



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

- LE PROJET DE LOI, adopté par le sénat, *autorisant l'approbation de l'accord interne entre les représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement des aides de la Communauté au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2008-2013 conformément à l'accord de partenariat ACP-CE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité CE,*

et

- LE PROJET DE LOI, adopté par le sénat, *autorisant la ratification de l'accord modifiant l'accord de partenariat, signé à Cotonou le 23 juin 2000, entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses États membres,*

PAR MME HENRIETTE MARTINEZ,

Députée

Voir les numéros :

Sénat : 42, 55 et T.A. 18 (2007-2008). et 41, 55 et T.A. 17 (2007-2008)..

Assemblée nationale : 354 et 355

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LA PORTÉE DE LA PREMIÈRE RÉVISION QUINQUENNALE DE L’ACCORD DE PARTENARIAT DE COTONOU	7
A. UNE DIMENSION POLITIQUE RENFORCÉE	7
B. DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE L’AIDE ASSOULIES	9
1) Les stratégies de développement inscrites dans l’accord de Cotonou....	9
2) Une simplification des instruments de coopération financière	10
C. LE CADRE DE LA COOPÉRATION COMMERCIALE	12
II – LES PERSPECTIVES DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT, INSTRUMENT FINANCIER PRINCIPAL DE L’ACCORD DE COTONOU	15
A. LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DU FED	15
1) Un dispositif spécifique	15
2) Une amélioration des performances du FED à poursuivre	16
B. LES ORIENTATIONS DU 10 ^{ÈME} FED	18
1) Le compromis sur le cadre financier pluriannuel	19
2) Les réformes engagées dans le cadre du 10 ^{ème} FED	20
C. L’ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE	23
1) La participation de la France au FED	23
2) Une contribution appelée à croître significativement	24
CONCLUSION	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE	33
LES ETATS D’AFRIQUE, DES CARAIBES ET DU PACIFIQUE PARTIES À L’ACCORD DE COTONOU	33

Mesdames, Messieurs,

La coopération entre les pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les pays ACP) et la Communauté européenne, qui remonte à la création de la Communauté, constitue un aspect particulièrement important de la politique de développement de l’Union européenne. Les conventions de Yaoundé I et II entre les Etats africains et malgaches associés et la Communauté européenne, signées en 1963 et 1969, ont représenté un premier pas vers la constitution d’un partenariat étroit entre les Etats de ces régions. À partir de 1975, ces relations se sont inscrites dans le cadre des conventions de Lomé qui ont mis l’accent à la fois sur la coopération au développement et la coopération économique et commerciale avec la mise en place d’un régime de préférences commerciales. La convention de Lomé IV arrivant à échéance en février 2000, un nouvel accord de partenariat a été signé à Cotonou, le 23 juin 2000.

L’accord de Cotonou marque une nouvelle étape dans la relation entre l’Union européenne et les pays ACP en renforçant la dimension politique du partenariat et en lui assurant une nouvelle flexibilité. Cet accord modifie, par ailleurs, radicalement le cadre commercial en mettant fin au régime des préférences non réciproques. Conclu pour une durée de vingt ans, l’accord fait l’objet tous les cinq ans d’un processus de révision. La première révision quinquennale de l’accord de Cotonou a abouti à la signature d’un accord modifié le 25 juin 2005. C’est cet accord révisé dont la ratification fait l’objet du projet loi n° 355 qui est soumis aujourd’hui à l’Assemblée nationale.

Le Fonds européen de développement (FED), qui est le principal instrument de coopération entre l’Union européenne et les pays ACP, fait lui aussi l’objet de négociations intergouvernementales quinquennales. C’est dans ce cadre que les Etats membres de l’Union ont signé, le 17 juillet 2006, l’accord interne instituant le 10^{ème} FED pour la période 2008 – 2013. La ratification de cet accord interne, qui fixe notamment le montant des contributions financières au 10^{ème} FED des Etats membres, fait l’objet du deuxième projet de loi n°354 soumis à la représentation nationale.

La mise en œuvre du 10^{ème} FED à compter du 1^{er} janvier 2008 suppose aujourd’hui non seulement la ratification de l’accord interne aux Etats membres mais également la ratification de l’accord révisé de Cotonou.

I – LA PORTÉE DE LA PREMIÈRE RÉVISION QUINQUENNALE DE L’ACCORD DE PARTENARIAT DE COTONOU

Entré en vigueur le 1^{er} avril 2003, l’accord de Cotonou a pour finalité « *de promouvoir et d’accélérer le développement économique, culturel et social des Etats ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique* ». Il poursuit un objectif de réduction et, à terme, d’éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d’intégration progressive des pays ACP dans l’économie mondiale. Dans cette perspective, l’accord repose sur trois grands volets : le dialogue politique, des préférences commerciales et un programme d’aide publique au développement.

Conclu pour vingt ans, cet accord doit être révisé tous les cinq ans (article 95). Les négociations en vue de sa première révision ont ainsi été lancées en mai 2004 et se sont achevées le 23 février 2005. L’accord révisé a été signé à l’occasion du Conseil ministériel conjoint ACP-CE, au Luxembourg, le 25 juin 2005. La nouvelle approche qui en résulte vise à renforcer la dimension politique, assurer une nouvelle flexibilité et accorder plus de responsabilités aux Etats d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

A. Une dimension politique renforcée

L’accord de Cotonou instaure un dialogue politique entre les parties dont l’objectif est « *d’échanger des informations, d’encourager la compréhension mutuelle ainsi que de faciliter la définition de priorités et de principes communs* ». Ce dialogue peut se dérouler de manière formelle, notamment au sein d’institutions mises en place par l’accord, ou de manière informelle. Il prévoit également, dans son article 96, des consultations spécifiques en cas de violation des droits de l’homme, des principes démocratiques et de l’Etat de droit ainsi qu’une clause de non-exécution en cas de violation de ces principes.

La dimension politique de l’accord de Cotonou s’est vue renforcée par le rôle accru des acteurs locaux mais également grâce à l’insertion de deux clauses, l’une sur la Cour pénale internationale, l’autre concernant les armes de destruction massive, qui reflètent les engagements internationaux pris par l’Union européenne.

• Une implication accrue des acteurs locaux

Les acteurs non étatiques sont considérés comme des acteurs importants du partenariat depuis la signature de l’accord de Cotonou. La révision a permis d’inclure à l’annexe IV, un article 15(4) détaillant la procédure d’examen des projets

destinés à être mis en oeuvre par les acteurs locaux. Cet article précise que des contrats de subvention peuvent être directement conclus entre la Commission et ces acteurs. Cette référence explicite au rôle des acteurs non étatiques a pour but de clarifier et de renforcer leur implication dans le domaine des projets de développement. L'objectif est ainsi d'éviter une concentration, par les autorités publiques, de la mise en oeuvre des projets financés dans le cadre de l'accord de Cotonou et de renforcer, dans le même temps, les capacités de la société civile locale.

LES INSTITUTIONS ÉTABLIES PAR L'ACCORD DE COTONOU

- *Le Conseil des ministres*

Le Conseil des ministres est composé de membres du Conseil de l'UE, de membres de la Commission européenne et d'un membre du gouvernement de chaque pays ACP, et se réunit une fois par an sur l'initiative de la présidence et sous différentes formes géographiques, si nécessaire. La présidence est exercée à tour de rôle par un membre du Conseil et par un membre du gouvernement d'un État ACP.

Le Conseil des ministres est chargé d'adopter les orientations politiques et de prendre les décisions nécessaires à la mise en oeuvre des dispositions de l'accord. Il examine et règle toute question qui entrave la mise en oeuvre de l'accord et veille au bon fonctionnement des mécanismes de consultation. Le Conseil se prononce par un commun accord des parties et peut prendre les décisions qui sont obligatoires. Il peut également déléguer des compétences au Comité des ambassadeurs.

