

N° 55

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

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

- le projet de loi autorisant la ratification de l'accord 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,

- et le projet de loi 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,

Par M. André DULAIT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, vice-présidents ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, André Trillard, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mmes Paulette Brisepierre, Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 41 et 42 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. L'ACCORD DE COTONOU, CADRE DE COOPÉRATION ACP/UE	7
A. RAPPEL DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE L'ACCORD	7
B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PREMIÈRE RÉVISION QUINQUENNALE	8
1. <i>Le dialogue politique</i>	8
2. <i>La stratégie de développement</i>	8
3. <i>L'amélioration du fonctionnement de la facilité d'investissement</i>	9
4. <i>Un assouplissement des conditions de financement</i>	9
5. <i>Un engagement de maintien de l'aide</i>	10
II. LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT, UNE PLACE PRÉPONDÉRANTE DANS L'AIDE FRANÇAISE	11
A. UN FINANCEMENT DÉROGATOIRE, HÉRITAGE DE L'HISTOIRE	11
B. DES INCONVÉNIENTS NOTABLES	12
1. <i>Un dispositif en marge de l'aide communautaire</i>	12
2. <i>Un rythme d'exécution relativement imprévisible</i>	12
3. <i>Un facteur d'incertitude pour le budget national</i>	13
C. LES PERSPECTIVES	14
1. <i>Des instruments permettant des décaissements plus rapides</i>	14
2. <i>...ajoutés à un « stock » d'engagements qui reste très élevé</i>	17
3. <i>...et à l'entrée en vigueur du 10eme FED</i>	18
4. <i>... devrait se traduire par des contributions « records » pour la France</i>	19
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
PROJET DE LOI N° 41 (2007-2008)	24
ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT	25
PROJET DE LOI N° 42 (2007-2008)	26
ANNEXE II - ETUDE D'IMPACT	27
ANNEXE III - ETAT DES RATIFICATIONS	28

L'Accord de Cotonou, conclu en mars 2000 et entré en vigueur en mars 2003, définit le cadre juridique de la coopération entre l'Union européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). L'article 95 de cet Accord, conclu pour une durée de 20 ans, comporte une clause de révision tous les cinq ans.

En application de cette clause, des négociations ont été ouvertes en mai 2004 et se sont conclues à Bruxelles le 23 février 2005 par un Accord modifiant l'Accord de Cotonou, objet du premier projet de loi, aujourd'hui soumis à l'approbation du Sénat.

Bien que comportant un engagement à maintenir l'effort consenti par les Etats membres dans le cadre du 9^e FED, l'Accord modifiant l'Accord de Cotonou ne comporte pas de dispositions précises quant au cadre financier pluriannuel de coopération, défini au terme des négociations globales sur les perspectives financières en décembre 2005 et formalisé le 17 juillet 2006 par un accord interne relatif au financement des aides de la Communauté, également soumis à l'examen du Sénat dans un second projet de loi.

Après avoir évoqué les modifications apportées par la révision de l'Accord de Cotonou, votre rapporteur s'attachera à exposer le financement des aides dans le cadre du dixième fonds européen de Développement (FED) et ses enjeux pour l'aide française.

I. L'ACCORD DE COTONOU, CADRE DE COOPÉRATION ACP/UE

A. RAPPEL DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE L'ACCORD

Les relations de coopération entre l'Europe et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sont aussi anciennes que la construction européenne elle-même. Ce cadre de coopération a été redéfini plusieurs fois, par les différentes conventions de Yaoundé, puis de Lomé, puis, le 23 juin 2000, par l'accord de Cotonou, conclu pour une durée de vingt ans, révisable tous les cinq ans.

L'Accord de Cotonou est un accord de partenariat global, en matière d'aide et de commerce, conclu entre 77 pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et l'Union européenne.

Signé en juin 2000 pour une période de vingt ans (de mars 2000 à février 2020) et révisable tous les cinq ans, il a pour objectifs, en cohérence avec le consensus international sur l'aide, la lutte contre la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.

Les évolutions les plus notables liées à l'Accord de Cotonou, par rapport aux cadres de partenariats précédents, résident dans le renforcement de la dimension politique du partenariat, dans son élargissement à de nouveaux acteurs, dans l'élaboration d'un régime commercial compatible avec les règles de l'OMC et dans l'introduction d'un système de gestion de l'aide plus rationnel et davantage axé sur la performance.

En matière de commerce, des Accords de Partenariat Economique (APE) réciproques et compatibles avec les règles de l'OMC, devraient ainsi se substituer au système actuel des préférences non réciproques à partir du 1^{er} janvier 2008. Les négociations, difficiles, sont toujours en cours actuellement.

En matière d'aide au développement, la coopération financière et technique s'effectue dans le cadre des Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) et Régionaux (PIR) financés par le Fonds Européen de Développement.

