

N° 4806<sup>2</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

---

---

**PROJET DE LOI**

portant approbation

- de l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et de la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part

- de l'Acte final

signés à Cotonou, le 23 juin 2000

- de l'Accord interne entre les représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté dans le cadre du Protocole financier de l'Accord de partenariat entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses Etats membres, signé à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000, 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 de l'annexe, signés à Bruxelles, le 18 septembre 2000

- de l'Accord interne entre les représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour la mise en oeuvre de l'Accord de partenariat ACP-CE et de l'annexe, signés à Bruxelles, le 18 septembre 2000

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES  
ET EUROPEENNES ET DE LA DEFENSE**

(17.6.2002)

La Commission se compose de: M. Paul HELMINGER, Président; M. Emile CALMES, Rapporteur; M. Willy BOURG, Mme Lydie ERR, MM. Ben FAYOT, Marcel GLESENER, Jacques-Yves HENCKES, Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER, Mme Renée WAGENER et M. Claude WISELER, Membres.

\*

**OBJET DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi prévoit la ratification de l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, de l'Acte final, signés à Cotonou, le 23 juin 2000, de l'Accord interne entre les représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté dans le cadre du Protocole financier de l'Accord de partenariat entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses Etats

membres, signé à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000, 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 de l'annexe, signés à Bruxelles, le 18 septembre 2000 ainsi que de l'Accord interne entre les représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au Conseil, relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour la mise en œuvre de l'Accord de partenariat ACP-CE et de l'annexe, signés à Bruxelles, le 18 septembre 2000.

\*

## HISTORIQUE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 4 juin 2001. En date du 1er juin 2001 le projet de loi a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

La Haute Corporation a émis son avis le 5 mars 2002 et marqué son accord avec le présent projet de loi.

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

### Un partenariat pour vingt ans

L'accord de partenariat ACP-UE est un accord global en matière d'aide et de commerce conclu entre 77 pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et l'Union européenne (la Communauté et les 15 Etats membres de l'UE). Signé en juin 2000 à Cotonou (Bénin), il est généralement désigné par le nom accord de Cotonou.

L'accord a une durée de vingt ans et contient une clause permettant sa révision tous les cinq ans. Un protocole financier y est joint. Couvrant des périodes de cinq années, il indique le montant global des ressources qui sont allouées aux ACP par le biais du Fonds européen de développement (FED). Pour la période commençant maintenant, le FED (plus précisément le 9ème FED) comprend 15,2 milliards d'euros destinés aux ACP. En outre, le reliquat des FED précédents peut également être utilisé (représentant un montant de 10 milliards d'euros).

L'accord de Cotonou se fonde sur vingt-cinq années de coopération ACP-UE dans le cadre des conventions successives de Lomé. Cette expérience a fourni un modèle de coopération au développement régi par les principes du partenariat, du dialogue, des droits et engagements contractuels et de la prévisibilité de l'aide.

Avec la signature, six nouveaux pays membres du groupe des pays ACP ont été associés au partenariat entre la Communauté européenne et le groupe des pays ACP; il s'agit des Etats fédérés de Micronésie, de la République des Iles Marshall, des Iles Palaus, de la République de Nauru, des Iles Cook et Nioué.

### Objectifs et principes

L'accord de partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté tout en contribuant au développement durable et à l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.

La coopération ACP-UE repose sur quelques principes fondamentaux:

1. *L'égalité des partenaires et l'approbation des stratégies de développement*

Il appartient aux Etats ACP de déterminer, en toute souveraineté, les stratégies de développement de leurs sociétés et de leurs économies.

2. *Participation*

Outre l'Etat en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert à d'autres acteurs (par exemple la société civile, le secteur privé et les autorités locales).

3. *Dialogue et engagements mutuels*

L'accord de Cotonou n'est pas une simple cagnotte. Les parties ont pris des engagements mutuels (par exemple le respect des droits de l'homme) qui seront contrôlés dans le cadre du dialogue politique.

#### 4. Différenciation et régionalisation

Les relations de coopération varieront selon le niveau de développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme. Un traitement particulier sera accordé aux pays les moins avancés ou vulnérables.