- *Le Comité des ambassadeurs*

Le Comité des ambassadeurs assiste le Conseil des ministres. Il est composé du représentant permanent de chaque État membre auprès de l'UE, d'un représentant de la Commission et d'un chef de mission de chaque État ACP auprès de l'UE.

- *L'Assemblée parlementaire paritaire*

L'Assemblée est un organe consultatif composé, en nombre égal, des représentants de l'UE, des membres du Parlement européen et des représentants des États ACP. Les représentants des États ACP sont les parlementaires ou, le cas échéant, les représentants nommés par le Parlement national.

L'Assemblée peut adopter des résolutions et adresser des recommandations au Conseil des ministres. L'Assemblée se réunit deux fois par an en session plénière, alternativement dans l'UE et dans un État ACP. Les parlementaires peuvent également se réunir au niveau régional ou sous-régional.

- La référence à la Cour pénale internationale

La première révision quinquennale a permis d'inclure une référence à la Cour pénale internationale (CPI) et au Statut de Rome dans le préambule ainsi que dans le texte de l'accord (article 11 modifié). A la suite d'un compromis, l'insertion de ces dispositions n'impose pas aux pays ACP une obligation juridique quelconque. Elle permet cependant de réaffirmer que les deux parties refusent l'impunité pour les crimes contre l'humanité.

• L'insertion d'un article sur la non-prolifération des armes de destruction massive

Suite à cette première révision quinquennale, la dimension politique de l'accord de Cotonou a été élargie aux questions de sécurité. Une référence à la coopération en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) a ainsi été introduite dans un nouvel article 11b de l'accord. Cette disposition appelle au respect intégral et à la mise en œuvre des obligations internationales, en tant qu'élément essentiel du partenariat. Elle prévoit notamment que l'assistance financière et technique pour la coopération dans ce domaine sera additionnelle et non financée sur les ressources destinées à la coopération au développement ACP-UE. En outre, l'appréciation du respect des mesures de non-prolifération devra se fonder sur les rapports effectués par les institutions multilatérales compétentes. Contrairement aux dispositions sur la Cour pénale internationale, celles concernant les armes de destruction massive ont un caractère plus contraignant de par la formulation employée et la procédure prévue en cas de non-respect, par l'une des parties, de ses obligations.

Par ailleurs, une nouvelle procédure a été établie en cas de violation du respect des droits de l'homme et des principes démocratiques fondés sur l'Etat de droit ainsi qu'une gestion transparente et responsable des affaires publiques. L'objectif est de privilégier le dialogue sous toutes ses formes avant toute décision définitive. Une démarche similaire a également été adoptée pour les cas graves de corruption impliquant les fonds du Fonds européen de développement (FED) et, plus largement, dans tout pays où l'UE est financièrement impliquée (article 97 modifié). Enfin, l'accord révisé comporte deux dispositions, l'une confirmant **l'engagement des partenaires dans la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme** (article 11 a nouveau), l'autre relative à **la prévention des activités des mercenaires** (article 11 modifié).

B. Des modalités de mise en œuvre de l'aide assouplies

En matière d'aide au développement, l'accord de Cotonou vise à assurer une plus grande flexibilité, tout en privilégiant une approche à la fois intégrée et sectorielle.

1) Les stratégies de développement inscrites dans l'accord de Cotonou

L'accord de Cotonou définit un cadre général des stratégies de développement et met l'accent sur trois domaines prioritaires de coopération :

– le développement économique (investissement et développement du secteur privé, politiques macroéconomiques et structurelles, soutien au développement des secteurs industriel, du commerce, du tourisme et des savoirs traditionnels) ;

– le développement social et humain (politiques sociales visant notamment à améliorer les systèmes d'éducation, de santé et de nutrition ainsi que l'intégration des questions démographiques ; questions relatives à la jeunesse et développement culturel) ;

– l'intégration et la coopération régionale afin d'accélérer la diversification des économies des Etats ACP et de promouvoir et développer le commerce inter et intra-pays ACP et avec les pays tiers, au profit également des pays les moins avancés (PMA) des Etats ACP.

Le cadre global des stratégies de développement prévoit parallèlement la prise en compte systématique de trois questions transversales : l'égalité hommes/femmes, la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles ainsi que le développement institutionnel et le renforcement des capacités.

La première révision quinquennale de 2005 a apporté une série de modifications aux stratégies sectorielles de développement. Ainsi, une nouvelle référence aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) a été introduite dans le préambule de l'accord de Cotonou qui réaffirme l'engagement des partenaires à l'égard de ces objectifs. Par ailleurs, **voire rapporteure se félicite de constater qu'une référence spécifique à la lutte contre les maladies liées à la pauvreté, à la protection de la santé sexuelle et reproductive ainsi qu'à la promotion des droits des femmes dans les secteurs sociaux a été ajoutée à l'accord** (article 25, d)).

En matière de coopération régionale, les procédures de demandes de financement ont été simplifiées afin de renforcer les relations et la mise en œuvre commune de projets entre les États ACP et d'autres pays en développement, sur une base de réciprocité (article 30, paragraphe 2 modifié). L'accord révisé met également l'accent sur la participation des jeunes à la vie publique et le développement des échanges entre les organisations de jeunesse des pays ACP et de l'UE (article 26, e)). S'agissant des Etats ACP insulaires, les dispositions les concernant ont été complétées afin de souligner leur vulnérabilité face aux défis économiques, sociaux et écologiques et promouvoir une approche harmonisée à cet égard.

2) Une simplification des instruments de coopération financière

Afin de simplifier le processus et de rendre le financement plus flexible, une rationalisation des instruments de la coopération est recherchée, notamment au niveau du Fonds européen de développement (FED), instrument principal de l'aide communautaire aux Etats ACP. L'accord de Cotonou prévoit ainsi l'octroi d'une assistance financière ⁽¹⁾ par la Commission européenne, pour ce qui est du

(1) Le premier protocole financier de Cotonou porte sur 15,2 milliards d'euros pour une période de cinq ans.

programme d'aide non remboursable, et par la Banque européenne d'investissement (BEI) pour les prêts et le financement de fonds propres en faveur du secteur des entreprises, selon les modalités ci-après :

Fonds européen de développement		
Commission européenne	Banque européenne d'investissement	
Subventions pour le développement à long terme (programmes nationaux et régionaux)	Facilité d'investissement - Prêts/fonds propres (participations)/garanties pour des projets d'investissement	Ressources propres de la BEI - Prêts en faveur de projets d'investissement
11 300 millions d'EUR	2 200 millions d'EUR	1 700 millions d'EUR

Source : Banque européenne d'investissement

La totalité des ressources disponibles du FED est donc acheminée par deux instruments : d'une part, les aides non remboursables à hauteur de 11,3 milliards d'euros, dont 1,3 milliard réservé aux programmes régionaux ; d'autre part, la facilité d'investissement, gérée par la BEI et dotée 2,2 milliards d'euros dans le cadre de la 9^{ème} tranche du FED.

La facilité d'investissement a pour objectif d'encourager les investissements du secteur privé et de soutenir, conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement, des projets susceptibles d'apporter des avantages sociaux, économiques ou environnementaux. Dans un souci d'accroître la flexibilité et l'efficacité de cet instrument, plusieurs modifications ont été apportées dans l'annexe II de l'accord relatives aux conditions des prêts et des bonifications d'intérêts (article 2), du partage du risque de change (article 5) et de la rémunération de la BEI (article 3). En outre, le cas particulier des pays concernés par l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTE) est pris en considération, la BEI devant rechercher les moyens de proposer des taux permettant de limiter les risques d'un nouveau surendettement (article 2).