Les deux instruments financiers associés à l'accord de Cotonou sont l'enveloppe à long terme, qui regroupe toutes les aides non remboursables allouées, sur la base des besoins et des performances des pays et régions ACP, dans le cadre des programmes indicatifs nationaux et régionaux et la facilité d'investissement, gérée par la Banque européenne d'investissement, qui fournit des capitaux à risque et des prêts en vue d'appuyer le développement du secteur privé.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PREMIÈRE RÉVISION QUINQUENNALE

L'accord de Cotonou comprend une clause de révision quinquennale. En application de cette clause, les négociations en vue de la révision de l'accord ont été ouvertes en mai 2004 et se sont achevées en février 2005.

Les modifications apportées par la première révision ne remettent pas en cause les principes généraux et l'économie globale de l'Accord. Elles portent sur la dimension politique de l'Accord, sur les stratégies de développement, la Facilité d'investissement et les procédures de mise en œuvre et de gestion de l'aide.

1. Le dialogue politique

L'article 8 de l'Accord, relatif au dialogue politique, est modifié afin de rendre ce dialogue systématique et formalisé sur les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit.

Afin de rendre le dialogue plus flexible, il ne vise plus directement la clause de non-exécution de l'accord en cas de difficultés mais renvoie aux procédures de consultation prévues aux articles 96 et 97 de l'Accord, dont les délais sont par ailleurs allongés.

Il faut rappeler que si le Zimbabwe reste seul frappé par des sanctions à ce jour, l'aide a été suspendue, depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou, dans six autres cas : République centrafricaine, Haïti, Guinée Bissau, Togo, Guinée Conakry et Mauritanie.

L'article 11, consacré aux politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits est enrichi de nouvelles thématiques : **la lutte contre le terrorisme** pour laquelle les parties s'engagent à échanger des informations sur les groupes terroristes et leurs réseaux de soutien, **la prévention des activités des mercenaires**, la coopération dans la lutte contre **la prolifération des armes de destruction massive** pour laquelle l'accord prévoit une procédure de consultations spécifique.

Il prévoit également que les Parties s'efforcent de prendre les mesures en vue de ratifier le statut de Rome de la **Cour pénale internationale**.

2. La stratégie de développement

La modification du Préambule fait référence de façon plus large aux objectifs du millénaire pour le développement définis en 2000 dans le cadre des Nations unies tout en supprimant la référence à 2015 pour l'objectif de réduction de la pauvreté.

Les articles relatifs aux stratégies de développement sont complétés par des références à la promotion des savoirs traditionnels, à la

lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme, à la coopération régionale.

Afin de **promouvoir la coopération régionale**, l'article 58 prévoit que sont éligibles au financement les organismes régionaux, y compris les organismes dont font partie des Etats non ACP ainsi que les pays non ACP lorsqu'ils participent à une initiative commune avec les Etats ACP.

Les **Parlements des Etats ACP, de même que les autorités locales décentralisées de la Communauté** et les « *acteurs non-étatiques des Etats ACP de la Communauté qui présentent un caractère local* » deviennent explicitement éligibles aux financements du FED.

3. L'amélioration du fonctionnement de la facilité d'investissement

Les conditions de financement ont été assouplies au sein de l'annexe II, relative à la facilité d'investissement gérée par la Banque européenne d'investissement, afin de faciliter la mise en œuvre et la gestion des crédits.

Le cas particulier des pays concernés par l'initiative Pays pauvres très endettés est pris en considération, la Banque devant rechercher les moyens de proposer des taux permettant de limiter les risques d'un nouveau surendettement.

L'Accord précise le rôle de la Facilité comme soutien au secteur financier ACP ; il prévoit que sa **viabilité financière** est assurée dans le cadre de son portefeuille global et non opération par opération.

Il modifie le **mode de rémunération de la Banque** qui s'élèvera à 2% par an de la dotation initiale de la Facilité les deux premières années suivant l'entrée en vigueur du deuxième protocole financier et sera composée par la suite d'une composante fixe de 0,5 % de la dotation initiale et d'une part variable allant jusqu'à 1,5 % par du portefeuille de projets.

Enfin, la Facilité d'investissement sera soumise à une **revue conjointe** à mi-parcours et à la fin du protocole financier afin d'évaluer sa performance.

4. Un assouplissement des conditions de financement

L'Accord comprend une série d'aménagements des procédures permettant une plus grande **flexibilité dans l'allocation des ressources** par la création d'une réserve plus importante lors de la définition des enveloppes nationales et régionales, en prévoyant que des moyens, gérés par la Commission, peuvent être utilisés pour des **actions en faveur de la paix**, la gestion et la résolution des conflits et en adaptant le texte à la poursuite du **processus de déconcentration** des crédits vers les délégations.

5. Un engagement de maintien de l'aide

L'annexe I renvoie à une décision du Conseil des ministres pour la définition du cadre financier pluriannuel tout en prenant l'engagement suivant : « *L'Union européenne maintiendra, pour la nouvelle période, son effort d'aide aux Etats ACP au moins au même niveau que le 9^e FED hors reliquats auquel il convient d'ajouter, sur la 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 membres en 2004* ».

Cet engagement a été formalisé par le second texte soumis à l'examen du Sénat, adopté à Bruxelles le 13 juillet 2006.

