économique européenne et la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU », *Journal of European Integration History*, 1 janvier 2007, vol. 13, n°1, p. 133-146.

Migani Guia, « The Commissioner Robert Lemaigen and the African states: the origins of the European Development Policy (1958-1961) », 2005, vol. 18, (coll. « Historische Mitteilungen der Ranke-Gesellschaft »), p. 150-161.

Migani Guia, *La CEE/UE et l'aide au développement de Lomé à Cotonou*, <http://ehne.fr/article/leurope-les-europeens-et-le-monde/action-internationale-et-politiques-externes-de-lunion-europeenne/la-ceeue-et-laide-au-developpement-de-lome-cotonou>, consulté le 22 décembre 2017.

Montarsolo Yves, *L'Eurafrrique, contrepoint de l'idée d'Europe*, Aix en Provence, Presses universitaires de Provence, 2017.

Mureau Anne-Marie, *L'Europe communautaire dans la négociation Nord-Sud*, Paris, Genève, PUF, Institut universitaire de hautes études internationales (coll. « Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales »), 1984.

Mureau Anne-Marie, Awad Ibrahim, Lorenz Pierre-Louis et Steinert Marlis Gertrud, *Les relations Communauté européenne-Tiers monde*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1983.

Olsen Gorm Rye, « The European Union's Africa Policy: The Result of Nordicization or Europeanization? », *Journal of European Integration*, juin 2013, vol. 35, n° 4, p. 409-424.

Olsen Gorm Rye, « Coherence, consistency and political will in foreign policy: The European Union's Policy towards Africa », *Perspectives on European Politics and Society*, juin 2008, vol. 9, n° 2, p. 157-171.

Olsen Gorm Rye, « Challenges to traditional policy options, opportunities for new choices: the Africa policy of the EU », *The Round Table*, juillet 2004, vol. 93, n° 375, p. 425-436.

Olsen Gorm Rye, « European public opinion and aid to Africa », *Journal of Modern African Studies*, 1 janvier 2001, 39n°4, p. 645-674.

Orbie Jan, « A civilian power in the world? Instruments and objectives in European Union external policies » dans *Europe's global role. External policies of the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2008, p. 1-33.

Orbie Jan, *Europe's global role*, Aldershot, Ashgate, 2008.

Orbie Jan, « EU development policy integration and the Monterrey process », *European Foreign Affairs Review*, 1 janvier 2003, vol. 8, n°3, p. 395-415.

Orbie Jan, Delputte Sarah, Bossuyt Fabienne et Debusscher Petra, « The Normative Distinctiveness of the European Union in International Development: Stepping Out of the Shadow of the World Bank? », *Development Policy Review*, 1 juillet 2017, vol. 35, n° 4, p. 493.

Orbie Jan et Versluys Helen, « The European Union's international development policy: leading and benevolent », *Europe's global role: External policies of the European Union*, p. 67-90.

Palayret Jean-Marie, « Mondialisme contre régionalisme: CEE et ACP dans les négociations de la convention de Lomé 1970-1975 » dans *Inside the European Community: actors and policies in the European integration, 1957-1972*, Bruxelles, Nomos, 2006, p. 369-398.

Petiteville Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

Petiteville Franck, « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 3, p. 431-458.

Petiteville Franck, « Lomé IV bis : Vers une gestion à bas régime de la coopération Europe/ACP à l'horizon 2000 », *Revue Tiers Monde*, 1996, vol. 37, n° 148, p. 941-951.

Petiteville Frank, « L'Union européenne, acteur international global ? Un agenda de recherche », *Revue internationale et stratégique*, septembre 2002, n° 47, p. 145-157.

Petiteville Frank et Smith Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 3.

Pisani Edgard, *Pour l'Afrique*, Paris, O. Jacob, 1988.

Pisani Edgard, *La main et l'outil: le développement du Tiers monde et l'Europe*, Paris, Laffont, 1984.

Rempe Martin, *Entwicklung im Konflikt: Die EWG und der Senegal 1957–1975*, Köln, Böhlau, 2012.

Rioux Rémy et Akinwumi Adesina, *75 ans au service du développement: l'agence française de développement des origines à nos jours (Actes du colloque de décembre 2016)*, Paris, France, AFD, 2017, 262 p.

Salama Clara Mira et Dearden Stephen, « The new EU ACP partnership agreement », *Journal of International Development*, 2002, vol. 14, n° 6, (coll. « Journal of International Development »), p. 899-910.

Severino Jean Michel et Jacquet Pierre, « L'aide au développement », *Revue d'économie financière*, 1 janvier 2002, n°66, p. 229-251.

Severino Jean Michel et Ray Olivier, *Le temps de l'Afrique*, Paris, O. Jacob, 2010.

Severino Jean-Michel et Debrat Jean-Michel, *L'aide au développement*, Paris, le Cavalier bleu (coll. « Idées reçues »), 2009, vol. 1/, 127 p.

Sicurelli Daniela, *The European Union's Africa policies*, Aldershot, Ashgate, 2010.

Sid Ahmed Abdelkader, *Nord-Sud, les enjeux : théorie et pratique du nouvel ordre économique international : théorie et pratique du nouvel ordre économique international*, Paris, Éd. Publisud, 1981, vol. 322 p./.

Smith Andy, « Négociateur dans l'Union européenne. Une pratique fortement institutionnalisée » dans *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2013, p. 373-394.

Stocchetti Marikki, *Inside the European Consensus on Development and Trade : Analysing the EU's Normative Power and Policy Coherence for Development in Global Governance*, University of Helsinki, Faculty of Social Sciences, Department of Economic and Political Studies, Helsinki, 2013.

Stokke Olav et Hoebink Paul, *Perspectives on European development co-operation*, Londres, Routledge (coll. « Routledge research EADI studies in development »), 2005.

Stokke Olav et Hoebink Paul, « The changing international and conceptual environments of development cooperation » dans *Perspectives on European development co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*, Londres, Routledge, 2005.

Varsori Antonio et Migani Guia, *Europe in the international arena during the 1970s. Entering a different world*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang (coll. « Euroclio. »), 2011.

Warloutzet Laurent, *Le choix de la CEE par la France: l'Europe économique en débat de Mendès-France à de Gaulle, 1955-1969*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2011.

La France, l'Europe et l'aide au développement: des traités de Rome à nos jours (colloque du 8 décembre 2011), Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France (coll. « Comité pour l'histoire économique et financière de la France XIXe-XXe siècles »), 2013, 260 p.

B - Histoire transnationale, réseaux économiques, organisations internationales

Alacevich Michele, *L'économie politique de la Banque Mondiale*, Washington, D.C., Banque Mondiale, 2011.

Badel Laurence, « Milieux économiques et relations internationales : bilan et perspectives de la recherche au début du XXI^e siècle », *Relations internationales*, 27 mars 2014, n° 157, n° 1, p. 3-23.

Badel Laurence, *Diplomatie et grands contrats: l'État français et les marchés extérieurs au XX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2010.

Badel Laurence, Jeannesson Stanislas et Ludlow N. Piers, *Les administrations nationales et la construction européenne: une approche historique (1919-1975)*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang (coll. « Euroclio. »), 2005.

Badel Laurence et Michel Hélène, *Patronats et intégration européenne. Pour un dialogue disciplinaire raisonné*, Paris, l'Harmattan (coll. « Cahiers de FARE »), 2011, 175 p.

Bantigny Ludivine, « Usages, mésusages et contre-usages de l'expertise. Une perspective historique », *Histoire@Politique*, 2011, vol. 14, n° 2, p. 3-3.

