



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.10.2003
COM(2003) 590 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN**

**Vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP
dans le budget de l'UE**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Récapitulatif.....	3
2.	Contexte	5
2.1.	Efficacité de l'aide - une priorité internationale	5
2.2.	Coopération de l'UE: le budget plus le FED	6
2.3.	Coopération de l'UE: le budget comparé au FED	7
2.4.	Soutenir le programme de réforme de la Commission	9
3.	Un changement politiquement souhaitable: possibilités offertes par la budgétisation	9
3.1.	Intégrer les ACP dans les relations extérieures de l'UE – un pas vers la normalisation	9
3.2.	Contrecarrer le risque de marginalisation politique des ACP	10
3.3.	Une légitimité accrue pour une politique d'aide efficace	11
3.4.	Gains d'efficacité supplémentaires	12
3.5.	Gains d'efficience	13
4.	Inquiétudes liées à la budgétisation	14
4.1.	Maintien de la qualité du partenariat avec les pays ACP	14
4.2.	Maintien de l'engagement en faveur de l'aide aux pays ACP	15
4.3.	Des «clés de financement» spéciales à la «clé budgétaire» générale.....	15
5.	Un ordre du jour ambitieux mais réalisable	16
6.	Conclusions: une opportunité politique et pratique pour le changement.....	17

1. RECAPITULATIF

L'élargissement à dix nouveaux États membres fera de 2004 une année d'importance historique pour l'Union européenne. La conférence intergouvernementale sur la réforme du traité, qui doit entamer ses travaux en octobre 2003 sur la base des propositions de la Convention européenne, dotera l'UE d'une Constitution qui rendra son rôle et ses institutions conformes à son nouveau statut. La Commission lancera le débat sur le cadre financier qui prévaudra après 2006, pour la première période complète de l'UE élargie. La coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) figure aussi parmi les priorités importantes pour 2004. La Convention a en effet recommandé la budgétisation de la coopération UE-ACP. Les négociations commenceront en 2004 sur les modifications susceptibles d'être apportées à l'accord de partenariat ACP-CE (accord de Cotonou). Dans le même temps, la Communauté devra déterminer le niveau futur des ressources affectées au soutien de la coopération financière avec les pays ACP après l'arrivée à échéance de l'actuel protocole financier du neuvième Fonds européen de développement (FED). Bien que ces deux volets financiers - le cadre financier général et l'instrument appelé à succéder au neuvième FED - puissent paraître assez techniques, ils revêtent une très grande importance sur le plan politique et sont fondamentalement liés au rôle que l'UE élargie entend se donner à l'avenir.

La Commission estime que, dans ce contexte, il est politiquement souhaitable et opportun de normaliser le cadre financier de l'aide apportée par la Communauté aux pays ACP ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM)¹. Ce changement mettra fin au système des FED successifs et présentera l'avantage d'intégrer entièrement le financement de la coopération UE-ACP dans le régime du budget général, c'est-à-dire dans le budget annuel de l'UE et dans son cadre de programmation à moyen terme, les perspectives financières. La conjonction des événements qui interviendront en 2004 fournit l'occasion idéale de procéder à cette intégration.

Le FED est, depuis 1958, le principal instrument du financement de la coopération de la CE avec les ACP et les PTOM. Le FED est un outil d'une nature particulière: intergouvernemental dans son financement, il est géré par la Commission en dehors du budget général et fait l'objet d'une décharge accordée par le Parlement européen. Il a conservé, au fil des ans, un règlement financier séparé et ses propres modalités d'exécution, qui diffèrent des dispositions appliquées à l'aide extérieure financée par le budget général. De plus, les ressources du FED proviennent toujours des contributions financières des États membres sur la base d'une formule de partage des coûts différente de celle en vigueur pour le budget général. Ces contributions ont dû être renégociées à chaque renouvellement des protocoles financiers, qui ont une durée de cinq ans.

Si ce régime particulier pouvait se justifier il y a une cinquantaine d'années, il faut constater qu'aujourd'hui l'intérêt d'un fonds distinct s'est amenuisé. Les pays ACP et les PTOM courent de manière croissante le risque de se trouver marginalisés, principalement parce qu'ils restent à l'écart des discussions générales et de l'établissement des priorités au niveau de l'Union européenne. La situation actuelle peut être considérée comme anachronique: pourquoi un élément particulier (le FED) d'une seule et même politique communautaire (la coopération au développement) devrait-il continuer à être géré en dehors du budget général, sans une pleine participation parlementaire, et se fonder sur des clés de répartition spécifiquement négociées

¹ Les références aux pays ACP figurant dans le présent document englobent toujours une référence aux PTOM.

entre les États membres, qui sont différentes de celles convenues pour leurs contributions à toutes les autres dépenses communautaires?

L'idée de la budgétisation du FED a été examinée plus d'une fois dans le passé, la dernière fois lors des négociations qui ont conduit au neuvième FED. Malgré une réaction positive de la plupart des États membres, aucun consensus n'a finalement pu être atteint à ce stade. La Commission a alors déclaré qu'elle allait préparer une communication sur les avantages et les inconvénients de la budgétisation².