Les différents textes nécessaires à la mise en œuvre du Fonds européen de développement

Suite à l'accord politique intervenu lors du Conseil européen de décembre 2005, qui a fixé le montant du 10^e FED (22,6 milliards d'euros) et la clé de répartition entre États membres, un **accord interne a été** conclu en juillet 2006. Cet accord, soumis à l'approbation du Sénat reprend le montant du FED et sa clé de financement, mais aussi une première répartition des enveloppes.

Adopté en juin 2006 par le Conseil des ministres conjoint UE-ACP, le **protocole financier** constitue le cadre financier pluriannuel qui définit le montant des crédits alloués aux ACP, région par région et pays par pays.

Le **règlement de mise en œuvre** pour le 10^e FED, pris sous forme d'un règlement du Conseil, a pour objet de compléter l'accord interne et de préciser les modalités de programmation et de suivi des crédits.

Le **règlement financier** pour le 10^e FED, précise les modalités de cofinancement.

II. LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT, UNE PLACE PRÉPONDÉRANTE DANS L'AIDE FRANÇAISE

A. UN FINANCEMENT DÉROGATOIRE, HÉRITAGE DE L'HISTOIRE...

Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement aux États ACP ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Le traité de Rome de 1957, dès avant la conclusion de la Convention de Yaoundé, avait prévu sa création pour l'octroi d'une aide technique et financière, initialement aux pays africains toujours colonisés à cette époque et avec lesquels certains États ont eu des liens historiques.

A cette époque, les actions extérieures de l'Union européenne n'existent pas et aucun cadre institutionnel n'existe pour les organiser, ce qui conduit à privilégier un processus intergouvernemental et un mode de financement spécifique, le FED.

Le FED est financé par les États membres, soumis à ses propres règles financières et dirigé par un comité spécifique. Chaque FED est conclu pour une période d'environ cinq ans. Depuis la conclusion de la première convention de partenariat en 1964, les cycles des FED suivent, en général, ceux des accords/conventions de partenariat.

Premier FED : 1959-1964

Deuxième FED : 1964-1970 (Convention de Yaoundé I)

Troisième FED : 1970-1975 (Convention de Yaoundé II)

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

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

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

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

Huitième FED : 1995-2000 (Convention de Lomé IV et sa révision IV bis)

Neuvième FED : 2000-2007 (Accord de Cotonou)

Dixième FED : 2008-2013 (Accord de Cotonou révisé)

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 aider respectivement les secteurs agricole et minier ont été supprimés par le nouvel accord de partenariat signé à Cotonou en juin 2000.

Cet accord a aussi rationalisé les instruments du FED et a introduit un système de programmation glissante permettant plus de flexibilité et accordant une responsabilité plus importante aux États ACP.

Le neuvième FED, actuellement en cours d'exécution, est doté d'une somme de 13,5 milliards d'euros pour la période de 2000 à 2007. Sur ce total, la France apporte une contribution de plus de 3 milliards d'euros. En outre, les reliquats des FED précédents s'élèvent à plus de 3 milliards d'euros, portant l'enveloppe disponible à 16,3 milliards d'euros.

B. DES INCONVÉNIENTS NOTABLES

1. Un dispositif en marge de l'aide communautaire

Les raisons qui avaient historiquement conduit à financer le FED hors du budget communautaire, dans un contexte donné, paraissent aujourd'hui peu justifiées après le développement très important des instruments de coopération communautaire, non seulement avec les autres Etats en développement mais aussi avec les ACP eux-mêmes qui perçoivent environ 700 millions d'euros par an du budget communautaire au titre de la sécurité alimentaire, de l'aide humanitaire, de l'accord spécifique avec l'Afrique du Sud, de la politique de la pêche ou encore du soutien à la production de bananes.

Dès 1973, la Commission a proposé de budgétiser cet instrument. Depuis 1993, le Parlement européen a demandé qu'un titre soit réservé pour le Fonds dans le budget communautaire. En effet, à la différence du reste de l'aide communautaire et du fait de ses procédures dérogatoires, le FED échappe à la co-décision.

Si la France avait pu craindre à une certaine période que l'élargissement à l'Est ne se fasse au détriment de l'indispensable solidarité au Sud, il semble que cette crainte ne soit plus justifiée, les nouveaux Etats membres prenant leur part de cette solidarité et d'autre part que la spécificité des règles budgétaires du FED nuise plutôt à son efficacité.

2. Un rythme d'exécution relativement imprévisible

Ne subsiste de la spécificité, initialement justifiée, du FED que son caractère dérogatoire, non seulement sur le plan du financement mais aussi sur celui des procédures. Un rapport au ministre de l'économie, publié en mai 2003, pointait ainsi « *un ordre budgétaire relâché, en complet déphasage avec les finances publiques modernes* », dont la manifestation la plus frappante est l'absence d'annualité budgétaire. Le rapport relevait ainsi le décalage institué entre la date théorique d'entrée en vigueur d'un FED et sa date effective. Ce décalage, d'un an pour les 6ème et 7ème FED entrés en vigueur en mai 1986

et en septembre 1991, a atteint trois ans pour le 8^{eme} (juin 1998) et le 9^e FED (avril 2003), décalage qui risque fort de se reproduire pour l'entrée en vigueur du 10^e FED.