Bossuat Gérard et Saunier Georges, *Inventer l'Europe: histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang (coll. « Euroclio. »), 2003.

Bührer Werner et Warlouzot Laurent, « Regulating Markets: Peak Business Associations and the Origins of European Competition Policy » dans *Societal Actors in European Integration*, London, Palgrave MacMillan, 2013, p. 59-83.

Bussière Eric et Dumoulin Michel, *Milieux économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XX^e siècle*, Arras, Artois Presses Université (coll. « Collection histoire »), 1998.

Bussière Eric, Dumoulin Michel et Schirmann Sylvain, *Milieux économiques et intégration européenne au XX^e siècle: la crise des années 1970 : de la conférence de La Haye à la veille de la relance des années 1980 (colloque de Louvain-la-Neuve, 27, 28 et 29 mai 2004)*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang (coll. « Euroclio. »), 2006.

Bussière Eric, Dumoulin Michel et Schirmann Sylvain, *Milieux économiques et intégration européenne au XX^e siècle: la relance des années quatre-vingt, 1979-1992 (colloque des 1^{er} et 2 décembre 2005)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France (coll. « Histoire économique et financière de la France. »), 2007.

Bussière Eric, Dumoulin Michel et Schirmann Sylvain, *Economies nationales et intégration européenne*, Stuttgart, F. Steiner (coll. « Studien zur Geschichte der europäischen Integration (SGEI) »), 2014.

Calandri Elena, « L'aide au développement. Entre économie, culture et relations internationales », *Relations internationales*, 27 mars 2014, n° 157, n° 1, p. 71-95.

Calandri Elena, Caviglia Daniele et Varsori Antonio, *Détente in Cold War Europe: Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, London, I.B. Tauris (coll. « International library of twentieth century history »), 2016.

- Coppolaro Lucia, « Developing a ‘European Strategy’: Business Groups and Trade Policy-Making in the Kennedy Round » dans *Societal actors in European integration: polity-building and policy-making 1958-1992*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2013, p. 84-120.
- Cornwall Andrea, « Buzzwords and Fuzzwords: Deconstructing Development Discourse », *Development in Practice*, 1 août 2007, vol. 17, 4/5, p. 471-484.
- Cornwall Andrea et Brock Karen, « What do buzzwords do for development policy ? », *Third World Quarterly*, 1 janvier 2005, vol. 26, n°7, p. 1043-1060.
- Cornwall Andrea et Eade Deborah, *Buzzwords, fuzzwords: deconstructing development discourse*, Londres, Oxfam, 2010.
- Cullather Nick, « Development? It’s history », *Diplomatic History*, 22 septembre 2000, vol. 24, n° 4, p. 641.
- Daumas Jean-Claude, « Regards sur l’histoire du patronat », *Vingtième Siècle. Revue d’histoire*, 2012, vol. 114, n° 2, p. 3-14.
- Eising Rainer, Maloney William A. et Beyers Jan, *Interest group politics in Europe: lessons from EU studies and comparative politics*, LondonNew York, Routledge (coll. « West European politics series »), 2010, vol. 1 vol. (XV-208 p.)/.
- Emmerij Louis, Jolly Richard et Weiss Thomas George, *Ahead of the curve?: UN ideas and global challenges*, Bloomington, Indiana University Press, 2001.
- Frey Marc et Kunkel Sönke, « Writing the History of Development: A Review of the Recent Literature », *Contemporary European History*, 1 mai 2011, vol. 20, n° 2, p. 215-232.
- Frey Marc, Kunkel Sönke et Unger Corinna R. (eds.), *International organizations and development, 1945-1990*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.
- Iriye Akira, *Global and transnational history*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
- Iriye Akira et Saunier Pierre Yves, *The Palgrave dictionary of transnational history*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.
- Jansen Sabine, « Les débuts du Centre d’analyse et de prévision : expertise et prospective au service de la politique étrangère (1973-1978) », *Stratégique*, 21 décembre 2016, n° 113, p. 143-168.
- Jolly Richard, *UN contributions to development thinking and practice*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.
- Jolly Richard, Emmerij Louis et Weiss Thomas George, *UN ideas that changed the world*, Bloomington (Ind.), Indiana University Press, 2009.
- Kaiser Wolfram, Leucht Brigitte et Gehler Michael, *Transnational networks in regional integration: Governing Europe 1945-83*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.
- Kaiser Wolfram et Meyer Jan-Henrik, *International organizations and environmental protection: conservation and globalization in the twentieth century*, New York, Berghahn Books, 2017.
- Kaiser Wolfram et Meyer Jan-Henrik, *Societal actors in European integration: polity-building and policy-making 1958-1992*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

Kaiser Wolfram, Rasmussen Morten et Leucht Brigitte, *The history of the European Union: origins of a trans- and supranational polity 1950-1972*, UACES contemporary European series., London, Routledge (coll. « UACES contemporary European series »), 2009, 228 p.

Kaiser Wolfram et Schot Johan, *Writing the rules for Europe: experts, cartels, and international organizations*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2014.

Kaiser Wolfram et Varsori Antonio, *European Union history: themes and debates*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

Klein Asmara, Laporte Camille et Saiget Marie, *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Presses de Sciences Po., Paris, 2015.

Klein Jean-François, « Du patronat colonial au patronat impérial », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2012, vol. 114, n° 2, p. 67-81.

Kott Sandrine, « Les organisations internationales, terrains d'étude de la globalisation. Jalons pour une approche socio-historique », *Critique internationale*, 1 juin 2011, n° 52, n° 3, p. 9-16.

Laïdi Zaki, *Enquête sur la Banque mondiale*, Paris, Fayard, 1989.

Laqua Daniel, « Internationalisme ou affirmation de la nation? La coopération intellectuelle transnationale dans l'entre-deux-guerres, Projecting Nationhood? The Nation in Transnational Intellectual Cooperation during the Interwar Years », *Critique internationale*, 8 août 2011, n° 52, p. 51-67.

Laqua Daniel, « Transnational intellectual cooperation, the League of Nations, and the problem of order », *Journal of Global History*, 2011, vol. 6, n° 2, p. 223-247.

Laurens Sylvain, *Les courtiers du capitalisme*, Paris, Agone (coll. « L'ordre des choses »), 2015.

Laurens Sylvain, « Make it E.U. friendly », *Sociétés contemporaines*, 12 avril 2013, vol. 89, n° 1, p. 17-46.

Lickert Victoria, « Les milieux d'affaires français, l'AFD et l'Afrique dans les années 1990 » dans *75 ans au service du développement: l'agence française de développement des origines à nos jours (Actes du colloque de décembre 2016)*, Paris, France, AFD, 2017, p. 173-182.

Lickert Victoria, *Un monde en tension. Légitimité et légitimation des pratiques et discours du monde des affaires français en Afrique depuis les années 1990*, <http://www.theses.fr/s91418>, 2 décembre 2015, consulté le 4 mars 2017.

Mahon Rianne et McBride Stephen, « Standardizing and disseminating knowledge: the role of the OECD in global governance », *European Political Science Review*, 1 mars 2009, vol. 1, n° 1, p. 83-101.

Mahon Rianne et McBride Stephen, *The OECD and transnational governance*, Vancouver, UBC Press, 2008.

Martin Laurent, *L'enjeu culturel: la réflexion internationale sur les politiques culturelles 1963-1993*, Paris, La Documentation française, 2013.