Par ailleurs, comme c'est le cas pour les ressources gérées par la Commission, la facilité d'investissement sera désormais soumise à une procédure d'évaluation conjointe de son efficacité à mi-parcours du protocole financier et à la fin de celui-ci. Cet exercice pourra inclure des recommandations sur la façon d'améliorer la mise en œuvre de la facilité (article 6b nouveau de l'annexe II).

LA FACILITÉ D'INVESTISSEMENT

« La facilité d'investissement opère dans tous les secteurs économiques, et soutient des investissements dans des organismes du secteur privé et du secteur public gérés commercialement, y compris des infrastructures économiques et technologiques génératrices de revenus qui revêtent une grande importance pour le secteur privé. La facilité :

- est gérée comme un fonds renouvelable et vise à être financièrement viable. Ses interventions se font à des conditions de marché et évitent de créer des distorsions sur les marchés locaux et d'écarter des sources privées de capitaux ;
- soutient le secteur financier ACP et agit comme un catalyseur en encourageant la mobilisation de ressources locales à long terme et en attirant les investisseurs et les bailleurs de fonds privés étrangers vers des projets dans les États ACP ;
- supporte une partie du risque des projets qu'elle finance. Sa viabilité financière à long terme reposant sur la totalité de son portefeuille global et non par des opérations individuelles ; et
- s'efforce de mobiliser des fonds par l'intermédiaire d'institutions et de programmes nationaux et régionaux, dans la zone ACP, qui encouragent le développement des petites et moyennes entreprises (PME). »

Accord de partenariat de Cotonou révisé, Annexe II, Article 3

Au-delà de la mise en œuvre de la facilité, la première révision quinquennale conduit à un assouplissement des procédures d'éligibilité aux ressources du FED en faveur des parlements nationaux, des acteurs non étatiques, des collectivités locales, et des Etats non membres du groupe d'Etats ACP « *lorsqu'ils participent à une initiative commune ou à une organisation régionale avec les Etats ACP* » (article 58).

C. Le cadre de la coopération commerciale

L'accord de Cotonou prévoit la mise en place, à partir du 1^{er} janvier 2008, de nouveaux régimes d'échange entre l'Union européenne et chacun des six sous-ensembles ACP constitués en unions douanières : l'Afrique de l'Ouest (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest – CEDEAO), l'Afrique centrale (Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale – CEMAC), l'Afrique de l'Est et du Sud (Marché commun d'Afrique orientale et australe – COMESA), l'Afrique australe (Communauté de développement d'Afrique australe – SADC) les Caraïbes (CARIFORUM) et le Pacifique (Etats ACP du Pacifique). Il met notamment fin au Stabex (créé en 1975) et au Sysmin (créé en 1980), mécanismes de stabilisation des prix qui garantissaient les recettes des exportations des pays ACP pour les produits agricoles (Stabex) et pour les produits miniers (Sysmin). Si ce volet n'est pas affecté par la première révision quinquennale, votre rapporteure juge néanmoins utile de rappeler les principaux points en discussion en raison de l'imminence des échéances.

La modification du volet commercial de l'accord repose sur **la mise en place d'« accords de partenariat économique » (APE)** visant à instaurer une relation contractuelle conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En créant une discrimination entre pays en développement, les préférences accordées sans contrepartie aux seuls pays ACP, l'accord précédent de Lomé IV révisé contrevenait, en effet, à ces règles. Après d'intenses négociations entre la Commission européenne et certains pays en développement, une dérogation a été obtenue lors du Sommet de Doha en 2001, qui permet de maintenir les préférences unilatérales jusqu'au 31 décembre 2007.

Après une première phase de consultation de l'ensemble des pays ACP, les discussions ont porté, zone par zone, sur les processus d'intégration régionale, en vue de faciliter le commerce intra régional (harmonisation des documents et contrôles douaniers, mise en place d'un code douanier régional) et préparer les nouvelles modalités d'accès au marché. Les négociations se sont engagées sur le texte même des accords, en 2006. A l'heure actuelle, les négociations sont marquées par un important retard, alors que la dérogation dont bénéficie l'actuel régime de préférences commerciales en faveur des pays ACP expire à la fin de l'année. En l'absence d'accords de partenariat économique à cette date, les pays ACP à revenu intermédiaire pourraient perdre le bénéfice de leurs préférences commerciales et être alignés sur le régime moins favorable du « système de préférences généralisées » (SPG) commun à l'ensemble des pays en développement. Pour leur part, les pays ACP les moins avancés continueront de bénéficier du régime d'accès libre de droits et de quotas (régime « Tout sauf les armes »).

De longue date, les pays ACP ont manifesté le souhait que les négociations sur la libéralisation du commerce prennent également en compte les exigences de développement et d'accompagnement pour faire face, notamment, aux pertes de recettes fiscales et douanières. Les principaux sujets en discussion concernent le calendrier de mise en œuvre des accords, les offres sur l'accès aux marchés et les mesures d'accompagnement des APE.

- Le calendrier

Fin 2006, plusieurs régions ACP ont sollicité un report de l'entrée en vigueur des accords de partenariat économique, le temps d'approfondir les négociations et de prendre les mesures préparatoires préalables. Depuis, ces régions ont réaffirmé l'objectif de conclure les négociations avant fin 2007 mais proposent une longue période transitoire. Les milieux socioprofessionnels et la société civile de ces pays estiment, pour leur part, que les échéances sont trop rapprochées et souhaiteraient des progrès conséquents dans l'intégration régionale avant l'entrée en vigueur des APE.

- L'accès au marché communautaire

Au niveau de l'Union européenne, un consensus se dégage pour exploiter toutes les flexibilités autorisées par les règles de l'OMC. La mise en place des APE sera progressive, sur une période sans doute supérieure à 12 ans, et

asymétrique, avec un degré d'ouverture du marché communautaire plus élevé que celui des marchés ACP, mais dans une proportion qui reste à déterminer, notamment en fonction des listes de produits sensibles à protéger. En ce qui concerne l'accès au marché européen, la Commission a proposé, en avril 2007, d'étendre le régime « Tout sauf les armes »⁽¹⁾ à l'ensemble des pays ACP et non plus seulement aux seuls pays les moins avancés.

- Les mesures d'accompagnement

Ces mesures constituent aujourd'hui une question centrale dans les négociations, dont la conclusion appartient aussi bien aux Etats membres qu'à la Commission. Les objectifs de ce dispositif sont multiples : compensation des pertes de recettes fiscales des pays ACP, appuis à l'intégration régionale, renforcement des capacités commerciales et productives, création d'infrastructures, mise à niveau spécifique des secteurs économiques exposés à la concurrence.

Pour la Commission, l'accompagnement des accords de partenariat économique sera financé par le 10^{ème} Fonds européen de développement (FED). Au-delà, l'Union européenne a pris l'engagement de porter son aide au commerce à 2 milliards d'euros par an d'ici 2010 (un milliard pour la Commission *via* le FED et un milliard pour les Etats membres) et d'en réserver une « part substantielle » aux pays ACP. Les régions ACP souhaitent cependant obtenir des ressources additionnelles et, à tout le moins, des garanties supplémentaires sur les engagements de l'Union européenne. A cet égard, elles sollicitent l'intégration de clauses de coopération dans les textes des accords de partenariat économique. Surtout, les régions ACP souhaitent chacune pouvoir créer un nouveau fonds spécifique d'appui à ces accords.

Consciente de la difficulté de ces négociations, votre rapporteure considère cependant qu'elles ne doivent pas se limiter à une approche purement commerciale et intégrer une dimension visant le développement, en privilégiant une ouverture des marchés la plus asymétrique possible, une période de transition supérieure au droit commun et des mesures d'accompagnement dans l'intérêt des pays ACP.