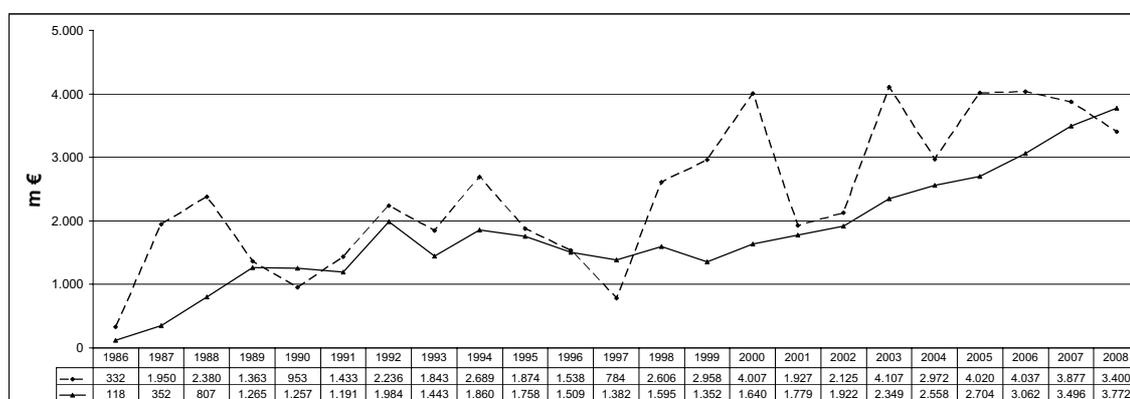
Il a pour effet un « empilement » des engagements financiers au titre des différents FED et une déconnexion entre l'exécution réelle et la période prévue à cet effet. En 2000, les reliquats accumulés représentaient près de six années de fonctionnement du FED.

L'effet cumulé du décalage de l'entrée en vigueur des différents fonds européens et des difficultés des décaissements du fonds ont conduit à un gonflement des engagements non suivis de paiements que l'ancien président de la République Jacques Chirac a vivement dénoncé en octobre 2003, prévenant que « *la France ne pourra accepter longtemps d'être un contributeur aussi important d'aide au développement européen si les résultats continuent d'être aussi modestes pour des raisons exclusives de procédure* ».

3. Un facteur d'incertitude pour le budget national

Entre 2001 et 2006, les engagements sont passés de 1,9 à 3,4 milliards d'euros et les décaissements de 1,8 à 2,8 milliards d'euros.

Cette accélération avait conduit notre collègue Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis des crédits d'aide publique au développement à alerter le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004 : « *Mais à mesure que les décaissements du FED s'accélèrent, ce stock d'autorisations de programmes, au sein d'une enveloppe budgétaire contrainte, apparaît comme une épée de Damoclès budgétaire : au titre des FED encore « vivants », ce sont quelque 4,8 milliards d'autorisations de programme qui restent en stock et sont susceptibles d'être appelés sous forme de contributions¹.* »



--- Engagements ; — Paiements

¹ Avis n° 76 tome 3(2003-2004)

Cette progression des décaissements s'est traduite par une augmentation de la contribution française qui n'a pas toujours été correctement anticipée, ce qui s'est manifesté par des écarts significatifs en gestion. L'accélération brutale en 2003 et 2004, années difficiles pour l'aide française, s'est clairement opérée au détriment des instruments de l'aide bilatérale française.

Année	Contribution française (en millions d'euros)	
	Loi de finances initiale	Exécution
1999	245	268
2000	221	361
2001	213	443
2002	218,46	360,5
2003	496	546
2004	565	658
2005	628	641,72
2006	726	662,587
2007	692	692
2008 (plf 2008)	725	-

C. LES PERSPECTIVES

1. Des instruments permettant des décaissements plus rapides

Les paiements ont enregistré une accélération importante, sous l'effet conjugué de la montée en puissance des aides budgétaires globales, des opérations transversales, des contributions à d'autres dispositifs multilatéraux et d'un mouvement de déconcentration de la gestion au profit des délégations de la Commission.

La déconcentration a eu un impact très important sur la durée des procédures, divisée par 5 dans certains pays. Elle a aussi permis de renforcer la concertation avec les autorités locales.

L'aide budgétaire globale représente plus de 30 % de l'enveloppe A pour le 9^e FED. L'objectif de la Commission est de porter cette part à 50% pour le 10^e FED. Ce type d'aide est en principe beaucoup plus rapidement décaissé que l'aide-projet.