Meyer Jan-Henrik et Poncharal Bruno, « L'eupéanisation de la politique environnementale dans les années 1970 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1 janvier 2012, n° 113, n° 1, p. 117-126.

Miezan Frédéric, *Histoire de la Banque africaine de développement et de sa contribution à l'essor de la Côte d'Ivoire de 1963 à 2005*, Bordeaux, Bordeaux 3 (coll. « SFHOM »), 2006.

Morival Yohann, « La fabrique des légitimités européennes : les acteurs de la confédération patronale européenne depuis 1952 », *Critique internationale*, 6 janvier 2017, N 74, n° 1, p. 33-51.

Morival Yohann, « Passage à Bruxelles et structuration nationale de l'intérêt européen au sein du CNPF », *Relations internationales*, 2014, vol. 157, n° 2, p. 97.

Morival Yohann, « Lecture croisée: Sociologie de l'Union européenne: des élites à leurs espaces », *Gouvernement et action publique*, 1 janvier 2013, vol. 2, n° 2, p. 331.

Nay Olivier et Petiteville Franck, « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale*, 24 novembre 2011, n° 53, n° 4, p. 9-20.

Petiteville Franck et Placidi-Frot Delphine, *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2013.

Petrini Francesco, « Public Interest, Private Profits: Multinationals, Governments, and the Coming of the First Oil Crisis », *Business History Conference. Business and Economic History On-line : Papers Presented at the BHC Annual Meeting*, 1 janvier 2014, vol. 12, p. 1.

Petrini Francesco, « Demanding Democracy in the Workplace: The European Trade Union Confederation and the Struggle to Regulate Multinationals » dans *Societal Actors in European Integration*, London, Palgrave MacMillan, 2013, p. 151-172.

Rodogno Davide, Schulz Matthias et Vaïsse Maurice, « Introduction », *Relations internationales*, 2 janvier 2013, n° 151, n° 3, p. 3-9.

Rollings Neil, *British business in the formative years of European integration: 1945-1973*, Cambridge, Cambridge University Press (coll. « Cambridge studies in the emergence of global enterprise »), 2007, 278 p.

Saunier Pierre-Yves, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, 2004, vol. 57, n° 4, p. 110-126.

Schmelzer Matthias, « The growth paradigm: History, hegemony, and the contested making of economic growthmanship », *Ecological Economics*, 1 octobre 2015, vol. 118, p. 262-271.

Schmelzer Matthias, « Expandiere oder stirb: Wachstumsziele, die OECD und die Steigerungslogik wirtschaftlicher Expansion », *Geschichte und Gesellschaft*, 1 septembre 2015, vol. 41, n° 3, p. 355-393.

Schmelzer Matthias, « A Club of the Rich to Help the Poor? The OECD, "Development", and the Hegemony of Donor Countries » dans *International organizations and development, 1945-1990*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2014, p. 171-195.

Segreto Luciano, « L'UNICE et la construction européenne (1947-1959) » dans *Europe in the international arena during the 1970s. Entering a different world*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2011, p. 195-208.

Stokke Olav, *The UN and development*, Bloomington, Indiana University Press (coll. « United Nations intellectual history project series »), 2009.

Tournès Ludovic, « La philanthropie américaine, la Société des Nations et la coproduction d'un ordre international (1919-1946) », *Relations internationales*, 2 janvier 2013, vol. 151, n° 3, p. 25-36.

Varsori Antonio, « The European construction in the 1970s. The Great Divide » dans *Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang, 2011, p. 27-40.

Varsori Antonio, *Inside the European Community: actors and policies in the European integration, 1957-1972*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

Varsori Antonio, Dulphy Anne et Manigand Christine, « Entretien avec Antonio Varsori », *Histoire@Politique*, 2014, vol. 22, n° 1, p. 283-298.

Varsori Antonio et Migani Guia, *Europe in the international arena during the 1970s. Entering a different world*, Bruxelles, P.I.E.-P. Lang (coll. « Euroclio. »), 2011.

Verschaeve Joren et Orbie Jan, « Ignoring the elephant in the room? Assessing the impact of the European Union on the Development Assistance Committee's role in international development », *Development Policy Review*, 2018, vol. 36, n° S1, p. 044-058.

Verschaeve Joren et Orbie Jan, « Once a member, always a member? Assessing the importance of time in the relationship between the European Union and the Development Assistance Committee », *Cambridge Review of International Affairs*, 2 avril 2016, vol. 29, n° 2, p. 512-527.

Verschaeve Joren et Orbie Jan, « The DAC is Dead, Long Live the DCF? A Comparative Analysis of the OECD Development Assistance Committee and the UN Development Cooperation Forum », *The European Journal of Development Research*, 2016, vol. 28, n° 4, p. 571-587.

Warlouzet Laurent, *Governing Europe in a globalizing world: neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis*, Abingdon, Routledge, 2018.

C - Entreprises et histoire de l'Afrique

Albagli Claude et Hénault Georges Maurice, *La création d'entreprise en Afrique*, Vanves, EDICEF (coll. « Universités francophones »), 1996, 207 p.

Berthelot Yves et De Bandt Jacques, *Impact des relations avec le Tiers-Monde sur l'économie française*, Paris, la Documentation française (coll. « Collection des rapports officiels »), 1982.

Cooper Frederick, *Africa in the world: capitalism, empire, nation-state*, Harvard, Harvard University Press, 2014.

Cooper Frederick, *Le colonialisme en question: théorie, connaissance, histoire*, Paris, Payot, 2010.

Cooper Frederick, *Décolonisation et travail en Afrique: l'Afrique britannique et française, 1935-1960*, Amsterdam, Paris, SEPHIS, 2004.

Cooper Frederick et Jeanmougin Christian, *L'Afrique depuis 1940*, Paris, Payot, 2008.

Copans Jean, « Usages du développement: mémoires, politiques et sciences sociales », *Cahiers d'Études Africaines*, 2011, vol. 51, 202/203, p. 659-694.

Copans Jean, « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, 2001, n° 20, p. 11-26.

Copans Jean, *La longue marche de la modernité africaine: savoirs, intellectuels, démocratie*, Paris, Karthala, 1990.

Coquery-Vidrovitch Catherine, *Petite histoire de l'Afrique: l'Afrique au sud du Sahara de la préhistoire à nos jours*, Revue et augmentée., Paris, La Découverte, 2016.

De Bandt Jacques, « Transfert technologique et politiques d'ajustement structurel », *Tiers-Monde*, 1976, vol. 17, n° 65, p. 151-159.

De Bandt Jacques et Hugon Philippe, *Les Tiers nations en mal d'industrie*, Paris, Economica, 1988.

De Bandt Jacques, MacDowall Stuart et Tharakan Matthew, *Ajustements structurels et industries de jute*, Paris, Éditions Cujas, 1979.

Ela Jean-Marc, *Travail et entreprise en Afrique. Les fondements sociaux de la réussite économique*, Paris, Karthala, 2006.

Fauré Yves-André et Labazée Pascal, *Petits patrons africains: entre l'assistance et le marché*, Paris, Karthala (coll. « Hommes et sociétés »), 2000.

Handley Antoinette, « Varieties of Capitalists? The Middle-Class, Private Sector and Economic Outcomes in Africa: Varieties of Capitalists? », *Journal of International Development*, juillet 2015, vol. 27, n° 5, p. 609-627.

Hugon Philippe, *Géopolitique de l'Afrique*, 3e édition., Paris, A. Colin (coll. « 128 »), 2013, 127 p.