(1) En février 2001, le Conseil a adopté le règlement dit « Tout sauf les armes » (TSA) qui garantit un accès en franchise de douanes et de contingent à tous les produits des pays les moins développés. Seules les armes et les munitions sont exclues du système. Les importations de bananes fraîches, de riz et de sucre ne sont pas tout de suite totalement libéralisées. Les taxes douanières seront progressivement réduites jusqu'à obtenir une franchise totale pour les bananes en janvier 2006, pour le sucre en juillet 2009 et pour le riz en septembre 2009.

II – LES PERSPECTIVES DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT, INSTRUMENT FINANCIER PRINCIPAL DE L'ACCORD DE COTONOU

Le Fonds européen de développement (FED), créé à l'initiative de la France dès le traité de Rome en 1957, constitue l'instrument financier principal de la coopération européenne avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), ainsi qu'avec les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)⁽¹⁾.

A. Les principes de fonctionnement du FED

Les engagements pris dans le cadre de l'accord de Cotonou sont mis en oeuvre à travers le Fonds européen de développement. Comme l'accord, il fait l'objet de négociations intergouvernementales quinquennales.

1) *Un dispositif spécifique*

L'aide de l'Union européenne aux pays ACP passe actuellement par deux canaux principaux : les fonds prélevés sur le budget communautaire et les fonds prélevés sur le FED. Ces deux formes d'aide sont régies par des règles administratives et des structures décisionnelles différentes. Les fonds prélevés sur le budget communautaire sont gérés conformément au règlement financier général tandis que **la gestion du FED obéit à des mécanismes partenariaux inscrits dans l'accord de Cotonou**. Ainsi, couvert par un accord intergouvernemental *ad hoc*, le Fonds est financé par les Etats membres, le taux de contribution de chacun dépendant, pour partie, de son produit intérieur brut (PIB) mais aussi de ses liens historiques avec les Etats ACP concernés.

Depuis 1973, la Commission européenne prône l'intégration dans le budget de l'Union européenne de l'aide accordée aux pays ACP ainsi qu'aux pays et territoires d'outre mer (PTOM) dans le cadre du FED, afin d'accroître le contrôle public de cette aide ainsi que sa transparence et son efficacité. A l'heure actuelle, **le Fonds est, en effet, le seul poste de dépenses non soumis à l'autorisation du Parlement européen**. Le risque, déjà élevé, de voir les relations avec les pays ACP marginalisées par comparaison avec d'autres régions du monde est ainsi accru par leur manque de visibilité dans les enceintes politiques de l'Union. Au cours des négociations sur les perspectives financières 2007 – 2013, la Commission a relancé la proposition de budgétisation du FED qui a été, une nouvelle fois, rejetée par le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005. Le débat sera probablement réouvert à l'occasion de la préparation des prochaines perspectives financières (2014 – 2020).

(1) Les pays et territoires d'outre-mer français sont Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

Le FED est composé de plusieurs instruments, notamment l'aide non remboursable, les capitaux à risque et prêts au secteur privé. Les instruments Stabex et Sysmin visant à amortir les chocs externes dans les secteurs agricole et minier ont été supprimés par l'accord de partenariat de Cotonou. Cet accord a également rationalisé les instruments du Fonds et introduit un système de programmation glissante permettant plus de flexibilité et accordant une responsabilité plus importante aux États ACP.

Sur la période 2000 – 2007, l'enveloppe du neuvième Fonds s'élève à 13,8 milliards d'euros. En 2006, les crédits du FED ont principalement été engagés dans le secteur de l'éducation, de la santé et des équipements d'assainissement de base, avec un montant de 1,16 milliard d'euros, soit 34 % de l'enveloppe totale qui s'est élevée à 3,4 milliards d'euros. Le secteur des transports, des communications et de l'énergie vient en deuxième position avec un montant de 933 millions d'euros de crédits engagés, suivi par les interventions dans le domaine de l'agriculture et de la pêche (368 millions d'euros) et les actions en faveur de l'environnement (324 millions d'euros). En termes de répartition géographique, ces crédits ont bénéficié aux régions d'intervention du FED à hauteur des montants suivants :

INTERVENTIONS DU FED PAR RÉGION EN 2006

(en millions d'euros)

Régions d'intervention	Montant décidé en 2006
Afrique	2 019,3
Caraïbes	224,0
Pacifique	10,2
Pays et territoires d'outre mer	77,8
Programmes non géographiques	1 076,5
Total	3 407,8

Source : Rapport général 2006 sur l'activité de l'Union européenne

2) Une amélioration des performances du FED à poursuivre

L'efficacité des performances du FED a fait l'objet de vives critiques en raison du faible rythme de ses décaissements, signe de dysfonctionnements dans la gestion de l'aide. Face à ces difficultés, une réforme de l'aide communautaire, approuvée par le Conseil sous Présidence française en novembre 2000, a permis de faire évoluer les modalités de mise en œuvre du Fonds. Les délégations de la Commission européenne sur le terrain jouent désormais un grand rôle dans la phase de programmation, en concertation avec le pays bénéficiaire. En outre, si l'aide s'inscrit toujours dans le cadre de documents de programmation pluriannuels, qui contribuent à une meilleure prévisibilité des ressources, elle prend de plus en plus souvent des formes qui autorisent des décaissements plus rapides (aide budgétaire et aides sectorielles). Entre 2001 et 2003, le volume des aides budgétaires engagées sur financement du FED est ainsi passé de 387

millions d'euros à 773 millions d'euros. L'objectif de la Commission est de parvenir à 50 % de l'aide sous cette forme.

Grâce à ces efforts, la Commission est parvenue à réduire progressivement la durée moyenne d'exécution des opérations financées. Les décaissements ont ainsi progressé, passant de 1,8 milliard d'euros à 2,8 milliards d'euros par an entre 2001 et 2006. **Votre rapporteure souligne que l'amélioration du rythme de décaissement du FED a un impact significatif sur la contribution française, dont la hausse (de 300 millions d'euros dans les années 90 à 654 millions d'euros en 2006) modifie sensiblement la structure de notre aide.**

Au 31 décembre 2006, la situation financière des 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} FED faisait apparaître un montant de 3,16 milliards d'euros non encore engagés comme l'illustre le tableau ci-après :

SITUATION FINANCIÈRE DES 6^È, 7^È, 8^È ET 9^È FED À LA FIN DE L'ANNÉE 2006
(en milliards d'euros)

Fonds alloués aux Etats ACP (par FED)			Fonds engagés	Fonds dépensés	Fonds non engagés / engagements non liquidés		
6 ^{ème} -8 ^{ème} FED	9 ^{ème} FED	Total 6 ^{ème} -9 ^{ème} FED			Fonds non engagés	Engagements non liquidés	Total des fonds restants non dépensés
A	B	C (A+B)	D	E	F (C-D)	G (D-E)	H (F+G)
29,04	15,56	44,60	41,45	31,16	3,16	10,28	13,44

Source : Rapport annuel relatif à la gestion financière des 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} FED en 2006 – 27 avril 2007

S'agissant du 9^{ème} FED, le rapport annuel relatif à la gestion des différents FED en 2006 évalue le montant des décaissements à 2,826 milliards d'euros au 31 décembre 2006, soit un niveau de décaissements encore jamais atteint par le Fonds. Tant les engagements individuels, à savoir les contrats conclus sur la base de programmes approuvés, que les paiements, ont dépassé les objectifs, établissant de nouveaux records pour le FED, comme le retrace le tableau ci-après :