Appui Budgétaire Général (ABG) sous le 9^{ème} FED (en M€) (Source MAE)

Pays ²	Montant Total de la Programmation	L'Appui Budgétaire Général	
		Montant	Pourcentage du total de la programmation
		(1)	(2)
Bénin	288.00	70.00	24.3%
Burkina Faso	432.40	255.00	59.0%
Burundi	162.39	31.50	19.4%
Cameroun	126.29	15.00	11.9%
Cap Vert	44.91	12.50	27.8%
Congo (Brazza)	109.20	28.45	26.1%
Congo (RDC)	371.00	116.00	31.3%
Djibouti	31.60	12.80	40.5%
Dominique	10.80	6.70	62.0%
Rép Dominicaine	120.81	53.00	43.9%
Ethiopie	454.58	186.60	41.0%
Ghana	281.00	90.00	32.0%
Guinée Bissau	73.30	0.00	0.0%
Guyana	39.64	14.90	37.6%
Jamaïque	74.15	40.00	53.9%
Kenya	290.00	150.00	51.7%
Lesotho	106.30	22.50	21.2%
Madagascar	418.49	145.00	34.6%
Malawi	276.66	31.50	11.4%
Mali	395.20	115.00	29.1%
Mozambique	502.61	249.86	49.7%
Niger	332.80	185.00	55.6%
Ouganda	256.60	93.50	36.4%
RCA	94.06	23.52	25.0%
Rwanda	176.65	87.00	49.2%

² Liste des pays pour lesquels l'appui budgétaire a été prévu dans la programmation, ou après la Revue à mi-parcours (Guinée Bissau) ou suite à l'allocation de ressources additionnelles provenant de l'enveloppe B (Vanuatu)

Sénégal	267.50	53.00	19.8%
Sierra Leone	164.70	50.00	30.4%
Tanzanie	393.84	157.49	40.0%
Tchad	209.90	52.48	25.0%
Vanuatu	17.22	0.00	0.0%
Zambie	354.15	182.00	51.4%
Total	6876.75	2530.30	36.8%

La ligne intra-ACP du FED finance différentes actions thématiques transversales : la facilité pour la paix a permis d'apporter un support financier à l'opération AMIS de l'Union africaine au Soudan. Elle supporte aussi des contributions européennes à d'autres fonds multilatéraux comme le fonds fiduciaire de l'initiative « Pays pauvres très endettés » ou le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose ou le Paludisme, également financé en bilatéral.

**Principaux programmes financés sur la ligne intra-ACP du FED
- situation au 31 juin 2007-**

Date de décision	Nom du projet ou programme	Montant projet total
Mars 2003	Facilité Eau I	250M€
Juin 2003	Initiative PPTE	460M€
Juin 2003 (pour 2003-2005)	Fonds mondial de la lutte le Sida, la tuberculose et le paludisme	170M€
Juin 2005	Adaptation des pays ACP	30M€
Juin 2005	Centre pour le développement de l'entreprise et Centre pour le développement de l'agriculture	32M€
Juin 2005	Mécanisme de compensation des matières premières (FLEX)	25M€
Juillet 2005	Fast-track Education	63M€
Novembre 2005	Facilité Eau II	250M€
Novembre 2005	Facilité Energie	220M€
Décembre 2005	Soutien à l'Union africaine	50M€
Février 2006 (pour 2006)	Fonds mondial de la lutte le Sida, la tuberculose et le paludisme	62M€
Mars et Juillet 2006	Facilité Paix	300M€
Juin 2006	Fonds fiduciaire Infrastructures	60M€
Juin 2007	Facilité Migrations	25M€
En cours	Mécanisme de compensation des matières premières (FLEX)	50M€
En cours	Centre pour le développement de l'entreprise et Centre pour le développement de l'agriculture	32M€

2. ...ajoutés à un « stock » d'engagements qui reste très élevé...

Présentée par la Commission européenne, la situation consolidée des FED présente un volume d'engagements restant à payer de plus de 11 milliards d'euros. Les paiements réalisés au 31 décembre 2006 ne concernent que 5 milliards d'euros sur un total de 16,3 milliards d'euros ; l'essentiel des paiements du 9^e FED devraient donc intervenir dans les années à venir.

Situation consolidée des FED (6^e au 9^e) pour les pays ACP et les PTOM 31 décembre 2006 (en millions d'euros)

	Dotations	Engagements	Paiements
COMMISSION			
Programmes nationaux et territoriaux	15 607	15 607	14 143
Bonifications d'intérêt	382	382	353
Capitaux à risque (FED 6 à 8)	2 514	2 514	2 261
Facilité ajustement structurel	2 669	2 669	2 651
Aide d'urgence	722	722	722
Aide aux réfugiés	296	296	278
Stabex	3 871	3 871	3 667
Sysmin	685	685	594
Allègement de la dette (FED 7 et 8)	1 100	1 100	1 100
Utilisation d'intérêts	37	37	32
Transfert des FED 4 et 5	411	411	399
Sous-Total - Lomé	28 296	28 296	26 199
Enveloppe A	9 824	8 304	3 078
Enveloppe B	1 734	1 314	542
Allocation régionale	980	741	85
Allocation intra-ACP	2 902	2 390	944
CDE ³ , CTA ⁴ et APP ⁵	141	109	92
Etudes et AT ⁶ pour les PTOM	2	2	0
Dépenses de mise en œuvre	125	117	111
Assistance spéciale RDCongo	108	108	105
Recettes diverses	76	28	4
Transfert FED 6	37	36	4
Réserves	384		
Sous Total Cotonou	16 313	13 150	4 966
Total Commission	44 609	41 446	31 165
BEI			
Bonifications d'intérêt	188	95	91
Facilité d'investissement	2 057	1 706	402
Total BEI	2245	1 801	493
Milliard conditionnel	1		
GRAND TOTAL (FED 6 à 9)	46 854	43 247	31 658

³ Centre de Développement de l'Entreprise

⁴ Centre Technique pour le Développement Agricole et Rural

⁵ Assemblée Parlementaire Paritaire

⁶ Assistance technique

Au 31 décembre 2007, les fonds du 9^e FED devront avoir été engagés dans leur intégralité mais resteront assez largement à décaisser.