Iliffe John, *The emergence of African capitalism*, Londres, Macmillan (coll. « The Anstey memorial lectures »), 1983.

Jacquemot Pierre, *Économie politique de l'Afrique contemporaine concepts, analyses, politiques*, Paris, Armand Colin (coll. « U »), 2013, 455 p.

Labazée Pascal, « Petite histoire d'un grand mariage entre le néo-libéralisme et le culturalisme », *Bulletin de l'APAD*, 1 juin 1995, n° 9.

Labazée Pascal, *Entrepreneurs, ajustement et démocratie*, Paris, Ed. Karthala, 1994, 1 vol. (191 p.) p.

Spring Anita et McDade Vanessa, *African Entrepreneurship: Theory and Reality*, Miami, University Press of Florida, 1998.

Stampini Marco, Leung Ron, Diarra Setou M. et Pla Lauréline, « How large is the private sector in Africa? Evidence from national accounts and labour markets », *South African Journal of Economics*, 2013, vol. 81, n° 1, p. 140–165.

D - Développement du secteur privé

Adriaenssens Philippe, *How to involve the private sector in development cooperation*, <http://ecdpm.org/great-insights/private-sector-matters/involve-private-sector-development-cooperation/>, consulté le 14 septembre 2015.

Bilal San, *Private sector matters: Editorial*, <http://ecdpm.org/great-insights/private-sector-matters/private-sector-matters-editorial/>, consulté le 14 septembre 2015.

Byiers Bruce, Krätke Florian et Rosengren Anna, *L'UE sollicite la participation du secteur privé au développement : Création d'un guichet unique ?*, <http://ecdpm.org/publications/lue-sollicite-la-participation-du-secteur-prive-au-developpement-creation-dun-guichet-unique/>, consulté le 22 mai 2015.

Byiers Bruce et Rosengren Anna, *Engaging with the Private Sector for Development*, <http://ecdpm.org/publications/engaging-private-sector-development/>, 25 mars 2014, consulté le 14 février 2018.

Byiers Bruce et Rosengren Anna, *Common or Conflicting Interests: Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda*, <http://ecdpm.org/publications/common-conflicting-interests-reflections-private-sector-development-agenda/>, juillet 2012, consulté le 22 mai 2015.

Carvalho Sequeira José Antonio, *Le secteur privé: moteur du développement des pays ACP. Une approche intégrée et participative*, Paris, l'Harmattan, 2000.

Castaing Hugues, *Emergence et développement du secteur privé dans les pays africains en transition vers l'économie de marché*, Thèse de doctorat, Université Paul Cézanne, Aix-en-Provence, Bouches-du-Rhône ; Marseille, France, 2002, 347 p.

Courcelle Michel, « La Convention de Lomé et le secteur privé : attentes dans le domaine du soutien au développement du secteur privé » dans *La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne après l'an 2000*, Paris, Karthala (coll. « Cahier du GEMDEV »), 1998, p. 447-460.

Courcelle Michel et Lattre Anne de, « The Enterprise Impulse in West Africa », *The OECD Observer*, 1 décembre 1996, vol. 203, p. 32.

Dunlop Adam, « A Strong Cocktail or a Weak Punch? A Case Study of EDF Assistance to the ACP Private Sector » dans *Navigating new waters. A Reader on ACP-EU Trade Relations*, London, Commonwealth Secretariat, 2007, p. 270-284.

Eade Deborah et Sayer John (eds.), *Development and the private sector: consuming interests*, Bloomfield, CT, Etats-Unis, Kumarian Press, 2006, xii+312 p.

Fine Ben, Lapavitsas Costas et Pincus Jonathan, *Development policy in the twenty-first century*, London, Routledge (coll. « Routledge studies in development economics »), 2001.

Fine Ben et Sundaran Jomo Kwame, *The new development economics: after the Washington Consensus*, London, New York, New Delhi, Zed Books, 2006.

Garforth Chris, Phillips Chris et Bhatia-Panthaki Seema, « The private sector, poverty reduction and international development », *Journal of International Development*, août 2007, vol. 19, n° 6, p. 723-734.

Gibbon Peter et Schulpen Lau, « Comparative Appraisal of Multilateral and Bilateral Approaches to Financing Private Sector Development » dans *External finance for private sector development: appraisals and issues*, Basingstoke; New York, Palgrave Macmillan in association with United Nations University / World Institute for Development Economics Research, p. 42-91.

Jacquemot Pierre, « Chapitre 15 - L'aide et l'investissement : anciens et nouveaux partenaires » dans *Economie politique de l'Afrique contemporaine. Concepts, analyses, politiques*, Paris, Armand Colin (coll. « U »), 2013, p. 277-302.

Jacquemot Pierre, « Chapitre 17 - Secteur privé, secteur public » dans *Economie politique de l'Afrique contemporaine. Concepts, analyses, politiques*, Paris, Armand Colin (coll. « U »), 2013, p. 313-326.

Kinsbergen Sara, Schulpen Lau et Ruben Ruerd, « Understanding the Sustainability of Private Development Initiatives », *Forum for Development Studies*, 2017, vol. 44, n° 2, p. 223-248.

Kirkpatrick Colin, Nixson Frederick et Cook Paul, *Privatization, enterprise development and economic reform: experiences of developing and transitional economies*, Cheltenham, Elgar, 1998.

Klein Michael U. et Hadjimichael Bitá, *The private sector in development: entrepreneurship, regulation, and competitive disciplines*, Washington, D.C, The World Bank, 2003.

Knorringer Peter et Helmsing A. H. J., « Beyond an enemy perception: unpacking and engaging the private sector », *Development and Change*, 2008, vol. 39, n° 6, p. 1053–1062.

Langan Mark, « The moral economy of EU relations with North African states: DCFTAs under the European Neighbourhood Policy », *Third World Quarterly*, 3 octobre 2015, vol. 36, n° 10, p. 1827-1844.

Langan Mark, « Budget support and Africa–European Union relations: Free market reform and neo-colonialism? », *European Journal of International Relations*, 1 mars 2015, vol. 21, n° 1, p. 101-121.

Langan Mark, « A moral economy approach to Africa-EU ties: the case of the European Investment Bank », *Review of International Studies*, 1 juillet 2014, vol. 40, n° 3, p. 465-485.

Langan Mark, « Decent work and indecent trade agendas: the European Union and ACP countries », *Contemporary Politics*, 2 janvier 2014, vol. 20, n° 1, p. 23-35.

Langan Mark, « Normative Power Europe and the Moral Economy of Africa–EU Ties: A Conceptual Reorientation of ‘Normative Power’ », *New Political Economy*, 1 juillet 2012, vol. 17, n° 3, p. 243-270.

Langan Mark, « Private sector development as poverty and strategic discourse: PSD in the political economy of EU–Africa trade relations », *The Journal of Modern African Studies*, 1 mars 2011, vol. 49, n° 1, p. 83-113.

Langan Mark, « Uganda’s flower farms and private sector development », *Development and change*, 2011, vol. 42, n° 5, p. 1207-1239.

Langan Mark, « ACP–EU Normative Concessions from Stabex to Private Sector Development: Why the European Union’s Moralised Pursuit of a ‘Deep’ Trade Agenda is Nothing ‘New’ in ACP–EU Relations », *Perspectives on European Politics and Society*, 1 septembre 2009, vol. 10, n° 3, p. 416-440.

Langan Mark et Scott James, « The Aid for Trade Charade », *Cooperation and Conflict*, 1 juin 2014, vol. 49, n° 2, p. 143-161.

