

**N° 5609<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI**

portant approbation

- de l'Accord modifiant 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, signé à Cotonou le 23 juin 2000
- de l'Acte final  
signés à Luxembourg, le 25 juin 2005
- de l'Accord interne entre les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, modifiant l'Accord interne du 18 septembre 2000 relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour la mise en oeuvre de l'Accord de partenariat ACP-CE, signé à Luxembourg, le 10 avril 2006
- de l'Accord interne entre les représentants des gouvernements des Etats 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

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET  
EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE  
L'IMMIGRATION**

(29.1.2007)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Laurent MOSAR, rapporteur; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, M. Xavier BETTEL, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Jacques-Yves HENCKES et Jean HUSS, Membres.

\*

**1. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 5 septembre 2006 par Monsieur le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 28 novembre 2006.

Lors de la réunion du 6 novembre 2006, la Commission a désigné M. Laurent MOSAR comme rapporteur.

La Commission a analysé le projet de loi lors de sa réunion du 17 janvier 2007.

L'examen de l'avis du Conseil d'Etat et l'adoption du projet de rapport ont été l'objet de la réunion du 29 janvier 2007.

\*

## 2. CADRE GENERAL

L'accord de Cotonou révisé a été signé le 25 juin 2005 au Luxembourg, sous Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, par l'Union européenne et 76 pays d'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique (ACP).

Le premier accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000 à Cotonou au Bénin, a été conclu pour une durée de vingt ans commençant en mars 2000 et se terminant en février 2020. Il est entré pleinement en vigueur en avril 2003, après une période de transition de trois ans correspondant aux délais de ratification. L'accord de Cotonou représente une nouvelle phase dans la coopération entre les pays ACP et l'Union européenne, qui a débuté avec la signature de la première convention de coopération (convention de Yaoundé) en 1964 et s'est poursuivie avec les quatre conventions de Lomé, la dernière arrivant à échéance le 29 février 2000. Tout en conservant l'acquis de vingt années de relations entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne, l'accord de Cotonou a pour objectif de mettre en place un nouveau cadre pour la coopération UE-ACP et introduit des changements profonds tout en fixant des objectifs ambitieux dans plusieurs domaines de la coopération. L'objectif principal de cet accord est la réduction de la pauvreté et les moyens préconisés pour y parvenir sont la promotion et l'accélération du développement économique, social et culturel des Etats ACP, des efforts pour contribuer à la paix et à la sécurité ainsi que la promotion d'un environnement politique stable et démocratique.

Le processus de révision s'est tenu conformément à l'article 95 de l'accord de Cotonou qui permet d'adapter l'accord tous les cinq ans (à l'exception des dispositions concernant la coopération économique et commerciale). Ce fut à la fin du mois de février 2004 que les pays ACP et l'Union européenne ont notifié les dispositions que chaque partie souhaitait voir révisées. Les négociations ont été formellement lancées lors du Conseil de Ministres ACP-UE à Gaborone en mai 2004 et ont été finalisées le 23 février 2005. La signature de l'accord révisé sera suivie par un processus de ratification.

Afin de permettre une application anticipée, des mesures de transition ont permis que la majorité des clauses révisées soient entrées en vigueur dès la signature. Cependant, les dispositions qui concernent les nouvelles ressources financières ne peuvent pas prendre effet avant l'entrée en vigueur du prochain cadre financier pluriannuel. Dans ce contexte, une enveloppe de 21.966 millions d'euros est allouée aux Etats ACP, au titre du dixième Fonds européen de développement (10e FED), auxquels il convient encore d'ajouter 286 millions d'euros à allouer aux Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) et 430 millions affectés à la Commission pour financer les dépenses liées au FED. Par rapport au 9e FED, doté de 13.500 millions d'euros, il y a donc une augmentation significative. Le Luxembourg participera au financement du 10e FED à hauteur d'une clé de contribution de 0,27%, se traduisant par une contribution en euros de 61.241.400 euros pour la durée des six ans que durera le 10e FED. Il y a lieu de mentionner, pour rappel, que la contribution luxembourgeoise au 9e FED, qui viendra à terme fin 2007, était de l'ordre de 40 millions d'euros.