\*

Avant d'approfondir l'examen de l'accord de Cotonou il convient de dresser le bilan de ces 25 ans de coopération ACP-UE.

\*

### I. LES AIDES FINANCIERES DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE LOME

Le tableau suivant démontre que l'aide européenne a quasiment quintuplé entre 1975 et 2000.

Lomé I (1975-1979) quatrième FED	3 milliards d'euros
Lomé II (1980-1984) cinquième FED	5 milliards d'euros
Lomé III (1985-1989) sixième FED	7,5 milliards d'euros
Lomé IV (1990-1994) septième FED	12 milliards d'euros
Lomé V (1995-2000) huitième FED	14,6 milliards d'euros

L'aide accordée dans le cadre du FED (Fonds européen de développement) prend la forme de dons. Elle est complétée par des prêts remboursables accordés à des conditions privilégiées par la Banque européenne d'investissement (BEI). Pour la période 1995-2000, les fonds gérés par la BEI atteignent 1,6 milliard d'euros, soit une part marginale par rapport aux subventions.

– L'aide a vocation à financer des projets en faveur du développement. Elle prend aussi la forme d'un soutien au cours des matières premières grâce à la mise en place de deux fonds: le STABEX (stabilisation des recettes d'exportation de produits de base agricole) et le SYSMIN (système pour la production minière).

Au total les financements communautaires représentent le quart de l'aide multilatérale au développement. Conjuguée aux concours bilatéraux de chacun des Etats membres, l'aide européenne constitue plus de la moitié de l'aide publique au développement.

\*

### II. LA CONVENTION DE LOME: UN BILAN CONTRASTE

A sa naissance en 1975, la Convention de Lomé traduit la volonté de mettre en place de nouvelles relations de solidarité Nord-Sud en matière de commerce et d'aide au développement. Sa grande originalité est d'être négociée et ratifiée entre pays „donateurs“ et pays „bénéficiaires“. En matière commerciale, „l'esprit de Lomé“ signifie que la différence de développement entre pays européens et pays ACP doit se traduire par une différence d'obligations.

Cela donne lieu à la mise en place de préférences commerciales non réciproques pour presque tous les produits primaires, industriels et transformés, qui constituent de loin le système de préférences le plus favorable aux pays ACP. De la même façon au-delà des intérêts évidents de l'Europe à assurer des approvisionnements stables en matières premières, le STABEX<sup>1</sup> et le SYSMIN<sup>2</sup> doivent permettre de faire face à une contrainte majeure de développement: l'instabilité des marchés mondiaux de produits primaires.

1 Le STABEX vise à garantir les recettes d'exportation pour une cinquantaine de produits de base agricole.

2 Le SYSMIN vise à apporter une aide aux pays exportateurs de minerais.

Mais après vingt-cinq ans de préférences, le résultat est décevant, car les pays ACP continuent à se marginaliser dans le commerce mondial. La part des exportations ACP sur le marché mondial n'a cessé de décroître malgré l'élargissement du groupe ACP, passant de 3% au début des années '70 à environ 1,5% actuellement. Ce qui est encore plus consternant c'est que cette tendance se confirme également sur le marché européen. On est donc contraint de constater que de manière générale les préférences ne compensent pas les contraintes qui pèsent sur la production et la commercialisation des produits ACP.

## II.1 Des préférences en voie de disparition

Ainsi s'il est vrai que certaines préférences sont très significatives et représentent un avantage important pour les pays ACP par rapport à leurs concurrents, il faut en relativiser l'importance globale. Surtout leur disparition est inéluctable à moyen terme, pour au moins deux raisons:

- La libéralisation du commerce au niveau mondial conduit à un abaissement généralisé des tarifs douaniers (donc mécaniquement à une érosion des préférences). Après le cycle d'Uruguay, les pays ACP ont connu une baisse de leur marge préférentielle de plus de 30%. La poursuite du démantèlement des accords multifibres contribue particulièrement au processus d'érosion des préférences.
- L'Union européenne accorde de plus en plus de préférences à d'autres régions en développement dans le cadre d'accords commerciaux déjà signés ou en cours de négociation: accords avec le Maroc, la Tunisie, l'Afrique du Sud, les pays du Mercosur (Brésil, Argentine, Paraguay, Uruguay), le Mexique, le Chili, etc.