3. ...et à l'entrée en vigueur du 10eme FED...

Dans le cadre du compromis final sur les perspectives financières, le Conseil européen de décembre 2005 a fixé le montant du Xeme FED ainsi que son mode de financement, c'est à dire le maintien hors du budget communautaire et la clé de contribution des Etats membres

L'aide octroyée aux pays ACP et aux PTOM continuera à être financée par le biais du FED pour la période 2008-2013.

Le dixième fonds, couvrant la période allant de 2008 à 2013, prévoit une enveloppe budgétaire de 22.682 millions d'euros.

De ce montant, 21.966 millions d'euros sont alloués aux États ACP, 286 millions d'euros aux PTOM et 430 millions d'euros à la Commission au titre des dépenses d'appui liées à la programmation et à la mise en œuvre du FED.

En particulier, le montant alloué aux ACP est reparti de la façon suivante : 17.766 millions d'euros au financement des programmes indicatifs nationaux et régionaux, 2700 millions d'euros au financement de la coopération intra-ACP et interrégionale, 1500 millions d'euros au financement de la facilité d'investissement. Une part plus importante du budget est consacrée aux programmes régionaux, soulignant ainsi l'importance que revêt l'intégration économique régionale pour le développement national et local auquel elle sert de cadre de base.

La création de "montants d'incitation" pour chaque pays est une innovation du dixième FED, elle s'élève à 2,7 milliards d'euros.

État membre	Clé de contribution	Contribution (en euros)
Belgique	3,53	800 674 600
Bulgarie (*)	0,14	31 754 800
République tchèque	0,51	115 678 200
Danemark	2,00	453 640 000
Allemagne	20,50	4 649 810 000
Estonie	0,05	11 341 000
Grèce	1,47	333 425 400
Espagne	7,85	1 780 537 000

France	19,55	4 434 331 000
Irlande	0,91	206 406 200
Italie	12,86	2 916 905 200
Chypre	0,09	20 413 800
Lettonie	0,07	15 877 400
Lituanie	0,12	27 218 400
Luxembourg	0,27	61 241 400
Hongrie	0,55	124 751 000
Malte	0,03	6 804 600
Pays-Bas	4,85	1 100 077 000
Autriche	2,41	546 636 200
Pologne	1,30	294 866 000
Portugal	1,15	260 843 000
Roumanie (*)	0,37	83 923 400
Slovénie	0,18	40 827 600
Slovaquie	0,21	47 632 200
Finlande	1,47	333 425 400
Suède	2,74	621 486 800
Royaume-Uni	14,82	3 361 472 400
		22 682 000 000

4. ... devrait se traduire par des contributions « records » pour la France.

La Commission anticipe une nouvelle progression des paiements pour les années 2008-2011, années de décaissement du 9^e FED.

En M€ Source :	2008	2009	2010	2011
Commission européenne				
Engagements	3 487	4 200	4 200	4 200
Paiements	3 630	3 560	3 660	3 810

Les projections de décaissements de la Commission, traditionnellement volontaristes, se traduisent néanmoins par des contributions françaises atteignant des niveaux records : 882 millions en 2008, 876 millions en 2009 et 799 millions en 2010.

Le projet de loi de finances pour 2008 ne comporte aucune demande de crédits au titre du 10^e FED, non encore entré en vigueur, mais 725

millions d'euros sont inscrits correspondant à des paiements sur le 9^e FED. Il est précisé que les décaissements au titre du 10^{ème} FED ne devraient commencer qu'en 2011, l'enveloppe dévolue au 9^e FED devant alors s'épuiser, et que la clé de contribution française ne devrait passer qu'à cette date de 24,3 à 19,5 % des appels à contribution de la Commission.

Il convient de rappeler que la clé de contribution française a certes été réduite mais qu'elle s'applique à des montants plus élevés. Si elle a permis de réduire la contribution théorique de la France d'un milliard, elle n'en porte pas moins l'engagement de la France de 3 milliards à 4,4 milliards d'euros alors que, pour l'essentiel, les contributions dues par la France au titre du 9^e FED restent encore largement à appeler pour environ 2 milliards d'euros⁷.

Devant cette situation, il convient de redonner aux Etats membres une certaine visibilité. Comme l'a indiqué M. Jean-Marie Bockel devant votre Commission, la France et l'Allemagne ont ainsi fait part à la Commission de leurs contraintes en insistant sur la nécessité d'un lissage pluriannuel des échéances.

⁷ Les crédits de paiement à ouvrir après 2005 sur autorisations de programmes antérieures à 2005 s'élevaient à 4,176 milliards d'euros d'après le projet de loi de finances pour 2005. Les projets annuels de performance ne présentent plus ces montants. La contribution de la France au FED étant traitée en autorisations d'engagement annuelles.