\*

## 3. LE CONTEXTE

L'accord de Cotonou est un accord global, exemplaire, constituant souvent une référence pour d'autres accords internationaux de l'Union. L'ambition de l'Union dans le processus de révision n'a pas été de remettre en cause les acquis fondamentaux de Cotonou, mais bien au contraire d'améliorer l'efficacité et la qualité du partenariat UE-ACP tout en renforçant l'engagement commun pour les objectifs du millénaire pour le développement. Par conséquent, les modifications proposées se sont délibérément limitées à des réajustements techniques ou mineurs et l'accent principal a été mis sur l'amélioration de la mise en œuvre de l'accord et sur l'assurance de la cohérence avec un certain nombre d'engagements politiques récemment pris par l'Union. La réduction de la pauvreté continue à figurer au centre de l'accord de Cotonou révisé, tandis que le maintien d'un financement soutenable à long terme et l'inclusion de clauses importantes sur la sécurité et le dialogue politique rendent le partenariat

encore plus efficace. A part ces aspects, l'accord révisé couvre un large éventail de thèmes, y compris des références à la lutte contre le terrorisme, la coopération dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et la Cour pénale internationale (CPI).

\*

#### 4. OBJET DE L'ACCORD DE COTONOU

Au terme de 10 mois de négociation, un accord global a été trouvé les 23 février 2005 sur la révision de l'accord de Cotonou lors de la conférence ACP-UE réunie à cet effet. Les points d'accord relèvent pour la plupart de la dimension politique, des stratégies de développement, de la facilité d'investissement et de procédures de mise en oeuvre et de gestion.

##### a. La dimension politique

La révision de l'accord a fourni l'occasion de concrétiser certains engagements nouveaux pris en matière de sécurité au niveau international. Par ailleurs, il a été possible de trouver un accord sur l'établissement d'un dialogue politique plus systématique et formel. Ainsi, il a été possible de tomber d'accord sur les points suivants:

- Le **Dialogue politique** sur les éléments essentiels et procédure de consultation au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou: l'accord révisé prévoit un dialogue politique plus systématique et formel au titre de l'article 8 lorsque celui-ci porte sur les trois éléments essentiels à savoir droits de l'homme, principes démocratiques et Etat de droit. En outre, la tenue d'un tel dialogue est désormais requise avant tout passage aux consultations prévues à l'article 96. Une annexe précisant les modalités de ce dialogue structuré complète désormais ces dispositions. Dans l'esprit du caractère préventif du dialogue au sens de l'article 8, un dialogue formel et structuré devrait être mené de manière systématique avec chaque pays. Si, à l'issue de ce dialogue formalisé, une partie considère que l'autre partie ne respecte pas une obligation essentielle, elle peut recourir à la procédure de consultation et, éventuellement, aux mesures appropriées prévues à l'article 96. Les délais prévus pour les consultations au titre des articles 96 et 97 ont par ailleurs été étendus. Le Conseil conjoint pourra préciser un certain nombre de modalités additionnelles, notamment s'agissant des étapes du processus de consultation et concernant une typologie de critères et d'objectifs.

Dans l'ensemble, ces modifications renforcent la dimension politique de l'accord de Cotonou en donnant plus de poids à un dialogue effectif et axé sur des résultats. Il n'affaiblit en rien la valeur des dispositions prévues quant au respect des éléments essentiels et – au contraire – leur donne une base plus opérationnelle.

- Les partenaires ACP-UE se sont mis d'accord sur l'inclusion d'une référence à la **coopération dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM)**. Cet accord représente une véritable avancée en matière de relations internationales et marque l'engagement commun de 78 Etats ACP et des 25 Etats membres de l'Union en faveur de la lutte contre la prolifération des ADM, engagement élevé au rang d'élément essentiel du partenariat, et basé sur une référence forte aux instances multilatérales compétentes pour ces questions.
- Un accord est intervenu pour inclure une disposition sur le fonctionnement de la **Cour pénale internationale** et le Statut de Rome dans le préambule ainsi que dans le texte de l'accord. Ceci reflète la volonté et l'engagement commun de l'Union et des Etats ACP vis-à-vis des institutions de la gouvernance mondiale.
- L'accord révisé prévoit l'inclusion d'une clause réaffirmant la coopération internationale des partenaires dans la lutte contre le **terrorisme**.
- Une disposition relative à la coopération dans la prévention des activités mercenaires a également été introduite dans l'accord révisé.