McDade Barbara E. et Spring Anita, « The “new generation of African entrepreneurs”: networking to change the climate for business and private sector-led development », *Entrepreneurship & Regional Development*, janvier 2005, vol. 17, n° 1, p. 17-42.

Njinkeu Dominique et Cameron Hugo, *Aid for trade and development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Odedokun Matthew, *External finance for private sector development: appraisals and issues*, Basingstoke; New York, Palgrave Macmillan in association with United Nations University / World Institute for Development Economics Research, 2004.

Orsini Deborah M., Courcelle Michel et Brinkerhoff Derick W., « Increasing private sector capacity for policy dialogue: The West African Enterprise Network », *World Development*, 1996, vol. 24, n° 9, p. 1453-1466.

Parker Ronald L., Riopelle Randall et Steel William F., *Small Enterprise Responses to Liberalization in Five African Countries*, Washington, World Bank, Washington, DC (coll. « Africa Region Findings & Good Practice Infobriefs »), 1995, vol.42.

Rugraff Eric et Hansen Michael W. (eds.), *Multinational corporations and local firms in emerging economies*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2011, 275 p.

Schmieg Evita, *Trade and Investment Agreements for Sustainable Development? Lessons from the EU's Economic Partnership Agreement with the Caribbean*, Berlin, (coll. « SWP Research Paper »), 2015.

Schulpen Lau et Gibbon Peter, « Private Sector Development: Policies, Practices and Problems », *World Development*, 2002, vol. 30, n° 1, p. 1-15.

E - Néolibéralismes Europe-Afrique

Anders Gerhard, *In the shadow of good governance*, Boston, Brill (coll. « Afrika-Studiecentrum series »), 2010.

Bayart Jean-François, *11. La cité bureaucratique en Afrique subsaharienne*, Paris, La Découverte, 2014.

Bayart Jean-François, *Le gouvernement du monde: une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004.

Bayart Jean-François, « L'Afrique dans le monde: une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 1999, n°5, p. 97-120.

Bezes Philippe, « État, experts et savoirs néo-managériaux: Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », 2012.

Bezes Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du "New Public Management"? », *Critique internationale*, 2007, n° 35, p. 9-29.

Bezes Philippe, Demazière Didier, Le Bianic Thomas, Paradeise Catherine, Normand Romuald, Benamouzig Daniel, Pierru Frédéric et Evetts Julia, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, 1 juillet 2011, vol. 53, n° 3, p. 293-348.

Brown William, *The European Union and Africa: The Restructuring of North-South relations*, London, Tauris (coll. « The library of international relations »), 2002.

Brown William, « Restructuring North-South Relations: ACP-EU Development Co-operation in a Liberal International Order », *Review of African Political Economy*, 1 septembre 2000, vol. 27, n° 85, p. 367-383.

Brown William, « The EU & Structural Adjustment: The Case of Lomé IV & Zimbabwe », *Review of African Political Economy*, 1 mars 1999, vol. 26, n° 79, p. 75-91.

Brown William, Harman Sophie, Hurt Stephen, Lee Donna et Smith Karen, « Editorial: New Directions in International Relations and Africa », *The Round Table*, 2009, vol. 98, n° 402, p. 263-267.

Cook Paul, « Recent Trends in Multilateral Development Bank Lending to the Private Sector in Developing Countries », *Development Policy Review*, 1 juin 1988, vol. 6, n° 2, p. 165.

De Ville Ferdi et Orbie Jan, « The European Commission's Neoliberal Trade Discourse Since the Crisis: Legitimizing Continuity through Subtle Discursive Change », *The British Journal of Politics & International Relations*, 1 janvier 2014, vol. 16, n° 1, p. 149-167.

Dimier Véronique, « Au nom de l'efficacité. L'évaluation des politiques européennes de développement, un rituel de conformité ? », *Politique européenne*, 2015, vol. 49, n° 3, p. 8.

Dimier Véronique, « “Adieu les artistes, here are the managers” : les réformes managériales au sein de la DG Développement de la Commission européenne », *Sociologie du travail*, 2010, vol. 52, n° 2, p. 234-254.

Dimier Véronique, « Constructing conditionality: the bureaucratization of EC development aid », *European Foreign Affairs Review*, 1 janvier 2006, vol. 11, n°2, p. 263-280.

Dozon Jean-Pierre, *Afriques en présence. Du monde atlantique à la globalisation néolibérale*, Paris, Maison des sciences de l'homme (coll. « 54 »), 2015.

Farrell Mary, « Internationalising EU development policy », *Perspectives on European Politics and Society*, 1 juin 2008, vol. 9, n° 2, p. 225-240.

Farrell Mary, « A Triumph of Realism over Idealism? Cooperation Between the European Union and Africa », *Journal of European Integration*, 1 septembre 2005, vol. 27, n° 3, p. 263-283.

Ferguson James, *Global shadows: Africa in the neoliberal world order*, Durham, Duke University Press, 2006.

Ferguson James, *The anti-politics machine: « development », depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minneapolis Press, 1994.

Fine Ben et Sundaran Jomo Kwame, *The new development economics: after the Washington Consensus*, London, New York, New Delhi, Zed Books, 2006.

Harrison Graham, « Post-neoliberalism? », *Review of African Political Economy*, 1 mars 2010, vol. 37, n° 123, p. 1.

Harrison Graham, *Neoliberal Africa: the impact of global social engineering*, Londres, Zed Books, 2010.

Harrison Graham, « The World Bank, Governance and Theories of Political Action in Africa », *British Journal of Politics and International Relations*, mai 2005, vol. 7, n° 2.

Harrison Graham, « Economic Faith, Social Project and a Misreading of African Society: The Travails of Neoliberalism in Africa », *Third World Quarterly*, 1 janvier 2005, vol. 26, n° 8, p. 1303-1320.

Harrison Graham, « Administering market friendly growth? Liberal populism and the World Bank's involvement in administrative reform in sub-Saharan Africa », *Review of International Political Economy*, 1 janvier 2001, vol. 8, n° 3, p. 528-547.

Hibou Béatrice, *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte (coll. « Recherches »), 2014.

Hibou Béatrice, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La découverte (coll. « Cahiers libres »), 2012.

Mbembe Achille, *Critique de la raison nègre*, Paris, La Découverte (coll. « Poche / Essais »), 2016.

Mosse David, *Adventures in Aidland: the anthropology of professionals in international development*, New York, Berghahn Books, 2011.

Mosse David, *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*, London; Ann Arbor (Mich.), Pluto Press, 2005.

Mosse David, « Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice », *Development and Change*, 2004, vol. 35, n° 4, p. 639-671.

Mosse David et Lewis David J., *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, Londres, Pluto Press (coll. « Anthropology, culture and society »), 2005, 232 p.

Murray Li Tania, *The will to improve: governmentality, development, and the practice of politics*, Durham., 2007, Duke University Press, 374 p.

Nunn Alex et Price Sophia, « Managing Development: EU and African Relations through the Evolution of the Lomé and Cotonou Agreements », *Historical Materialism*, 2004, vol. 12, n° 4, p. 203-230.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD (coll. « Hommes et sociétés »), 1995.

Olivier de Sardan Jean-Pierre et Bierschenk Thomas, « Les courtiers locaux du développement », 1993, Journal Article.

Owusu Francis, « Pragmatism and the gradual shift from dependency to neoliberalism », *World Development*, 1 janvier 2003, vol. 31, n°10, p. 1655-1672.