CONCLUSION

La France a de nombreuses fois souligné son attachement à des liens privilégiés entre l'Union européenne et le continent africain, dont le FED est l'instrument privilégié.

Aussi votre Commission vous recommande-t-elle l'adoption de ces deux projets de loi.

Elle souligne également que la clause de réexamen des perspectives financières en 2008-2009 offre une opportunité pour l'intégration du FED dans le budget communautaire au sein de l'instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique.

L'intégration du continent africain dans une mondialisation régulée, comme sa stabilité politique et sécuritaire est l'affaire et l'intérêt de l'Europe tout entière.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 24 octobre 2007.

A la suite de l'exposé du rapporteur, Mme Catherine Tasca a souhaité des précisions sur les difficultés de fonctionnement du FED et sur les corrections susceptibles d'y être apportées.

M. André Dulait, rapporteur, a indiqué que le FED avait rencontré pendant longtemps des difficultés de décaissement liées à l'excessive complexité de ses procédures. Une réforme récente a permis d'accélérer les décaissements, également accrus par le recours à l'aide budgétaire et par des contributions à d'autres fonds multilatéraux comme le fonds Sida.

M. Robert del Picchia, président, a souligné que les pays destinataires ne disposaient pas des structures administratives nécessaires à la mise en œuvre des programmes et qu'il serait souhaitable de mobiliser, à l'appui de ces programmes, une assistance technique comparable à celle de la coopération française.

M. Robert Bret a souligné le recours à la coopération décentralisée comme la solution la plus adaptée à ces difficultés.

M. André Dulait, rapporteur, a indiqué que dans le cadre de la révision de l'accord de Cotonou, une place plus large était faite aux acteurs non étatiques, comme les collectivités territoriales.

A Mme Catherine Tasca qui s'interrogeait sur les chances de voir aboutir la démarche française d'intégration du FED dans le budget communautaire, M. André Dulait, rapporteur, a indiqué que le Gouvernement devait poursuivre ses efforts avec le soutien du Parlement.

Puis la commission a **adopté les deux projets de loi.**

PROJET DE LOI N° 41 (2007-2008)

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord modifiant l'accord de partenariat, signé à Cotonou le 23 juin 2000, entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Luxembourg le 25 juin 2005, et dont le texte est annexé à la présente loi⁸.

⁸ Voir le texte annexé au document Sénat n° 41 (2007-2008)

ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT⁹

I – Etat du droit communautaire existant ; relation entre le présent accord et l'accord interne entre États membres instituant le 10^{ème} Fonds Européen de Développement:

La Communauté européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Etats ACP) sont liés par un accord de partenariat, signé à Cotonou, en 2000, pour une durée de vingt ans. Cet accord est entré en vigueur le 1er avril 2003.

La mise en œuvre du cadre de coopération au développement entre la Communauté européenne et les Etats ACP, prévu par l'accord révisé de Cotonou, à partir du 1^{er} janvier 2008 (annexe I bis), implique la ratification de l'accord interne entre États membres instituant le 10^{ème} Fonds Européen de Développement pour la période 2008-2013, signé au Luxembourg, le 17 juillet 2006 (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).

II – Effet de l'accord:

L'accord n'implique aucune modification d'ordre législatif ou réglementaire en droit interne.

⁹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires

PROJET DE LOI N° 42 (2007-2008)

Article unique

Est autorisée 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, signé à Bruxelles le 17 juillet 2006 et dont le texte est annexé à la présente loi¹⁰.

¹⁰ Voir le texte annexé au document Sénat n°42 (2007-2008)

ANNEXE II - ETUDE D'IMPACT¹¹

I – Effet sur la législation actuelle :

La Communauté européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Etats ACP) sont liés par un accord de partenariat, signé à Cotonou, en 2000, pour une durée de vingt ans. Cet accord est entré en vigueur le 1er avril 2003.

L'accord de Cotonou comporte trois volets sur le dialogue politique et la dimension migratoire, sur la libéralisation des relations commerciales à travers l'entrée en vigueur d'accords de partenariat économique (APE), en 2008, et sur la coopération au développement, mis en œuvre à travers le Fonds Européen de Développement (FED).

L'accord interne entre Etats membres instituant le 10^{ème} FED, d'un montant de 22,682 milliards d'euros, pour la période 2008-2013, s'inscrit dans ce cadre.

II – Évolution future de la législation :

L'accord révisé de Cotonou prévoit un « *nouveau cadre financier pluriannuel de coopération qui couvrira les montants des engagements débutants à partir du 1^{er} janvier 2008 pour une période de cinq ou six ans* » (annexe 1 bis).

Cette disposition implique la ratification préalable de l'accord de Cotonou pour permettre l'exécution financière de l'accord interne instituant le 10^{ème} FED.