##### b. Les stratégies de développement

Les partenaires ACP-UE ont proposé une série d'amendements portant sur les stratégies sectorielles. Un accord est intervenu sur l'ensemble de ces propositions. Ceci concerne, en particulier, des références spécifiques à un certain nombre de thèmes:

- Les **Objectifs du Millénaire pour le développement**: On note l'inclusion d'une nouvelle référence aux OMD dans le préambule de l'Accord qui réaffirme l'engagement des partenaires à l'égard de ces objectifs;
- Les **Secteurs sociaux**: Il y a ajout d'une référence à la promotion de la lutte contre les maladies liées à la pauvreté et à la protection de la santé sexuelle et reproductive et des droits des femmes dans le cadre des secteurs sociaux;
- Les **Acteurs Non Etatiques (ANE)**: introduction de dispositions destinées à faciliter l'accès des ANE aux ressources prévues dans les programmes indicatifs, à partir d'une stratégie agréée entre la Commission et l'Etat ACP concerné. Ces acteurs pourront aussi bénéficier *directement* de financements via des contrats de subvention établis entre la Commission et l'organisme en question. Pour ce faire, au préalable, les types d'acteurs non étatiques et le type d'activités à soutenir devront être identifiés dans les documents de stratégie du pays. Ici sont visés les organisations locales et la société civile locale;
- La **Coopération régionale**: simplifiant les demandes de financement et facilitant la coopération entre pays ACP et autres pays en développement. Ceci se fera sur la base de la réciprocité;
- Les **Technologies de l'Information et des Communications**: introduction d'une disposition sur le développement et l'utilisation du contenu local pour les technologies de l'information et des communications;
- La **Jeunesse**: promotion de la participation des jeunes à la vie publique et encouragement des échanges et de l'interaction entre les organisations de jeunesse des ACP et de l'Union;
- Les **Savoirs traditionnels**: la promotion des savoirs traditionnels dans le cadre du développement économique sectoriel;
- Les **Etats ACP insulaires**: renforcement des dispositions existantes sur les Etats ACP insulaires, en soulignant leur vulnérabilité face aux nouveaux défis économiques, sociaux et écologiques et en promouvant une approche harmonisée à cet égard.

### c. La facilité d'investissement

Quant à la facilité d'investissement, un certain nombre d'obstacles ont été rencontrés dans la mise en œuvre qui a entravé une efficacité optimale de cet instrument. Dans un souci d'accroître la flexibilité et l'efficacité de cette facilité, plusieurs modifications ont été apportées s'agissant des **conditions des prêts et des bonifications d'intérêts**, du **partage du risque de change** et de la **rémunération de la Banque**. En outre, comme c'est le cas pour les ressources gérées par la Commission, la facilité d'investissement sera désormais soumise à une **revue conjointe** de sa performance à mi-parcours du protocole financier et à la fin de celui-ci.

### d. Les procédures de mise en œuvre et de gestion

L'Union a proposé une série d'amendements dans le triple objectif de simplification, de clarification et d'harmonisation, tout en préservant les acquis fondamentaux de Cotonou. Lors de la séance ministérielle de clôture, il a été décidé de renvoyer à une décision du Conseil conjoint la finalisation des discussions concernant les **procédures de marché** et les modalités de la mise en œuvre de l'instrument pour le financement en cas de fluctuations à court terme des recettes d'exportation (**FLEX**). Les points d'accord s'articulent autour des thèmes suivants:

- Une **plus grande flexibilité dans l'allocation des ressources**, en particulier la création d'une plus grande réserve lors de l'allocation des ressources et la possibilité d'adapter les montants des enveloppes nationales ou régionales en dehors des revues prévues à cet effet, en fonction de besoins spéciaux, de performance exceptionnelle ou pour couvrir des initiatives internationales intéressant les ACP;
- La **gestion financière dans les situations de crise ou de conflit**: pouvoir utiliser les ressources pour des actions en faveur de la paix, la gestion et résolution des conflits, y compris l'appui post-conflit, et prévoir que la Commission pourra les gérer jusqu'à la normalisation de la situation;
- La contribution aux initiatives de **déliement de l'aide** et, en particulier dans le cadre des efforts de coopération et d'intégration régionale des pays ACP;

- Une reformulation des **fonctions des agents chargés de la gestion et de l'exécution**: renforcer les fonctions stratégiques de l'ordonnateur national; reformuler les textes de l'article relatif au Chef de Délégation pour supprimer la référence détaillée à ses responsabilités, qui non seulement relèvent de l'organisation interne des services de la Commission, mais en outre sont appelées à évoluer régulièrement dans le cadre du processus de déconcentration; un manuel des procédures précisera les rôles respectifs de la Commission, de l'Ordonnateur national et du Chef de Délégation;
- Une série de **simplifications des procédures**;
- Le financement de la **déconcentration**: cet ajout a pour objectif d'utiliser € 90 millions de ressources de la coopération intra – ACP pour le financement de la déconcentration pour la période 2006-7.