Rodrik Dani, « The fatal flaw of neoliberalism: it's bad economics », *The Guardian*, 14 nov. 2017 p.

Rodrik Dani, *Straight talk on trade: ideas for a sane world economy*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

Rodrik Dani, *The globalization paradox: why global markets, states, and democracy can't coexist*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

Rodrik Dani, « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform », *Journal of Economic Literature*, 1 décembre 2006, vol. 44, n° 4, p. 973-987.

Rodrik Dani, *The new global economy and developing countries: making openness work*, London, Overseas Development Council (coll. « Policy essay »), 1999.

Roy Ravi K. et Steger Manfred B., *Neoliberalism: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press (coll. « OUP Catalogue »), 2010.

Steger Manfred B. et Roy Ravi K., « First-wave neoliberalism in the 1980s: Reaganomics and Thatcherism » dans *Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2010, vol. Book, Section/, p. 21-49.

Steger Manfred B. et Roy Ravi K., « Neoliberalism in Latin America and Africa » dans *Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2010, vol. Book, Section/, p. 98-120.

Steger Manfred B. et Roy Ravi K., « Second-wave neoliberalism in the 1990s: Clinton's market globalism and Blair's Third Way » dans *Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2010, vol. Book, Section/, p. 50-97.

Table des matières détaillée

| | |
|--|----|
| <i>Sommaire</i> | 3 |
| <i>Remerciements</i> | 5 |
| <i>Résumé</i> | 7 |
| <i>Summary</i> | 9 |
| <i>Introduction générale</i> | 11 |
| Une nouvelle priorité ? | 11 |
| Définitions du développement du secteur privé | 14 |
| Problématique et objet de recherche | 16 |
| Une histoire économique au croisement des organisations internationales | 19 |
| Confrontation de différentes sources | 26 |
| a. Composer avec la littérature grise | 26 |
| b. Contrepoints des archives orales | 29 |
| c. Circulation horizontale : liens avec l'OCDE et le groupe Banque mondiale..... | 30 |
| d. Croisements avec des données praticiennes | 31 |
| Intérêts d'une recherche « participante » | 32 |
| Structure de la thèse | 35 |
| PARTIE I : COOPERATION INDUSTRIELLE (1975-1985) | 37 |
| Chapitre 1 – La coopération industrielle comme « mariage d'intérêts CEE-ACP » 39 | |
| Introduction du chapitre | 39 |
| I. « L'esprit de Lomé » et la naissance de la coopération industrielle | 42 |
| A. La Convention de Lomé : un « Nouvel ordre économique international à échelle réduite »..... | 42 |
| 1) Lomé comme réponse européenne au NOEI | 42 |
| 2) Constitution des camps de négociations CEE-ACP..... | 44 |
| B. La coopération industrielle : mise en œuvre d'un objectif de Lima..... | 50 |
| 1) L'autre ajustement structurel | 51 |
| 2) Une nouvelle politique communautaire | 53 |
| 3) De nouveaux instruments | 54 |
| C. La question des investissements privés européens..... | 56 |
| 1) Régulation des entreprises et pilotage des flux privés | 56 |

| | |
|--|------------|
| 2) Communautariser les investissements privés européens ?..... | 59 |
| II. Coopération industrielle : les influences extérieures..... | 64 |
| A. Acteurs de la coopération industrielle au sein de la DG VIII | 64 |
| 1) Le think tank de la DG VIII | 64 |
| 2) André Huybrechts, architecte de la coopération industrielle | 67 |
| a) Circonspections d'un économiste | 68 |
| b) Influences et distanciation de l'ONUDI et de la CEA | 69 |
| c) Recyclage technologique | 71 |
| d) Au service des entreprises..... | 72 |
| 3) Un tiers-mondisme pragmatique | 74 |
| e) La Conférence internationale socialiste de Suresnes (1975)..... | 75 |
| f) Une politique sans base juridique..... | 77 |
| g) La Conférence de Tutzing (1977) : réalisme et interdépendance..... | 78 |
| B. Les influences extérieures de la coopération industrielle..... | 86 |
| 1) Importance d'un expert de l'économie industrielle | 86 |
| 2) La présence appuyée des milieux industriels à Bruxelles..... | 92 |
| 3) Le Courrier comme chambre d'écho des entreprises européennes..... | 99 |
| Conclusion du chapitre | 102 |
| Chapitre 2 : La mise en place de la coopération industrielle CEE-ACP..... | 105 |
| Introduction du chapitre | 105 |
| I. Une mise en œuvre artisanale..... | 107 |
| A. Les profils des responsables | 107 |
| B. « This is your money »..... | 111 |
| C. Libre cours à l'initiative personnelle..... | 114 |
| II. Les instruments de développement des secteurs productifs ACP..... | 116 |
| A. La Banque européenne d'investissement | 116 |
| B. Répartition des rôles entre la Commission et la Banque..... | 119 |
| C. Le Centre de développement industriel..... | 121 |
| 1) Composition et objectifs | 121 |
| 2) Des activités en décalage avec les objectifs..... | 123 |
| III. Limites de la coopération industrielle et développement d'une approche pro-PME | 127 |
| A. Déceptions de la coopération industrielle | 127 |
| 1) Eléments d'une insatisfaction générale..... | 127 |
| 2) Difficultés à mesurer les résultats | 131 |
| 3) Le CDI remis en cause | 134 |

| | |
|---|-------------------|
| 4) Des issues pour Lomé II ? | 137 |
| B. Emergence d'une politique d'appui aux PME | 139 |
| 1) Subventions et assistance technique pour les entreprises | 139 |
| 2) Lignes de crédit pour les PME | 141 |
| 3) Incitations pour les investissements européens..... | 143 |
| C. Une rhétorique pour le secteur privé ACP se met en place..... | 145 |
| 1) Discours pour l'esprit d'entreprise en 1973 | 145 |
| 2) La DG VIII insiste sur le secteur privé | 149 |
| 3) Un discours seulement économique ? | 151 |
| Conclusion du chapitre | 153 |
| PARTIE II : DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE (1985-1995) | 155 |
| <i>Chapitre 3 : Consensus de Washington et émergence des politiques de développement du secteur privé.....</i> | <i>157</i> |
| Introduction du chapitre | 157 |
| I. Faire rimer développement avec secteur privé..... | 159 |
| A. Investissements privés et développement dans la relation CEE-ACP | 159 |
| 1) Privatisation du discours | 159 |
| 2) Relance du système communautaire de garantie des investissements vers les ACP ... | 162 |
| 3) Le développement du secteur privé en remplacement | 166 |
| B. Libéralisation politique et économique | 167 |
| 1) L'érosion du dialogue CEE-ACP | 168 |
| 2) Ouverture de la coopération aux milieux économiques et sociaux..... | 170 |
| 3) Importance des conférences pour diffuser « l'esprit d'entreprise » | 173 |
| II. Construction et émergence d'une priorité | 176 |
| A. L'OCDE, la Communauté européenne et le secteur privé | 177 |
| 1) Les réunions du CAD donnent le ton..... | 177 |
| 2) Harmonisation des politiques de développement à l'OCDE | 185 |
| 3) Le président du CAD, relais de la politique américaine | 188 |
| 4) Lomé IV : de la coopération industrielle au développement du secteur privé..... | 190 |
| B. Rapprochements de la Commission européenne et de la Banque mondiale | 193 |
| 1) Le Rapport Berg et la priorité à l'Afrique..... | 193 |
| 2) Ajustement structurel : les bases d'un dialogue..... | 194 |
| 3) Rapprochements et lieux de circulations | 197 |
| C. Proximité avec les milieux d'affaires européens..... | 205 |
| 1) Réseaux européens d'investisseurs autour de la Commission | 205 |