¹¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires

ANNEXE III - ETAT DES RATIFICATIONS

Accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000

Etats	Signature (*)	Notification
Autriche	25/06/2005	03/10/2007
Antigue et Barbude	21/12/2005	
Angola	25/06/2005	
Belgique	25/06/2005	
Barbade	25/06/2005	24/05/2007
Burkina Faso	25/06/2005	08/10/2007
Burundi	25/06/2005	
Bénin	25/06/2005	
Bahamas	23/12/2005	
Botswana	25/06/2005	12/09/2006
Belize	25/06/2005	
CE	25/06/2005	
Répub.centrafricaine	25/06/2005	
Congo	25/06/2005	
Côte d Ivoire	25/06/2005	03/10/2007
Iles Cook	25/06/2005	26/06/2007
Cameroun	25/06/2005	
Cap-Vert	25/06/2005	
Chypre	01/07/2005	08/06/2007
République tchèque	25/06/2005	09/07/2007
Allemagne	25/06/2005	
R.D. Congo	25/06/2005	
Djibouti	25/06/2005	19/09/2007
Danemark	25/06/2005	27/07/2007
Républ. dominicaine	25/06/2005	07/07/2007
Estonie	25/06/2005	17/09/2007
Erythrée	25/06/2005	
Espagne	25/06/2005	01/08/2007
Ethiopie	25/06/2005	05/07/2007
France	25/06/2005	
Fidji	25/06/2005	09/07/2007
Micronésie	22/12/2005	
Gabon	25/06/2005	17/09/2007
Royaume-Uni	25/06/2005	
Guinée équat.	19/12/2005	
Ghana	25/06/2005	
Gambie	25/06/2005	
Guinée	25/06/2005	
Grèce	25/06/2005	
Guinée-Bissau	22/12/2005	
Guyane	25/06/2005	21/05/2007
Hongrie	25/06/2005	18/01/2006
Haïti	25/06/2005	
Italie	25/06/2005	
Irlande	25/06/2005	03/01/2007
Jamaïque	25/06/2005	
Kenya	25/06/2005	18/12/2006
Kiribati	22/12/2005	

Comores	14/11/2005	
St.-Kitts-et-Nevis	25/06/2005	
Liberia	25/06/2005	
Lesotho	25/06/2005	12/09/2007
Lituanie	25/06/2005	19/01/2007
Luxembourg	25/06/2005	04/06/2006
Lettonie	25/06/2005	16/05/2007
Iles Marshall	28/12/2005	
Madagascar	25/06/2005	
Mali	25/06/2005	31/05/2006
Mauritanie	25/06/2005	
Malte	25/06/2005	08/10/2007
Maurice	25/06/2005	23/02/2007
Malawi	25/06/2005	
Mozambique	25/06/2005	15/01/2007
Namibie	22/12/2005	22/08/2007
Niger	25/06/2005	
Nigeria	25/06/2005	
Pays-Bas	25/06/2005	
Nauru	28/12/2005	
Niue	25/06/2005	26/06/2007
Portugal	25/06/2005	
Pap.-Nouv.-Guinée	25/06/2005	
Pologne	25/06/2005	
Palau	28/12/2005	
Rwanda	25/06/2005	01/10/2007
Suède	25/06/2005	24/01/2007
Iles Salomon	25/06/2005	05/12/2006
Seychelles	25/06/2005	14/11/2006
Soudan	25/06/2005	28/03/2007
Finlande	25/06/2005	04/12/2006
Slovénie	25/06/2005	10/08/2006
Slovaquie	25/06/2005	
Sierra_Leone	25/06/2005	
Sénégal	25/06/2005	
Suriname	25/06/2005	21/05/2007
São Tomé e Príncipe	19/12/2005	
Swaziland	25/06/2005	
Tchad	25/06/2005	
Togo	25/06/2005	
Tonga	22/12/2005	27/09/2007
Timor-Leste	19/12/2005	
Trinité-et-Tobago	25/06/2005	
Tuvalu	22/12/2005	
Tanzanie	25/06/2005	25/01/2007
Ouganda	25/06/2005	24/09/2007
Vanuatu	25/06/2005	
Dominique	25/06/2005	
Grenade	25/06/2005	
Sainte-Lucie	25/06/2005	21/05/2007
Samoa	25/06/2005	31/05/2007
St.-Vinc. et Grenad.	25/06/2005	27/07/2007
Afrique du Sud	25/06/2005	
Zambie	25/06/2005	
Zimbabwe	22/12/2005	

(*) when no date is specified, the date indicated above is valid for these parties

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

Etats	Signature (*)	Notification
Autriche		20/09/2007
Belgique		
Bulgarie		01/01/2007
Chypre		20/07/2007
République tchèque		10/07/2007
Allemagne		
Danemark		27/07/2007
Estonie		20/09/2007
Espagne		12/07/2007
France		
Royaume-Uni		
Grèce		
Hongrie		03/09/2007
Italie		
Irlande		09/03/2007
Lituanie		10/07/2007
Luxembourg		04/06/2007
Lettonie		29/05/2007
Malte		08/10/2007
Pays-Bas		
Portugal		
Pologne		
Roumanie		01/01/2007
Suède		29/06/2007
Finlande		04/04/2007
Slovénie		30/07/2007
Slovaquie		04/08/2006

(*) when no date is specified, the date indicated above is valid for these parties