\*

## 5. OBSERVATIONS

La Commission aimerait, tout comme le Conseil d'Etat l'a fait dans son avis, relever une modification à l'article 89 de l'accord de Cotonou, qui lui semble incomplète. En effet, le paragraphe 1er de cet article, qui a trait aux Etats ACP insulaires, est remplacé par le texte suivant: „Des actions spécifiques sont menées pour soutenir les Etats ACP insulaires dans leurs efforts visant à arrêter et infléchir leur vulnérabilité croissante provoquée par de nouveaux et graves défis économiques, sociaux et écologiques. Ces actions visent à favoriser la mise en œuvre des priorités en matière de développement durable des petits Etats insulaires en développement, tout en promouvant une approche harmonisée en ce qui concerne leur croissance économique et leur développement humain“. La Commission craint que ces défis, dus en particulier au changement climatique, bien qu'ils affectent en tout premier lieu les Etats ACP insulaires du Pacifique, ne se limitent cependant pas à ces Etats. S'y ajoute que des actions spécifiques ne viendront vraisemblablement pas à bout des défis écologiques auxquels, de manière globale, tous les Etats auront à faire face à l'avenir. Voilà pourquoi, il aurait été plus opportun de ne pas seulement limiter ces observations aux ACP insulaires, mais d'y inclure les ACP dans leur ensemble.

Une autre observation de la part de la Commission se rapporte à l'OMC et plus précisément au cycle de Doha concernant la libéralisation des échanges, qui actuellement se trouve dans l'impasse. En effet, l'accès aux marchés européen et américain est actuellement refusé aux pays ACP. Dans ce contexte, il est important de relever que cette question d'accès concerne également les médicaments à des prix plus abordables comme par exemple les antiviraux qui traitent la maladie du SIDA. En effet selon l'OMS, 77% des pays africains n'ont pas d'accès aux médicaments à prix réduits en raison de l'OMC. La Commission s'interroge dès lors sur la réelle signification de la lutte contre le SIDA telle qu'elle est décrétée dans l'accord de Cotonou si les pays concernés ne sont pas en mesure d'accéder aux médicaments à des prix abordables. Il serait dès lors fortement souhaitable que la situation à l'OMC se débloque rapidement et qu'un accord équilibré soit enfin trouvé favorisant l'accès des pays ACP aux marchés européen et américain et surtout aux médicaments à prix réduit. Sans un tel accord, il est fort à craindre que les objectifs poursuivis dans l'accord de Cotonou resteront du moins en partie au stade de lettres mortes.

\*

## 6. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat marque son approbation au projet de loi sous revue dont l'article unique ne donne pas lieu à observation.

\*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent la Commission des Affaires étrangères et européenne, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre d'adopter le projet de loi 5609 dans la teneur qui suit:

\*

**PROJET DE LOI**  
**portant approbation**

- de l'Accord modifiant 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, signé à Cotonou le 23 juin 2000,
- de l'Acte final  
signés à Luxembourg, le 25 juin 2005
- de l'Accord interne entre les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, modifiant l'Accord interne du 18 septembre 2000 relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour la mise en oeuvre de l'Accord de partenariat ACP-CE, signé à Luxembourg, le 10 avril 2006
- de l'Accord interne entre les représentants des gouvernements des Etats 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

**Article unique.**– Sont approuvés

- l'Accord modifiant l'Accord de partenariat entre les Etats 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, signé à Cotonou, le 23 juin 2000
- l'Acte final  
signés à Luxembourg, le 25 juin 2005
- l'Accord interne entre les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, modifiant l'Accord interne du 18 septembre 2000 relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour la mise en oeuvre de l'Accord de partenariat ACP-CE, signé à Luxembourg, le 10 avril 2006
- l'Accord interne entre les représentants des gouvernements des Etats 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.

Luxembourg, le 29 janvier 2007

*Le Rapporteur,*  
Laurent MOSAR

*Le Président,*  
Ben FAYOT