Déjà deux tiers des exportations ACP (la moitié des exportations agricoles) ne bénéficient d'aucune préférence car l'entrée sur le marché est libre pour tous les pays en développement. La marge préférentielle globale accordée aux pays ACP par rapport aux autres pays en développement n'est plus que de 2% en 2000 (1,6% pour les produits industriels et 4,5% pour les produits agricoles).

Lorsque les négociations commerciales auront toutes abouti, les pays ACP n'auront plus de préférences sur les poissons et préparations de poissons, les plantes, les fruits et légumes et préparations correspondantes, le tabac et les vêtements, autant de secteurs aujourd'hui dynamiques et qui totalisent 13% des exportations ACP.

Et puis surtout, plus que les quelques points de pourcentage de préférences tarifaires, ce sont d'autres facteurs, liés aux conditions de l'offre (faiblesses au niveau de l'investissement, des infrastructures, des technologies, des ressources humaines, des services financiers, des institutions de marché ...) qui déterminent la compétitivité des produits exportés. Au-delà du volet commercial de la Convention de Lomé, il faudrait donc analyser l'impact du volet Coopération au développement sur l'amélioration des conditions de production.

## II.2 Le bilan décevant de l'aide

Les retards à la mise en oeuvre des actions financées par le FED sont connus: les reliquats correspondant aux programmes des 6ème, 7ème et 8ème FED ont atteint près de dix milliards d'euros. La Cour des comptes européenne avait demandé en 2000 une clarification sur les „engagements dormants“, suggérant même l'application de pénalités de retard.

Les causes des mauvaises performances de la gestion de l'aide communautaire ont été analysées, tant par la Commission que par la Cour des comptes européenne. Ces causes sont les suivantes:

- la complexité des procédures de préparation et de validation des projets, la dispersion des responsabilités au sein de la Commission dans la gestion du cycle du projet et une insuffisante coordination entre la Commission et les Etats membres;
- la multiplication des priorités et des champs d'intervention de l'aide communautaire, sans que la Commission soit dotée d'un personnel suffisant pour assumer ces responsabilités accrues;
- un défaut de stratégie de l'aide;
- une trop large palette d'instruments, dont l'utilisation était peu coordonnée, et l'insuffisante fongibilité des crédits,
- les aléas politiques dans les pays récipiendaires de l'aide (qui entraînaient la suspension de la coopération mais le maintien des droits acquis) et souvent la capacité limitée d'absorption sur place, d'où la constitution des importants reliquats;

- les carences, en termes de capacités humaines et matérielles, des autorités locales et éventuellement de l'ordonnateur national: l'Union se trouve souvent confrontée à des délais administratifs qui ne sont pas de son fait mais qu'elle doit accepter, ce qui ne devrait pas être le cas dans la logique de partenariat instituée par l'accord de Cotonou.

### **Conclusion**

Mis à part l'échec de la gestion de l'aide communautaire, l'Europe a estimé que les préférences Lomé ont été peu efficaces. Certains experts considèrent même qu'elles seraient désincitatives: en accordant un accès privilégié au marché européen par rapport aux concurrents ou des prix artificiellement élevés pour les produits PAC et les protocoles, elles auraient limité l'incitation aux ajustements des structures d'offre et au développement d'exportations traditionnelles. Force est de constater que les préférences n'ont pas globalement donné les résultats escomptés, qu'elles sont néanmoins importantes pour certains secteurs d'activité et pour certains pays mais qu'elles tendent à disparaître et que la gestion de cette transition est un des enjeux essentiels pour les secteurs concernés.

\*

## **III. L'ACCORD DE COTONOU: LES PRINCIPALES INNOVATIONS**

### **III.1 Se conformer aux règles de l'OMC et établir un nouveau régime commercial par la mise en place progressive de zones de libre-échange**

#### *Se conformer aux règles de l'OMC*

Le régime commercial de Lomé n'est pas conforme aux règles de l'OMC. En effet, les préférences accordées sont à la fois discriminatoires (elles concernent les pays ACP et non l'ensemble des pays en développement) et non réciproques (les exportations européennes ne bénéficient pas de préférences à l'entrée des pays ACP). Lomé a donc bénéficié d'une dérogation de l'OMC qui s'est achevée en février 2000.