| | |
|--|------------|
| 2) Des réseaux franco-africains pour le secteur privé | 210 |
| 3) Le Réseau d'entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO) | 219 |
| Conclusion du chapitre | 231 |
| Chapitre 4 : Traduction opérationnelle d'une priorité politique à Bruxelles | 235 |
| Introduction du chapitre | 235 |
| I. Premiers projets pour un acteur nouveau | 237 |
| A. Un choix unilatéral | 237 |
| 1) Une décision sous influence ? | 237 |
| 2) « Créer de l'entrepreneur » | 240 |
| B. « Babougou N'Ci » | 243 |
| 1) Appui direct aux entrepreneurs maliens | 243 |
| 2) Logique d'entreprise dans une approche projet | 245 |
| 3) Succès et retentissement | 246 |
| 4) Des entrepreneurs européens à l'origine du projet | 249 |
| 5) Modélisation pour la DG VIII | 253 |
| II. Une hausse des projets secteur privé | 255 |
| A. Explosion des activités de l'unité « secteur privé » à la DG VIII | 255 |
| 1) Un modèle pour une approche alternative | 255 |
| 2) Libéraliser les sociétés ACP ? « Le plus est le mieux » | 258 |
| 3) Sortie de la marginalisation | 263 |
| 4) Intérêt des Etats-membres | 266 |
| 5) Récupération des autres directions générales | 268 |
| B. La Commission encourage les activités de la BEI | 270 |
| 1) Appui aux PME : par défaut en Afrique ? | 270 |
| 2) Incitations | 274 |
| 3) Des métiers différents | 276 |
| C. Un nouveau mandat pour une renaissance du CDI | 278 |
| 1) Transformation de la « Cendrillon ACP-CEE » | 278 |
| 2) Coordination institutionnelle | 280 |
| 3) Antennes, partenariats et décentralisation | 283 |
| 4) 1994 : au cœur du réseau | 285 |
| 5) Réformer ou mourir | 286 |
| Conclusion du chapitre | 289 |
| PARTIE III : REFORMES (1995-2000) | 291 |

Chapitre 5 : Des négociations sous tension : le développement du secteur privé à la veille de Cotonou..... 293

| | |
|--|------------|
| Introduction du chapitre | 293 |
| I. La nécessité de l'intégration mondiale | 295 |
| A. L'OMC et la libéralisation annoncée | 295 |
| B. Un premier document stratégique | 300 |
| II. Les négociations UE-ACP à l'horizon 2000 | 305 |
| A. Séduire les Etats-membres en aid fatigues | 305 |
| B. Donner le ton | 306 |
| C. La taskforce européenne s'impose | 313 |
| D. Un climat de peur | 317 |
| III. Influences pour la Commission | 319 |
| A. Commerce et frustrations | 319 |
| B. Rôle moteur des Caraïbes | 320 |
| C. Un intérêt international pour l'Afrique renouvelé | 322 |
| D. L'influence du secteur privé européen | 326 |
| E. A la direction de la DG VIII | 328 |
| Conclusion du chapitre | 333 |

Chapitre 6 : Réformes et commercialisation du développement..... 335

| | |
|---|------------|
| Introduction du chapitre | 335 |
| I. Dans la boîte noire de la DG VIII | 337 |
| A. Réforme administrative et New Public Management | 337 |
| B. Réformes dans l'unité « secteur privé » | 340 |
| 1) Volontarisme ou ingérence de l'unité ? | 341 |
| 2) Des considérations d'un autre temps ? | 343 |
| 3) La décapitation de l'unité « secteur privé » | 349 |
| C. Stratégies de la réforme | 351 |
| 1) Réformer pour conjurer les mauvais résultats | 351 |
| 2) Les vecteurs du changement | 354 |
| 3) Une commercialisation du développement ? | 359 |
| II. Réformes opérationnelles pour le secteur privé | 362 |
| A. Nous n'avons jamais été banquiers | 362 |
| B. Le CDI et sa mue en CDE | 366 |
| 1) Les raisons d'un manque de parité au CDI | 367 |
| 2) Fermer ou réformer le CDI ? | 369 |

| | |
|---|-------------------|
| C. Des programmes pour plus d'impact ?..... | 372 |
| 1) La fin des projets traditionnels éparpillés | 372 |
| 2) Des programmes complémentaires, ou concurrents ?..... | 374 |
| 3) Nouveaux programmes de la Commission | 375 |
| Conclusion du chapitre | 383 |
| <i>Epilogue.....</i> | <i>385</i> |
| Dialoguer avec le secteur privé africain | 385 |
| Développer le secteur privé | 387 |
| Engager le secteur privé pour le développement..... | 390 |
| Rancœur et amnésie | 393 |
| <i>Conclusion générale</i> | <i>397</i> |
| <i>Glossaire des acronymes les plus utilisés.....</i> | <i>411</i> |
| <i>Annexes</i> | <i>413</i> |
| Annexe A - L'hétérogénéité des pays ACP..... | 413 |
| Annexe B - Tableau des conférences du NOEI (1961-1984)..... | 417 |
| Annexe C - Tableaux des IDE..... | 419 |
| Annexe D - Structure organisationnelle de la DG VIII..... | 421 |
| 1) Liste des commissaires européens au développement | 421 |
| 2) Organigrammes DG VIII | 421 |
| Annexe E - Illustrations du Courrier | 431 |
| 1) Numéros thématiques du Courrier | 431 |
| 2) Promouvoir l'entreprise | 432 |
| 3) Images d'une évolution..... | 433 |
| 4) Brochure Industrial opportunities / Bulletin du CDI | 438 |
| Annexe F - Le secteur privé dans les Conventions de Lomé à Cotonou..... | 440 |
| 1) Convention de Lomé signée le 28 février 1975 | 440 |
| 2) Lomé IV signée le 15 décembre 1989 | 442 |
| 3) Lomé IV bis, signée le 4 novembre 1995 | 446 |
| 4) Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000..... | 447 |
| Annexe G - Reproduction des entretiens avec des acteurs historiques | 449 |
| 1) Entretien avec Dieter FRISCH, 16 mai 2016, Bruxelles | 449 |
| 2) Entretien avec Paolo LOGLI, 6 juin 2016, Bruxelles (téléphone)..... | 461 |
| 3) Entretien avec Paolo LOGLI, 27 juin 2016, Bruxelles | 470 |
| 4) Entretien avec Luis RITTO, 11 août 2016, Bruxelles..... | 477 |