Le présent document répond à l'engagement pris. Il relève que la budgétisation offre des possibilités très intéressantes, tant sur le plan politique que pratique:

- Lors du sommet de Barcelone de mars 2002, l'Union a pris l'engagement d'œuvrer à l'harmonisation des procédures et des pratiques (des donateurs) et de présenter des résultats concrets avant 2004. La budgétisation constituerait une mesure très concrète à cet égard. Elle permettrait d'obtenir des gains d'efficacité dans les pays bénéficiaires, qui reçoivent actuellement des ressources de la Communauté selon des règles différentes. L'unification des procédures produirait aussi des avantages significatifs pour la cohérence de la gestion, la rationalisation de la comitologie entre la Commission et les États membres, la simplification des tâches pour le personnel de la Commission, tant au siège que dans les délégations, et s'insérerait parfaitement dans la restructuration du secteur des relations extérieures qui a débuté en 2000.
- L'efficacité de l'aide communautaire aux pays ACP s'améliorerait grâce à la discipline budgétaire et à des mécanismes de réaffectation plus souples. La mise en commun de l'ensemble des ressources de la coopération au développement dans le budget général faciliterait la coopération régionale entre les pays en développement ACP et non ACP et permettrait des synergies plus fortes. Elle renforcerait l'attention accordée aux pays ACP lors des discussions qui se tiennent chaque année au sein de l'UE sur les questions de développement. Les débats sur le budget au Conseil et au Parlement sont devenus la principale occasion d'échanges de vues sur les fondements de la politique de développement, les priorités politiques de l'Union et leurs conséquences sur les ressources. La budgétisation augmenterait la visibilité de la coopération avec les pays ACP et renforcerait sa légitimité grâce à l'autorisation par le Parlement européen. L'influence de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE se trouverait renforcée par la présence d'une partie de ses membres au sein du Parlement européen.
- Les crédits seraient disponibles rapidement (après adoption du ou des règlements nécessaires par le Conseil et le Parlement européen), sans qu'il faille attendre la ratification d'un protocole financier par vingt-cinq (ou plus) États membres de l'UE et les deux tiers des pays ACP.
- La budgétisation fournit l'occasion de moderniser les relations entre les ACP et l'UE en passant d'un système de financement ad hoc, fondé en partie sur des liens historiques, à un système entièrement financé par l'UE. Elle éviterait de devoir mener tous les cinq ans des négociations spécifiques et difficiles sur les contributions au FED. Il existerait ainsi un système unique de répartition des charges entre les États membres, au lieu de deux mécanismes distincts qui seront encore plus difficiles à gérer dans une Union européenne élargie comptant 25 États membres. Compte tenu de tous les intérêts en jeu, il est évident que les discussions confinées au FED risquent d'être marginalisées.

²

Conseil de l'Union européenne, Réf. 14084/99 du 14 Décembre 1999.

Dans ce contexte, la Commission a mené son analyse dans la perspective de préparer les décideurs aux choix importants qu'il leur faudra opérer dans les prochains mois. La communication confirme qu'une budgétisation intégrale devrait entraîner un changement positif en normalisant le cadre politique et budgétaire et favoriserait la simplification et l'harmonisation des procédures, sans compromettre la qualité des réalisations qui sont le fruit d'une coopération avec les États ACP longue de 45 années. La communication se termine par une brève feuille de route qui démontre la faisabilité de l'intégration totale de l'aide aux pays ACP dans le budget général à partir de 2007-2008³, pour autant que les mesures nécessaires soient prises immédiatement.

2. CONTEXTE

2.1. Efficacité de l'aide - une priorité internationale

Ces dernières années, la politique de développement a connu une nouvelle impulsion, tant au niveau de l'UE qu'au niveau international.

Plusieurs conférences importantes ont eu lieu dans le cadre des Nations unies, notamment le sommet du Millénaire en septembre 2000, la conférence internationale sur le financement du développement à Monterrey et le sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg, qui ont eu lieu en 2002. Elles ont abouti à la définition en commun d'une série de normes, de principes et de valeurs reconnus ainsi qu'à un agenda global. Les buts essentiels de la politique de développement sont fixés dans les «objectifs du Millénaire pour le développement», qui visent principalement à éradiquer la pauvreté. Les grands principes et les bonnes pratiques de la coopération au développement, comme les notions de «partenariat» et d'«appropriation» par les pays bénéficiaires de leur propre processus de développement, sont désormais largement acceptés au niveau international. Le consensus de Monterrey a en outre souligné la nécessité de renforcer l'efficacité de l'aide publique au développement (APD), notamment en réduisant les coûts de transaction, en harmonisant les procédures des donateurs, en déliant l'aide et en appliquant les mécanismes de fourniture de l'aide les plus appropriés aux besoins des pays en développement. La nécessité de la prévisibilité des ressources a aussi été reconnue.