De façon tout à fait explicite, l'Europe ne veut plus faire face au type de difficultés qu'a généré et que continue de générer le conflit sur la banane, au niveau interne et surtout au niveau de ses partenaires commerciaux. La mise en conformité des relations commerciales UE/ACP avec l'OMC a donc constitué un impératif pour l'Union européenne.

Un autre argument est de considérer que la grande majorité des pays membres de l'accord de Cotonou étant également membres de l'OMC (78 Etats plus les Communautés européennes sur 139 membres au total à l'OMC), les accords commerciaux négociés dans ces deux cadres doivent être compatibles, sinon complémentaires. Seuls les 14 pays ACP ne sont pas membres ou en phase d'adhésion à l'OMC.

Pour être conforme aux règles de l'OMC, le régime de Lomé doit offrir les mêmes préférences commerciales à l'ensemble des pays en développement, comme dans le cas du système des préférences généralisées (SPG) (il conserve alors les préférences non réciproques), soit mettre en place des préférences réciproques dans le cadre des accords de libre-échange (il conserve alors son caractère discriminatoire).

#### *Etablir un nouveau régime commercial par la mise en place progressive de zones de libre-échange*

C'est ainsi que le régime commercial subit un profond remaniement par rapport aux conventions précédentes de Lomé. Les préférences tarifaires non réciproques tous ACP qui sont appliquées actuellement sont maintenues jusqu'au 31 décembre 2007. L'Union européenne a obtenu à ce titre une dérogation de l'OMC lors de la conférence de Doha en 2001. A partir de 2008, elles seront remplacées par des accords de partenariat économique (APE) réciproques ou par d'autres arrangements commerciaux négociés à partir de septembre 2002. Ces accords doivent être compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ils incluront des dispositions prévoyant une coopération et une aide dans les domaines autres que le commerce (ajustement structurel etc.).

Tous les pays ACP sont invités à signer ces APE en tant que groupe ou à titre individuel, en tenant compte de leur propre processus d'intégration régionale. Dans ce contexte il convient de relever que l'Union européenne et les Etats ACP ont convenu d'un processus visant à instituer de nouveaux accords commerciaux régionaux (*APER*) entre l'Union européenne et des sous-ensembles régionaux du groupe ACP (SADC en Afrique australe, le CEDEAO en Afrique de l'Ouest ou le COMESA en Afrique de l'Est). Les pays les moins avancés (PMA) sont autorisés à maintenir les préférences non réciproques.

Le processus de transition s'articulera autour de trois étapes successives:

- L'ouverture des négociations formelles des accords de partenariat économique d'ici septembre 2002 au plus tard;
- La prise en compte en 2004 de la situation des pays ACP non PMA qui ne seraient pas en mesure de négocier des accords de partenariat économique et l'évaluation d'alternatives possibles;
- La libéralisation des échanges à compter de 2008 dans la période de transition d'au moins douze ans.

L'adaptation du dispositif à l'égard des ACP sera en outre accompagnée d'une amélioration du régime commercial en faveur de l'ensemble des pays les moins avancés dont 39 font partie du groupe ACP.

A l'occasion du „Conseil Affaires Générales“ l'Union européenne est allée au-delà de l'engagement pris à Cotonou d'accorder la franchise de droits et de quotas concernant dans sa majorité les produits des PMA. L'Union européenne a en effet accordé cet avantage à toutes les importations des produits PMA, à l'exception des armes. Il s'agit là de l'initiative „Tout sauf les armes“ proposée par la Commission européenne.

Bien que le régime actuel reste en vigueur jusqu'au 1er janvier 2008 il faut se poser la question ce qu'il en sera des protocoles relatifs à certains produits. Les protocoles sur la viande bovine et le sucre ont été intégralement repris. Le protocole sur le rhum, par contre, n'a pu être maintenu en raison de l'accord de libéralisation progressive conclu sur ce type de produit entre la Communauté et les Etats-Unis en 1997. Toutefois, une déclaration annexée à l'accord de Cotonou spécifie qu'un programme spécifique d'assistance bénéficiera aux exportateurs de rhum des pays ACP.