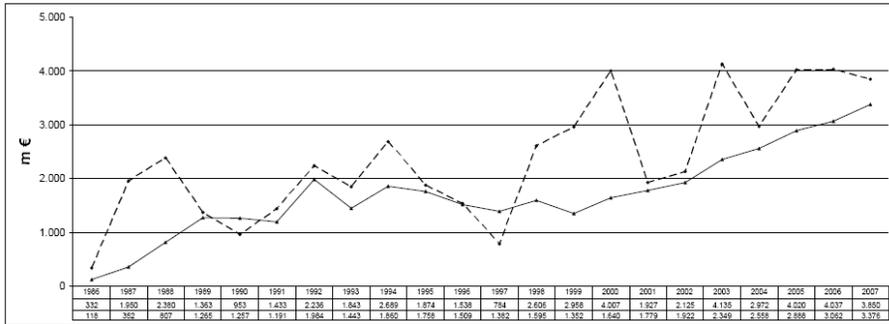
PRINCIPAUX INDICATEURS DE PERFORMANCE DU FED (2002 – 2006)
(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	
					Objectif	Situation
Engagements globaux	2.125	3.769	2.648	3.511	3.400	3.408
Engagements individuels	2.436	3.062	3.038	3.057	3.250	3.654
Paiements	1.922	2.345	2.464	2.511	2.750	2.826

Source : Rapport annuel relatif à la gestion financière des 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} FED en 2006 – 27 avril 2007

Parallèlement à l'amélioration des paiements, le rythme des engagements s'est notablement accéléré au cours de ces dernières années. Le graphique ci-après illustre cette évolution marquée par une tendance structurelle à la hausse des paiements à partir de 2000 :

RYTHME D'EXÉCUTION DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT (1986 – 2007)



-- engagements — paiements

Source : Communication de la Commission européenne COM(2007) 599 final – 5 octobre 2007

Votre rapporteure estime que si l'amélioration de la performance du FED en termes de décaissements constitue un progrès, la question de la réalité des effets de l'aide sur le terrain reste posée, comme c'est le cas pour l'ensemble des bailleurs de fonds. S'agissant plus spécifiquement du FED, une difficulté réside notamment dans la complémentarité de l'action de la Commission avec celle de la coopération française. Cette complémentarité dépend en grande partie de la coordination entre la délégation de la Commission et les représentants des Etats membres lors de la programmation et de l'identification des besoins et des priorités. La question de cette articulation doit conduire à renforcer l'influence de la France sur les orientations de la politique communautaire de développement, par une participation accrue à l'élaboration des stratégies et des projets de coopération. Cette question reste naturellement d'actualité dans le cadre de la programmation du 10^{ème} FED qui doit couvrir la période 2008 – 2013.

B. Les orientations du 10^{ème} FED

La première révision quinquennale de l'accord de Cotonou s'est accompagnée d'une négociation sur la création du 10^{ème} FED pour la période 2008 – 2013, fondé notamment sur la question d'une meilleure gestion de l'aide.

1) Le compromis sur le cadre financier pluriannuel

Parallèlement aux négociations en vue de la révision du FED, avaient lieu celles concernant les perspectives financières de l'Union européenne qui mettent en jeu la budgétisation du Fonds. Les désaccords sur la question du financement du FED ont eu des répercussions sur les négociations de révision de l'accord de Cotonou. La Présidence luxembourgeoise et la Commission avaient, en effet, demandé aux Etats membres de fixer l'enveloppe budgétaire dont bénéficieraient les pays ACP pour la période 2008 – 2013. Or, certains Etats membres, dont la France, refusaient d'annoncer un engagement financier chiffré aux pays ACP tant qu'aucune décision n'était prise quant au mode de financement du cadre financier pluriannuel.

Un compromis a finalement été trouvé, les parties à l'accord de Cotonou s'entendant sur la formule suivante : « *L'Union européenne maintiendra, pour la nouvelle période, son effort d'aide aux Etats ACP au moins au même niveau que le 9^{ème} FED hors reliquats auquel il convient d'ajouter, sur base des estimations communautaires, les effets de l'inflation, de la croissance au sein de l'Union européenne et de l'élargissement de celle-ci aux dix nouveaux Etats membres en 2004* » (annexe Ia nouvelle de l'accord de Cotonou révisée intitulée : « *Cadre financier pluriannuel de coopération au titre du présent accord* »).

Cet engagement de maintien de l'aide a été formalisé par le second texte, soumis à l'examen de l'Assemblée nationale, adopté à Bruxelles, le 17 juillet 2006 ⁽¹⁾. Cet accord interne est notamment destiné à fixer le montant des contributions financières au 10^{ème} FED des Etats membres, à créer les comités de gestion du FED et de la facilité d'investissement gérée par la BEI, à répartir les droits de vote et à fixer les montants des principales enveloppes, pour les Pays ACP et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Le budget du 10^{ème} FED s'élèvera ainsi à 22,682 milliards d'euros pour la période 2008 – 2013, soit 0,03 % du PIB européen. Par rapport au 9^{ème} FED, ce montant tient compte du passage d'une période de cinq à six ans, de la croissance, de l'inflation et de l'élargissement de l'Union européenne. Il sera complété par un mandat de la Banque européenne d'investissement pour les pays ACP de 2 milliards d'euros de prêts concessionnels sur la période.

Avec la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, la France a obtenu le maintien du financement des pays et territoires d'outre mer (PTOM) qui s'élèvera à 286 millions d'euros ⁽²⁾ (1,26 % des crédits du FED). **L'article 1^{er} de**

(1) Suite à l'accord politique intervenu lors du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 sur le montant du 10^{ème} FED et la clé de répartition entre Etats membres.

(2) Aux termes de l'article 3 de l'accord interne, 256 millions d'euros sont destinés à financer les programmes indicatifs nationaux (PIN) et régionaux (PIR) et 30 millions d'euros sont alloués à la BEI pour financer la facilité d'investissement.

L'accord interne précise également que 21.966 millions d'euros sont alloués aux Etats ACP et 430 millions d'euros affectés à la Commission pour financer les dépenses liées à la programmation et à la mise en œuvre du FED. S'agissant des ressources allouées aux Etats ACP, l'article 2 de l'accord prévoit une répartition de l'enveloppe comme suit :

– 17,76 milliards d'euros pour le financement des programmes indicatifs nationaux (PIN) et régionaux (PIR) d'appui à la coopération et à l'intégration régionale ;

– 2,7 milliards d'euros pour financer la coopération intra-ACP et interrégionale avec un grand nombre d'Etats ACP ou la totalité d'entre eux ;

– 1,5 milliard d'euros sous la forme d'une dotation à la BEI en vue de financer la facilité d'investissement.

L'article 2 précise qu'une partie de ces fonds, à l'exception de ceux alloués à la BEI, peuvent servir à « *réagir aux chocs extérieurs et à couvrir des besoins imprévus, notamment pour une aide humanitaire et d'urgence à court terme complémentaire lorsque l'aide ne peut pas être prise en charge par le budget communautaire, pour atténuer les conséquences négatives des fluctuations à court terme des recettes d'exportations* ».

En ce qui concerne les frais de gestion affectés à la Commission européenne, le montant de 430 millions d'euros équivaut à une reconduction en proportion par rapport au 9^{ème} FED, à hauteur de 1,9 % du total des crédits.

Enfin, l'accord maintient la « *clause couperet* »⁽¹⁾, destinée à encourager l'accélération des décaissements et éviter l'accumulation de reliquats de crédits reportés d'un FED sur l'autre, tout en fixant une clause de rendez-vous en 2010. A cette date, une évaluation de la mise en œuvre de la coopération communautaire sera conduite afin de statuer sur la mobilisation des reliquats du 9^{ème} FED.

2) Les réformes engagées dans le cadre du 10^{ème} FED

La mise en œuvre du 10^{ème} FED doit s'accompagner d'un certain nombre d'adaptations et de réformes dont les différents aspects sont évoqués ci-après.