| | |
|---|------------|
| 5) Entretien avec Paolo LOGLI, 21 septembre 2016, Florence | 485 |
| 6) Entretien avec RD, 28 septembre 2016, Bruxelles | 491 |
| 7) Entretien avec AT, 20 octobre 2016, Bruxelles (téléphone)..... | 498 |
| 8) Entretien avec RD, 25 octobre 2016, Bruxelles..... | 502 |
| 9) Entretien avec HR, 3 novembre 2016, Luxembourg (téléphone) | 505 |
| 10) Entretien avec Cesar DEBEN, 18 novembre 2016, Bruxelles (téléphone)..... | 508 |
| 11) Entretien avec Paolo LOGLI, 6 décembre 2016, Bruxelles (téléphone) | 514 |
| 12) Entretien avec FD, 21 décembre 2016, Bruxelles..... | 519 |
| 13) Entretien avec PB, 19 janvier 2017, Bruxelles | 530 |
| 14) Entretien avec Paolo LOGLI, 29 mars 2017, Bruxelles (téléphone) | 532 |
| 15) Entretien avec Paolo LOGLI, 14 avril 2017, Bruxelles..... | 533 |
| 16) Entretien avec Dieter FRISCH, 14 avril 2017, Bruxelles (téléphone)..... | 538 |
| 17) Entretien avec Jacques DE BANDT, 13 octobre 2017, Paris | 542 |
| 18) Entretien avec JCB, 25 janvier 2018, Bruxelles (téléphone)..... | 547 |
| Sources | 553 |
| Fonds d’archives..... | 553 |
| A - Archives de la Commission européenne | 553 |
| B - Archives de la Banque européenne d’investissement | 557 |
| C - Centre de développement industriel (CDI) - Centre de développement de l’entreprise (CDE) | 558 |
| D - Archives du Secrétariat ACP | 558 |
| E - Organes de coopération ACP-UE..... | 558 |
| F - Archives de l’OCDE..... | 561 |
| G - Archives du secteur privé africain..... | 565 |
| Publications officielles..... | 567 |
| A - Rapports annuels de l’UE (1975-2001)..... | 567 |
| B - Bulletin de l’Union européenne | 567 |
| C - Organigramme de la Commission européenne | 567 |
| D - Rapports,communications, résolutions et documents de travail | 567 |
| E - Documents de communication | 569 |
| Sources orales | 571 |
| A - 36 entretiens avec des acteurs historiques..... | 571 |
| B - 28 entretiens informels | 573 |
| C - Retranscriptions publiques d’entretiens | 575 |
| Bibliographie..... | 577 |

| | |
|---|------------|
| A - Histoire UE-ACP, élargie..... | 577 |
| B - Histoire transnationale, réseaux économiques, organisations internationales | 585 |
| C - Entreprises et histoire de l’Afrique | 589 |
| D - Développement du secteur privé..... | 590 |
| E - Néolibéralismes Europe-Afrique..... | 593 |
| Table des matières détaillée..... | 597 |
| Table des illustrations..... | 605 |

Table des illustrations

| | |
|---|-----|
| Tableau 1 : Membres du groupe Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) en 2018..... | 12 |
| Tableau 2 : évolution schématisée de 40 années de partenariat Europe-ACP | 18 |
| Tableau 3 : liste des conférences Nord-Sud auxquelles assiste André Huybrechts..... | 68 |
| Tableau 4 : Membres CEE et ACP siégeant au Conseil consultatif du CDI : | 73 |
| Tableau 5 : projets de développement industriel financés par la BEI dans les ACP | 117 |
| Tableau 6 : lignes de crédits (prêts globaux) de la BEI dans les ACP..... | 119 |
| Tableau 7 : direction du CDI | 122 |
| Tableau 8 : Conférences organisées par le CDI en 1979 | 125 |
| Tableau 9 : Noms proposés pour le futur CTA en 1978 | 129 |
| Tableau 10 : Impact du CDI de 1977 à 1988 | 132 |
| Tableau 11 : Réunions du CAD sur le « développement du secteur privé » de 1988 à 2000..... | 184 |
| Tableau 12 : Publications de l'OCDE sur le « développement du secteur privé » (1990-1994). | 184 |
| Tableau 13 : contributions financières aux Réseaux de l'entreprise en Afrique | 222 |
| Tableau 14 : prêts de la BEI dans les ACP | 273 |
| Tableau 15 : Principaux partenaires du CDI dans les années 1990 | 283 |
| Tableau 16 : Budget CDI (subvention FED + résidus des années précédentes)..... | 286 |
| Tableau 17 : Campagne de sensibilisation par une délégation du Secrétariat ACP | 306 |
| Tableau 18 : Structure de négociation ACP 1998-2000 | 314 |
| Tableau 19 : Structure de négociation de la DG VIII | 316 |
| Tableau 20 : Projets de développement du secteur privé de 1993 à 1999 | 373 |
| Tableau 21 : Programmes de développement du secteur privé, 2003 : Commission, CDE, BEI | 382 |
| Tableau 22 : Forums d'affaires UE-Afrique | 385 |

« Entreprendre pour le développement. Une histoire des politiques UE-ACP de développement du secteur privé, de Lomé à Cotonou (1975-2000) »

Résumé : Cette thèse retrace la construction historique des politiques de développement du secteur privé, une politique publique dite prioritaire de l'aide au développement. Leur mise en place est ici étudiée dans le cadre des relations entre les institutions de l'Union européenne et les pays du groupe Afrique Caraïbes Pacifique (ACP), de 1975 à 2000, c'est-à-dire dans le temps des Conventions de Lomé. Notre recherche prend le parti d'étudier les évolutions d'une politique publique d'aide au développement depuis Bruxelles en regardant en particulier les liens des services de la direction générale du développement (DG VIII) de la Commission européenne avec les instruments communautaires ou paritaires au service de cette politique : la Banque européenne d'investissement et le Centre de développement industriel. L'histoire de ces politiques est croisée ponctuellement avec les évolutions propres à certains réseaux économiques transnationaux, aux Etats-membres, et à d'autres organisations internationales (Banque mondiale, OCDE). La recherche se place dans une double perspective d'histoire des organisations internationales et d'une histoire transnationale des réseaux économiques, pour retracer les trajectoires socioprofessionnelles individuelles et les dynamiques institutionnelles qui expliquent la fabrique des politiques européennes de développement. Trois temps sont étudiés : la coopération industrielle (1975-1985) ; l'émergence du développement du secteur privé comme nouvelle terminologie hégémonique au sein du CAD de l'OCDE (1985-1995) ; le temps des réformes institutionnelles et opérationnelles de l'aide au développement (1995-2000).

Mots-clés : Aide au développement ; Union européenne-ACP ; Afrique subsaharienne ; Centre de développement industriel – CDI ; Développement du secteur privé.

“A history of EU-ACP private sector development policies (1975-2000)”

Summary : This thesis retraces the historical construction of private sector development policies, so-called priority policies of development aid. The implementation of these policies is studied here in the context of the relations between the EU institutions and the countries of the Africa-Caribbean-Pacific (ACP) group from 1975 to 2000, during the Lomé Conventions. Although these policies represent a dominant objective of development aid today, they already existed in other forms as early as 1975. The evolution of a development aid public policy is studied with a particular focus on the institutions in Brussels. The research looks at the links of the services of the Directorate-General for Development (DG VIII) of the European Commission with the Community or joint instruments serving this policy: the European Investment Bank and the Centre for Industrial Development. The history of these policies is interspersed with evolutions that are specific to certain transnational economic networks, member states, and other international organizations (World Bank, OECD). The research is placed in a double perspective of international organizations history and a transnational history of economic networks, to trace the individual socio-professional trajectories and the institutional dynamics that explain the making of European development policies. Three stages are studied: industrial co-operation (1975-1985); the emergence of “private sector development” as a new hegemonic terminology within the OECD's DAC (1985-1995); the time for institutional and operational reforms of development aid (1995-2000).

Keywords: European Union – ACP; Sub-Saharan Africa; Private sector development; Centre for industrial development – CDI; Development aid.

Doctorat d'histoire
Université Paris III Sorbonne-Nouvelle (USPC)
13 rue Santeuil - 75231 Paris Cedex 05
ED 514 - Laboratoire ICEE - Etudes Européennes - EA 2291