De même le protocole sur la banane a été supprimé compte tenu de la nouvelle décision d'invalidation du régime communautaire par l'OMC (condamnation de l'ouverture d'un contingent aux fournisseurs traditionnels ACP). Un nouveau protocole (annexe V de l'accord de Cotonou) pose seulement pour principe que la Communauté accepte d'examiner et, le cas échéant, de prendre des mesures visant à assurer la viabilité des entreprises ACP exportatrices de bananes et le maintien des débouchés pour leurs bananes sur le marché communautaire. Dans les faits il n'existe plus de régime particulier pour la banane dans l'accord de Cotonou.

### **III.2 L'importance de l'élément politique**

Le partenariat repose sur un fondement politique solide. Le dialogue politique offre aux parties la possibilité de discuter sans restriction des thèmes d'intérêt commun. Le cadre institutionnel établi par la Convention de Lomé a été maintenu. Ainsi, le Conseil des ministres, le comité des ambassadeurs et l'assemblée paritaire – renommée „assemblée paritaire parlementaire“ demeurent les piliers institutionnels de la coopération ACP-UE. L'accord de Cotonou a également permis de sauvegarder une capacité de décision unilatérale. En effet, si un manquement à l'un des éléments essentiels de l'accord entraîne d'abord l'ouverture de consultations, il peut justifier, en dernier ressort, la suspension de tout ou partie de l'application de l'accord par une décision de caractère unilatéral.

#### ***Garantir la „bonne gouvernance“***

Mais on a également intégré de nouveaux éléments dans l'accord de Cotonou. Le principe de „bonne gouvernance“ (terme trouvant ses origines dans l'anglais „good governance“) a été retenu comme étant un „élément fondamental“ de l'accord de Cotonou. Partant un manquement en la matière peut justifier une procédure de suspension spécifique mais comparable à la clause de non-exécution dans la mesure où elle repose en dernier ressort sur une décision de caractère unilatéral. Il convient de préciser que la procédure ne vise pas seulement les cas de *corruption* concernant les fonds du FED mais, plus largement, toutes les malversations dans un pays où l'Union se trouve financièrement impliquée.

### ***La prise en compte de la dimension migratoire***

Par ailleurs, la question relevant de la dimension migratoire a été précisée par l'accord de Cotonou. Dans ce contexte l'Union européenne s'est engagée à promouvoir le principe de non-discrimination pour les ressortissants ACP établis également sur son territoire et à financer des actions de coopération ayant un impact sur les flux migratoires. Ainsi, les Etats ACP ont admis pour la première fois l'introduction dans l'accord d'une clause de réadmission.

Cette clause prévoit une double obligation pour les pays concernés:

- réadmettre leurs ressortissants présents illégalement sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités;
- conclure avec la Communauté européenne ou avec un Etat membre de l'Union européenne, à la demande de ces derniers, des accords régissant les obligations spécifiques en matière de réadmission des ressortissants d'autres pays et des apatrides qui sont arrivés sur le territoire dudit Etat membre de l'Union européenne en provenance de l'Etat tiers concerné.

### **III.3 Une stratégie pour la réduction de la pauvreté**

L'accord de Cotonou pose pour objectif principal la réduction de la pauvreté dont la réalisation repose sur une stratégie intégrée articulée autour de trois domaines prioritaires d'action et de trois questions transversales.

Les domaines d'action prioritaires portent sur:

- le développement économique (l'investissement et le développement du secteur privé; les politiques et réformes macroéconomiques et structurelles; les politiques sectorielles),
- le développement social et humain (les politiques sectorielles sociales; les questions relatives à la jeunesse; le développement culturel),
- l'intégration et la coopération régionales.

Par ailleurs, l'ensemble des projets de coopération devra prendre en compte trois questions transversales: l'égalité hommes/femmes; la gestion durable de l'environnement; le développement institutionnel.

Les analyses détaillées des stratégies de coopération en matière de politiques sectorielles seront répertoriées dans un compendium de textes de référence. Le Conseil des ministres pourra procéder à leur révision et à leur adaptation.