• Les règlements financiers et de mise en œuvre

Contrairement à ce qui s'était fait pour les FED précédents, l'accord interne du 10^{ème} FED n'inclut ni le détail des règles de programmation, ni le fonctionnement de la comitologie du prochain FED, et renvoie au Conseil européen l'adoption d'un règlement de mise en œuvre et d'un règlement financier.

(1) La date limite d'engagement des crédits du 9^{ème} FED et des FED précédents est fixée au 31 décembre 2007.

Le règlement de mise en œuvre du 10^{ème} FED, adopté en mai 2007 ⁽¹⁾, a pour objet de préciser les modalités de programmation et de suivi des crédits, mais aussi de définir les compétences des comités de gestion où siègent les représentants des Etats membres ⁽²⁾. Par rapport au 9^{ème} FED, ce règlement prévoit que sont soumis, pour avis, au comité du FED non plus les propositions de financement individuelles, c'est-à-dire les projets d'aide concrets, mais des programmes d'action annuels, fixant les objectifs poursuivis, les domaines d'intervention, les résultats attendus, les procédures de gestion et le montant total du financement prévu. Les documents de stratégie, les enveloppes allouées, les programmes indicatifs et toute modification les concernant résultant des revues périodiques ou ponctuelles resteront soumis à l'avis préalable du comité du FED. En revanche, les critères d'attribution de l'aide, les mesures spéciales d'un montant ne dépassant pas 10 millions d'euros et les divers rapports de suivi et d'évaluation seront présentés au comité du FED seulement pour information. Ce nouveau règlement prévoit également la possibilité pour une minorité de blocage (dont dispose le couple franco-allemand) d'écarter tout projet du programme annuel d'action, sans bloquer l'ensemble du programme.

En ce qui concerne le volet financier, l'accord interne du 17 juillet 2006 formalise l'accord politique trouvé lors du Conseil européen de décembre 2005 sur le montant du 10^{ème} FED et la clé de répartition entre Etats membres. Parallèlement, un protocole financier a été adopté en juin 2006, qui fixe le montant des crédits alloués aux pays ACP, région par région et pays par pays. Un projet de règlement financier reste à adopter qui est en cours de discussion ⁽³⁾. Ce projet prévoit le passage de trois appels à contributions annuels à la mensualisation des appels. Dans l'attente de ce règlement, la Commission a proposé une modification du règlement financier du 9^{ème} FED afin de faciliter la gestion de l'aide en autorisant des mandats de gestion de l'aide européenne à des opérateurs nationaux des Etats membres ⁽⁴⁾.

• Les lignes directrices de la programmation

Dans le cadre de la programmation du 10^{ème} FED, la Commission a proposé aux Etats membres de participer à la rédaction d'un « cadre commun de programmation pluriannuel », au sein duquel deux étapes sont distinguées d'analyse conjointe de la situation du pays partenaire puis, de « réponse

(1) Règlement (CE) n° 617/2007 du Conseil du 14 mai 2007 relatif à la mise en oeuvre du 10^{ème} FED dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE (JO L 152 du 13 juin 2007).

(2) Le comité de gestion du FED est institué par l'article 8 de l'accord interne et le comité de gestion de la facilité d'investissement gérée par la BEI par son article 9.

(3) Dans sa communication du 16 juillet 2007, la Commission a présenté une proposition de règlement financier, alignée dans la mesure du possible sur les dispositions du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, tout en tenant compte de la spécificité du FED, dont le financement reste extérieur au budget de l'UE.

(4) Règlement du Conseil du 19 mars 2007 modifiant le règlement financier du 27 mars 2003 applicable au 9^{ème} FED.

stratégique conjointe ». Cette programmation conjointe européenne des programmes indicatifs nationaux (PIN) est prévue dans une dizaine de pays. La seconde innovation du 10^{ème} FED réside dans un effort de mise en place de programmes horizontaux (ligne intra-ACP). Cette ligne budgétaire, co-gérée avec le Secrétariat ACP basé à Bruxelles, permet au Fonds de financer des programmes trans-régionaux et transversaux, telles que les facilités Eau, Energie ou Paix.

Une priorité sera, par ailleurs, accordée aux mesures d'accompagnement des futurs accords de partenariat économiques (APE), au renforcement de la gouvernance et au renouvellement du financement de la facilité européenne pour la paix en Afrique.

- L'accent porté sur la gouvernance

Dans le but d'encourager les réformes, la Commission a élaboré des profils gouvernance et demandé aux pays partenaires d'établir des programmes de réformes. Ces documents serviront à allouer une « tranche incitative à la gouvernance démocratique », prélevée sur les 2,7 milliards d'euros que la Commission a mis de côté à cet effet. L'idée est d'accorder un montant qui peut s'élever jusqu'à 30% de l'allocation initiale pour les pays présentant un programme de réforme jugé excellent. La Commission a fixé quatre paliers : 10% pour les pays se contentant de présenter un programme quelle que soit sa qualité, 15 ou 20% pour un programme jugé bon, 25% pour un programme jugé très bon et 30% pour un excellent programme ou la participation au mécanisme de revue par les pairs.

- Les instruments de l'aide

Le 10^{ème} FED est doté d'une vaste gamme d'instruments : aide projet et aide programme – dont des aides budgétaires globales et sectorielles – financés sur les enveloppes nationales « A » (aides programmables à hauteur de 13,5 milliards d'euros) et « B » (aides imprévues, non programmables pour 1,8 milliard d'euros), programmes régionaux, programmes thématiques à travers un certain nombre de facilités (eau, énergie, paix, infrastructures) de la ligne intra-ACP et à travers la participation à des fonds multilatéraux (Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme) et prêts bonifiés de la BEI à travers la facilité d'investissement.

La Commission réfléchit, par ailleurs, à l'idée de contractualiser certains objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dans le but d'articuler la prévisibilité de l'aide, *via* la programmation avec une logique de résultat (l'atteinte des OMD). Le système envisagé est proche de celui de l'aide budgétaire moyennant un affinement des critères

- Les priorités géographiques et sectorielles

Les priorités géographiques et sectorielles du FED recourent les secteurs d'activité définis dans le consensus européen de décembre 2005 (commerce, environnement, infrastructures, développement rural, eau et énergie,

gouvernance, prévention des conflits, développement humain, cohésion sociale et emploi) en mettant l'accent sur trois aspects : la lutte contre la pauvreté (90% des crédits du 10^{ème} FED seront affectés aux pays les moins avancés, en particulier en Afrique subsaharienne) ; la gouvernance démocratique avec l'instauration de la tranche incitative (2,7 milliards d'euros pris sur l'enveloppe « A ») allouée aux pays partenaires en fonction de leurs engagements en matière de gouvernance et l'appui à l'intégration régionale, la dotation des programmes indicatifs régionaux (PIR) passant de 350 millions d'euros sous le 9^{ème} FED à 1,765 milliard d'euros sous le 10^{ème} FED.