Ces stratégies de développement ont vocation de servir de cadre de référence pour les programmes de coopération qui seront déterminés pays par pays.

Mais l'accord de Cotonou se veut également d'être ouvert à la collaboration avec les acteurs de la *société civile*. Ainsi, l'accord de Cotonou permet aux acteurs non étatiques du secteur privé ou du secteur public d'intervenir aux différents stades du processus de décision.

Enfin, il importe de souligner que les mentions relatives à *l'environnement* se font rares dans l'accord sous examen et il reste à espérer que les déclarations d'ordre général qui ont été retenues dans l'article 32 sur le respect de l'environnement dans une perspective de développement durable ne restent pas lettre morte.

### **III.4 Les nouvelles modalités de la coopération financière**

#### ***La dotation du 9ème FED***

Le montant global des aides allouées par la Communauté aux Etats ACP pour la période 2000-2005 est fixé à 13,5 milliards d'euros. Il comprend aussi une dotation de 1,7 milliard d'euros à la Banque européenne d'investissement. Le Luxembourg participe avec 40 millions d'euros au FED.

Tous les reliquats des fonds précédents sont transférés au 9ème FED et seront utilisés conformément aux conditions fixées dans le nouvel accord. Le montant des ressources couvre la période 2000-2007.

### *Les réformes du FED*

Dans le cadre des réformes du FED il sera procédé:

- à l'allègement des procédures. La procédure la plus complète impliquant le comité FED sera réservée aux programmes et projets les plus déterminants, notamment les projets supérieurs à 15 millions d'euros. Le Comité pourra demander un débat sur les projets compris entre 8 et 15 millions d'euros. Les projets inférieurs à 8 millions d'euros seront approuvés directement par la Commission, avec un droit d'évocation pour les Etats membres qui souhaiteraient soulever une objection;
- au recours décrit ci-dessous à des enveloppes, au lieu d'instruments;
- à l'allocation des ressources en fonction des besoins et des performances, et la suppression des droits acquis (caractère indicatif des enveloppes);
- à la refonte de la réglementation financière qui inclut une clause de limitation dans le temps „sunset clause“;
- à l'insistance sur le renforcement des capacités récipiendaires de l'aide.

Au-delà du dispositif de l'accord de Cotonou, il sera créé l'office de coopération EuropeAid, chargé de la gestion du projet de l'identification à l'exécution. Le Conseil „développement“ du 10 novembre 2000 a adopté dans une déclaration un ensemble de principes visant à refonder la politique européenne de développement.

Parmi ces principes figure notamment la déconcentration de l'aide: 128 délégations de la Commission devront gérer à terme les programmes d'aide extérieure dans les pays relevant de leur compétence.

L'Union a aussi accepté le principe d'une plus grande coordination et complémentarité entre les opérations bilatérales des Etats membres, celles de la Communauté et celles des autres donateurs internationaux. La gestion des crédits du 9ème FED sur le terrain pourra être déléguée aux Etats membres ou à leurs agences d'exécution en cas de cofinancements.

### **III.5 Le remplacement des instruments de Lomé par trois enveloppes pour financer les différentes interventions**

Les fonds attribués dans le cadre des accords de Lomé étaient utilisés par le biais d'une dizaine d'instruments de coopération. L'accord de Cotonou remplace ces instruments par trois enveloppes.

#### **1) Une enveloppe de soutien au développement à long terme**

Cette enveloppe unique regroupera toutes les aides non remboursables aux pays ACP, dans les domaines énumérés aux titres II et III de la quatrième partie de l'accord de Cotonou, et dans le cadre des programmes indicatifs (PIN) qui seront négociés avec chacun des pays ACP pour la durée des protocoles financiers. Elle sera gérée par la Commission.

Les ressources de cette enveloppe pourront être utilisées pour financer un large éventail d'opérations, telles que le soutien macroéconomique, le soutien aux politiques sectorielles, l'aide destinée à atténuer les problèmes de balance de paiements, la coopération décentralisée, l'allègement de la dette, ainsi que les projets et programmes sectoriels traditionnels.

La distinction entre „aide programmable“ et „aide non programmable“ est abandonnée, et le STABEX comme le SYSMIN n'existent plus en tant qu'instruments séparés en disposant d'un budget spécifique. Il sera encore possible d'aider les pays ACP à faire face aux fluctuations à court terme de leurs recettes d'exportation, particulièrement dans les domaines agricole et minier, mais ces appuis seront programmés dans le cadre global de la coopération avec le pays concerné. Cette programmation sera glissante, et régulièrement adaptée aux besoins et performances du pays. Pour les ACP, l'enveloppe de soutien au développement à long terme est dotée, pour les ressources du 9ème FED, de 10 milliards d'euros.

#### **2) Des appuis à la coopération et à l'intégration régionale**

Cette seconde enveloppe, dotée de 1,3 milliard d'euros au titre du 9ème FED, regroupera toutes les aides non remboursables aux régions ACP, mises en place dans le cadre des programmes indicatifs régionaux (PIR). Elle sera gérée par la Commission.

### 3) Une facilité d'investissement

Cette troisième enveloppe fournira des capitaux à risque et des prêts en vue d'appuyer le développement du secteur privé. Innovation majeure par rapport aux activités passées, elle fonctionnera comme un fonds renouvelable, offrant aux pays ACP un certain degré de sécurité quant à l'enveloppe disponible pour le développement du secteur privé à court, moyen et long terme.

La facilité d'investissement portera sur des domaines d'intervention et d'activités ne pouvant pas être suffisamment financés par des capitaux privés ou des institutions financières locales. Elle sera gérée par la Banque européenne d'investissement (BEI).

Ses objectifs sont les suivants:

- stimuler l'investissement régional et international, en particulier pour renforcer les capacités des institutions financières locales;
- soutenir le développement du secteur privé ACP en finançant des projets et/ou des entreprises et sociétés viables du point de vue commercial;
- fournir un capital-risque et des prêts assortis de conditions avantageuses.

L'enveloppe prévue dans le 9ème FED pour la facilité d'investissement s'élève à 2,2 milliards d'euros pour les ACP.

\*

### CONCLUSION GENERALE

Il n'y a nul doute que rien que par le caractère de la relation nouée entre l'Union européenne et les pays ACP, l'accord de Cotonou représente un succès. Mais l'accord de Cotonou permet également de faire un pas de plus vers l'éradication de la pauvreté.

En effet, les avancées par rapport à l'accord de Lomé sont considérables que ce soit par l'ancrage des notions de „bonne gouvernance“, de la lutte contre la corruption et de la dimension migratoire dans les textes. Les nouvelles modalités prévues en matière de la coopération financière et les réformes engagées au niveau du FED démontrent que l'on a tiré des enseignements du système Lomé. L'établissement d'un nouveau régime commercial ouvrira certes de nouvelles perspectives aux pays ACP. Toutefois, il faudra suivre de près cette évolution car si l'intégration régionale posée en tant que préalable à la signature des accords de libre-échange représente une chance pour le développement des pays ACP dans la mesure où elle devrait permettre de surmonter la faiblesse des marchés nationaux et de réaliser des grandes infrastructures, il demeure toujours un certain flou sur les moyens concrets qui permettraient de réaliser ces objectifs.

Par ailleurs, il faudra voir dans quelle mesure la rationalisation de la gestion de l'aide communautaire porte ses fruits. La mise en œuvre des principes retenus dépendra dans une large mesure de la réforme de l'aide extérieure engagée parallèlement par la Commission européenne. Le fait que les responsabilités en matière de développement sont toujours partagées entre les commissaires du développement, des relations extérieures et du commerce donnent à réfléchir.

En tout cas la possibilité prévue dans la déclaration du Conseil „développement“, et retenue dans le 9ème FED, de déléguer la gestion des crédits communautaires aux Etats membres ou à leurs agences d'exécution en cas de cofinancement permettra à la politique de coopération et de développement du Luxembourg, avec son agence d'exécution Lux-Development, de faire profiter les pays ACP encore davantage de leur grande expérience.

Compte tenu des considérations qui précèdent, et de l'avis favorable du Conseil d'Etat du 5 mars 2002, la Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 17 juin 2002

*Le Rapporteur,*  
Emile CALMES

*Le Président,*  
Paul HELMINGER