C. L'évolution de la contribution française

Depuis le 8^{ème} FED (1995 – 2000), notre pays est le premier contributeur au FED, à hauteur de 24,3 %. Cette « sur-cotisation » par rapport à sa clé de contribution au budget communautaire a été renouvelée lors de la négociation du 9^{ème} FED (2002 – 2007). Pour le 10^{ème} FED, la France a obtenu une baisse de son effort contributif de 24,3 % à 19,55 %, ce qui la place désormais en 2^{ème} position derrière l'Allemagne (20,5 %). **La contribution de la France au 10^{ème} FED devrait ainsi s'élever à 4,4 milliards d'euros, soit une contribution moyenne annuelle de 739 millions d'euros.**

1) La participation de la France au FED

Les Etats membres apportent leur contribution au FED au fur et à mesure des décaissements effectifs. Limités dans leur rythme pendant de nombreuses années, ceux-ci sont plus élevés depuis 2001, sous l'effet de réformes du dispositif communautaire de coopération évoquées précédemment, du recours accru à l'aide budgétaire et de la « clause couperet » du 9^{ème} FED (voir *supra*). Le tableau ci-après retrace l'évolution de la contribution de la France au Fonds européen de développement depuis 2000 :

EVOLUTION DES DÉCAISSEMENTS AU TITRE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU FED
(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (estimation)
Montant de la contribution française	360	443	595	534	658	641	648

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

En 2005, la part de notre contribution au FED a représenté 7,9 % de notre aide publique au développement totale (12,1 % de notre APD hors remise de dettes). Elle a ainsi représenté l'équivalent de 19,6 % des dons de notre APD bilatérale qui s'est élevée à 3.264 millions d'euros. Comme votre rapporteure l'a souligné précédemment, l'amélioration du rythme de décaissement du FED a un

impact majeur sur la contribution française dont la hausse modifie la structure de notre aide. Cette augmentation « absorbe » en effet la majeure partie de la marge de progression des crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes au budget duquel la contribution du FED est inscrite ⁽¹⁾.

Pour 2007, la Commission européenne estime que le volume des engagements du FED s'élèvera à 3.450 millions d'euros, conformément à l'engagement d'épuiser l'entière dotation rendue disponible par le 9^{ème} FED (y compris les reliquats des FED précédents). Les paiements devraient, quant à eux, s'établir à 3.005 millions d'euros. Compte tenu de ces prévisions, la Commission a proposé au Conseil, dans une communication du 5 octobre dernier, une troisième tranche de 325 millions d'euros pour 2007. Dans cette hypothèse, la France serait amenée à contribuer au FED à hauteur de 729 millions d'euros en 2007.

Si l'objectif de réserver les montants les plus exacts possibles sur le budget national tend à s'améliorer grâce aux efforts de la Commission, un décalage subsiste dans notre programmation budgétaire. L'accroissement de la contribution de la France au FED se traduit, en effet, dans le PLF 2008, par une augmentation de 45 millions d'euros par rapport à 2007 et l'inscription d'un montant total de 725 millions d'euros pour 2008.

2) Une contribution appelée à croître significativement

La contribution française au 10^{ème} FED s'élèvera à 4,434 milliards d'euros. La France diminuera de manière significative son taux de contribution par rapport au 9^{ème} FED (19,55%, contre 24,3%), mais restera le premier Etat membre sur-contributeur par rapport à sa clef de financement au budget général.

Le tableau ci-après retrace la clé de répartition entre les différents Etats membres sur la période 2008 – 2013, au titre du 10^{ème} FED :

(1) En 2005, la contribution française au FED représentait 29 % du budget de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), soit de loin le premier poste budgétaire devant les « crédits d'intervention hors FSP et coopération technique » (18 %).

CONTRIBUTIONS DES ETATS MEMBRES AU 10ÈME FED (2008 – 2013)

Etats membres	Contributions (en millions d'euros)	Contributions (en %)
Belgique	800,67	3,53
Bulgarie	31,75	0,14
République tchèque	115,68	0,51
Danemark	453,64	2,00
Allemagne	4.649,81	20,50
Estonie	11,34	0,05
Grèce	333,42	1,47
Espagne	1.780,54	7,85
France	4.434,33	19,55
Irlande	206,40	0,91
Italie	2.916,90	12,86
Chypre	20,41	0,09
Lettonie	15,88	0,07
Lituanie	27,22	0,12
Luxembourg	61,24	0,27
Hongrie	124,75	0,55
Malte	6,80	0,03
Pays-Bas	1.100,07	4,85
Autriche	546,63	2,41
Pologne	294,86	1,30
Portugal	260,84	1,15
Roumanie	83,92	0,37
Slovénie	40,83	0,18
Slovaquie	47,63	0,21
Finlande	333,42	1,47
Suède	621,48	2,74
Royaume-Uni	3.361,47	14,82
Total des contributions des Etats	22.682	100 %

Source : article 1^{er} de l'accord interne du 17 juillet 2006

Du fait de l'amélioration de la gestion du FED, il y a désormais moins d'incertitudes sur le niveau des versements qui seront appelés en cours d'année. Pour l'heure, les projections font apparaître une croissance marquée du volume de contribution française jusque vers 2010 / 2011, malgré la diminution de la clé contributive de la France sous le 10^{ème} FED. Les appels à contribution portent, en effet, sur l'enveloppe FED en cours. Or, les décaissements au titre du 9^{ème} FED commencent seulement maintenant et l'enveloppe correspondante ne devrait être épuisée que vers début ou mi-2011. L'enveloppe 10^{ème} FED prendra ensuite le relais. La clé de contribution en vigueur restera par conséquent à 24,3% jusqu'à cette date.

Pratiquement, les prévisions de la Commission européenne sur les engagements et les paiements pour le FED sur la période 2009 – 2012 s'établissent comme suit :

PRÉVISION DES ENGAGEMENTS ET DES PAIEMENTS POUR LE FED (*)
(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012
<u>Engagements</u>				
Commission	3.750	3.750	3.750	3.750
Banque européenne d'investissement	500	530	600	650
Total	4.250	4.280	4.350	4.400
<u>Paiements</u>				
Commission	3.075	3.325	3.450	3.500
Banque européenne d'investissement	430	470	500	510
Total	3.505	3.795	3.950	4.010

(*) y compris le 10^{ème} FED

Source : Communication de la Commission européenne au Conseil – 5 octobre 2007

En présentant ces projections, la Commission européenne rappelle que « la marge d'erreur des estimations à moyen terme est élevée et que les chiffres ci-dessus doivent être interprétés avec beaucoup de prudence ».

Il n'en reste pas moins que la progression prévisible des appels à contribution au FED représente un défi budgétaire important pour les Etats contributeurs dans les années à venir, en particulier pour la France. Il est essentiel de veiller à ce que cette progression ne conduise pas à un effet d'éviction sur les autres engagements des Etats membres en faveur du développement. Cette préoccupation est particulièrement importante dans le cas de la France dont les moyens de l'aide bilatérale ont eu tendance à décroître au cours des dernières années.

CONCLUSION

L'accord de Cotonou, qui définit le cadre commercial et les principes d'aide au développement entre l'Union européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), représente un partenariat ambitieux, qui s'appuie sur plus de trente ans d'expérience et s'inscrit dans la durée. L'accord révisé, qui a été adopté en 2005, vient approfondir ce partenariat, en particulier sur le plan politique, même si son volet commercial fait encore l'objet de négociations commerciales difficiles. L'accord interne entre Etats membres qui l'accompagne pose les fondements de l'engagement financier des Etats européens en faveur du Fonds européen de développement (FED).

Ces deux textes sont donc essentiels à la poursuite d'une coopération étroite et ancienne entre l'Europe et les pays ACP que votre rapporteure soutient et encourage. Elle souligne cependant **la nécessité d'une meilleure complémentarité de l'action de la Commission européenne avec celle de la coopération française**. En outre, comme elle vient de le souligner dans son avis budgétaire sur les crédits de l'aide publique au développement pour 2008, **l'augmentation de nos crédits multilatéraux ne doit pas se faire au détriment de nos moyens d'intervention sur le terrain, au plus près des besoins**. Dans de nombreux cas, l'aide bilatérale peut, en effet, s'avérer mieux adaptée aux réalités et plus flexible dans sa mise en œuvre. Cette aide donne, en outre, une réelle visibilité à la politique de coopération française, ce qui n'est pas toujours le cas des programmes multilatéraux.

Sous réserve de ces observations, votre rapporteure recommande l'adoption des projets de loi n°354 et 355.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné les présents projets de loi au cours de sa réunion du 14 novembre 2007.

Après l'exposé de la rapporteure, un débat a eu lieu.

Après avoir remercié la rapporteure pour sa présentation, **le président Axel Poniatowski** a souhaité connaître quelle était la part totale de l'aide française qui empruntait le circuit européen, au-delà des 8 % qui représentaient la part de notre contribution au FED.

La rapporteure a répondu que l'aide de l'Union européenne aux pays ACP passait effectivement par deux canaux principaux : les fonds prélevés sur le budget communautaire et les fonds prélevés sur le FED. Au total, la part d'aide publique au développement française qui emprunte le circuit européen – via le FED et le budget communautaire – est d'environ 18 %. Notre pays est ainsi le premier pays contributeur de l'aide au développement de l'Union européenne.

M. François Loncle s'est interrogé sur la part de l'aide française consacrée aux actions multilatérales, au-delà de la contribution française au FED et au budget communautaire, soulignant qu'il fallait également prendre en compte notre participation au financement des agences onusiennes, par exemple.

La rapporteure a indiqué que les crédits multilatéraux représentaient environ un tiers de l'aide total de la France en matière de développement. Toutefois, il importe de préciser que la part bilatérale comprend les opérations d'allègement et d'annulation de dette.

Le président Axel Poniatowski a ensuite souhaité obtenir des précisions sur les conditions de suspension de l'aide accordée à certains pays.

La rapporteure a indiqué que l'accord de Cotonou prévoyait effectivement une procédure susceptible de conduire à la suspension de l'aide mise en œuvre en cas de violation des droits de l'homme et des principes démocratiques. De fait, l'aide a été suspendue dans une dizaine de cas (République centrafricaine, Haïti, Guinée-Bissau, Togo, Guinée Conakry, Mauritanie, Comores, Fidji et Zimbabwe). A ce jour, seul le Zimbabwe reste sous le coup de sanctions européennes. Elle a ajouté que l'accord de Cotonou prenait également en compte la « *bonne gestion des affaires publiques* ». Ainsi, les « *cas graves de corruption* » peuvent conduire à une suspension de l'aide, conformément à l'article 97 de l'accord. Cette suspension est précédée de consultations qui ne peuvent durer plus de 60 jours. L'article 97 précise qu'« *il est entendu que la suspension serait un dernier recours* ». Toutefois, elle a précisé

qu'à la demande des pays ACP, l'accord révisé renforçait les conditions de recours à la clause de non-exécution en cas de violation des principes essentiels de l'accord, définie par l'article 96. L'objectif est de privilégier le dialogue sous toutes ses formes avant toute décision définitive.

Mme Martine Aurillac a interrogé la rapporteure sur les conditions et l'état de la de la ratification dans les États membres de l'Union européenne, d'une part, et au sein du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

La rapporteure a répondu que les pays ACP étaient rassemblés au sein d'une organisation régionale, le groupe ACP, qui était l'interlocuteur privilégié de l'Union européenne. Elle a ajouté que la France figurait parmi les tous derniers Etats membres de l'Union européenne à ne pas avoir ratifié l'accord. Lors d'un déplacement à Bruxelles pour la préparation de son avis budgétaire sur les crédits de l'aide publique au développement pour 2008, elle a été alertée de l'urgence de la ratification de l'accord de Cotonou pour éviter tout blocage et en a aussitôt informé la commission des Affaires étrangères.

M. Marc Dolez s'est interrogé sur la participation de Cuba aux accords de Cotonou dans la perspective d'un rétablissement des relations apaisées avec l'Union européenne.

La rapporteure a fait observé que Cuba était membre du groupe des États ACP depuis le 14 décembre 2000 mais ne participait pas encore à l'accord. Elle a ensuite convenu de la nécessité d'obtenir des précisions sur ce dernier point au cours de la séance publique.

M. François Loncle a déploré que la France une nouvelle fois s'illustre par son retard dans la ratification des conventions internationales. Il s'est ensuite étonné que le Zimbabwe soit le seul pays actuellement sanctionné et a souhaité que l'attention de la Commission européenne soit attirée sur le respect des critères en matière de droits de l'homme ou de corruption.

La rapporteure a fait valoir que d'autres pays avaient été sanctionnés par le passé. Elle a ajouté que, dans le but d'encourager les réformes, la Commission avait élaboré des profils de bonne gouvernance et demandé aux pays partenaires d'établir des programmes de réformes. Ces documents serviront à allouer une « *tranche incitative à la gouvernance démocratique* », prélevée sur les 2,7 milliards d'euros que la Commission a mis de côté à cet effet. L'idée est d'accorder un montant qui peut s'élever jusqu'à 30% de l'allocation initiale pour les pays présentant un programme de réforme jugé excellent. La Commission a fixé quatre paliers : 10% pour les pays se contentant de présenter un programme quelle que soit sa qualité, 15 ou 20% pour un programme jugé bon, 25% pour un programme jugé très bon et 30% pour un excellent programme ou la participation au mécanisme de revue par les pairs. Cette initiative témoigne de la volonté de prendre davantage en compte la bonne gouvernance dans l'attribution des aides.

M. François Loncle a estimé que le laxisme actuel pénalisait les pays qui luttent effectivement contre la corruption et cherchent à améliorer leur gouvernance.

La rapporteure a estimé que l'initiative de la Commission visait précisément à prendre en compte cette situation en proposant une forme de bonus aux pays qui réalisent de réels efforts dans ce domaine.

Suivant les conclusions de la rapporteure, *la commission a adopté les projets de loi (n^{os} 354 et 355).*

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi.

NB : Le texte des accords figure en annexe aux projets de loi (n° 354 et 355).

ANNEXE

Les Etats d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique parties à l’accord de Cotonou

Au fil des années, de nombreux nouveaux États ACP ont adhéré au Partenariat. Aujourd'hui, ils sont 78. Au titre de l'Accord de Cotonou, on distingue les États ACP moins avancés qui bénéficient, dans certains cas, d'un traitement particulier. Il convient de noter qu'en décembre 2000, Cuba est devenu le 79ème membre du groupe ACP. Toutefois, il ne participe toujours pas au nouvel accord de partenariat. Les 78 États ACP qui participent à cet accord sont les suivants :

États ACP (sauf États ACP moins avancés)

Afrique du Sud (à titre partiel), Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Botswana, Cameroun, Congo (Brazzaville), Cook (Îles), Côte d'Ivoire, Dominique, République dominicaine, Fidji, Gabon, Ghana, Grenade, Guyane, Jamaïque, Kenya, Marshall (Îles), Ile Maurice, Micronésie (États fédérés de), Namibie, Nauru, Nigeria, Niue, Palou, Papouasie Nouvelle Guinée, Saint Christophe et Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et Grenadines, Sénégal, Seychelles, Suriname, Swaziland, Tonga, Trinidad et Tobago, Zimbabwe.

États ACP les moins avancés (PMA) (selon l'annexe 6 de l'accord de Cotonou)

Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, République du Cap-Vert, République Centrafricaine, Tchad, Comores, République Démocratique du Congo, Djibouti, Éthiopie, Érythrée, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée Equatoriale, Haïti, Kiribati, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Mauritanie, Madagascar, Mozambique, Niger, Rwanda, Samoa, São Tomé et Príncipe, Sierra Leone, Îles Salomon, Somalie, Soudan, Tanzanie, Timor Leste, Tuvalu, Togo, Ouganda, Vanuatu, Zambie.

États ACP enclavés

Botswana, Burkina Faso, Burundi, République Centrafricaine, Tchad, Éthiopie, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Rwanda, Swaziland, Ouganda, Zambie, Zimbabwe.