Dans ce contexte, l'Union européenne s'est engagée⁴ à réduire les coûts de transaction: des mesures concrètes de coordination des actions et d'harmonisation des procédures doivent être prises avant 2004, tant au niveau communautaire qu'à celui des États membres, conformément aux meilleures pratiques, convenues à l'échelle internationale.

La budgétisation intégrale de la coopération avec les pays ACP et l'harmonisation des procédures à l'égard de l'ensemble des pays en développement sont les mesures les plus visibles et les plus concrètes allant dans ce sens, compte tenu du fait que les pays ACP sont actuellement confrontés à différents systèmes et procédures pour la mise en œuvre des programmes de développement soutenus par la Communauté.

³ Le premier protocole financier couvre officiellement la période de mars 2000 à mars 2005. Il n'est toutefois entré en vigueur qu'en avril 2003, en raison des retards pris dans la procédure de ratification. L'accord de Cotonou précise que les ressources du premier protocole financier couvriront la période 2000-2007. Autrement dit, les nouveaux crédits devraient être disponibles au plus tard le 1er janvier 2008.

⁴ Conclusions du Conseil européen relatives à la conférence internationale sur le financement du développement, 14 mars 2002.

2.2. Coopération de l'UE: le budget plus le FED

Actuellement, l'aide au développement fournie par l'Union européenne est gérée par (1) le budget de l'UE, (2) le Fonds européen de développement et (3) les programmes des États membres de l'UE. Une partie de cette aide transite par des organismes internationaux (Banque mondiale, Nations unies, etc.). La BEI a en outre constitué une source importante de capitaux pour les pays en développement.

Par les canaux mentionnés ci-dessus, l'UE fournit au total la moitié de l'aide au développement (environ 29 milliards d'USD en 2002) octroyée par les pays membres du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (voir l'annexe 1, tableau 1). Un cinquième environ de cette aide est géré par la Commission au nom de la Communauté.

En 2002, le total des décaissements destinés à financer l'aide extérieure de la Communauté s'est élevé à 6,3 milliards d'euros (voir l'annexe 1, tableau 2), dont 4,4 milliards provenaient du budget de l'UE et 1,9 milliard du FED⁵. Sur les 4,4 milliards d'euros provenant du budget, 650 à 700 millions d'euros par an bénéficient aux pays ACP. Les lignes budgétaires financent des activités dans des secteurs comme l'aide humanitaire, les droits de l'homme, l'aide alimentaire ou le cofinancement des ONG. La coopération avec certains membres actuels (Afrique du Sud) ou nouveaux du groupe ACP (Timor Oriental) est également couverte par le budget, ce qui est aussi le cas d'un nombre important d'accords de pêche internationaux et d'interventions par le mécanisme d'intervention rapide.

Aujourd'hui, la Communauté est un donateur actif dans la quasi-totalité des pays en développement du monde, mais elle s'appuie sur deux systèmes différents. L'aide aux pays en développement non ACP est gérée exclusivement selon les dispositions applicables au budget général, tandis que l'aide aux pays ACP l'est, d'une part, selon la réglementation relative au budget général et, d'autre part, selon les dispositions de l'accord de Cotonou et de la réglementation applicable au FED.

Lors de l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou, le 1er avril 2003⁶, les ressources suivantes étaient disponibles pour la coopération avec les pays ACP et les PTOM:

- au titre des 6e, 7e et 8e FED, un total de 32,8 milliards d'euros (y compris les transferts des FED précédents), dont 30,2 milliards d'euros ont été engagés et 21,8 milliards décaissés. 2,6 milliards d'euros étaient donc encore disponibles pour de nouveaux engagements et 11 milliards pour des décaissements;
- au titre du 9e FED: 12,5 ou 13,5 milliards d'euros pour les pays ACP (en fonction de la décision prise par les États membres concernant la disponibilité d'un «milliard conditionnel»), 175 millions d'euros pour les PTOM et 125 millions d'euros pour les dépenses de mise en œuvre engagées par la Commission. Un montant total de 12,8 à 13,8 milliards d'euros est ainsi disponible au titre du 9e FED.

Plus de 15 milliards d'euros étaient donc à disposition pour les nouveaux engagements de la période 2003-2007 et plus de 23 milliards d'euros pour les décaissements.

⁵ La majeure partie du FED est utilisée au profit des pays ACP. Une petite partie, environ 20 à 30 millions d'euros par an, est affectée aux pays et territoires d'outre-mer.

⁶ JO L 317 du 15.12.2000, p. 3 et JO L 83 du 1.4.2003, p. 69.

Le graphique joint à l'annexe 1, tableau 3 montre, entre 1989 et 2002, l'évolution des décisions d'engagement et des paiements du FED. Les engagements se sont établis à une moyenne annuelle supérieure à 3 milliards d'euros durant les trois premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur du 8e FED (1998) et ont diminué en 2001 et en 2002, ce qui est un phénomène normal dans le système du FED, qui se fonde sur des protocoles financiers de cinq ans.

Il importe cependant de se concentrer sur les paiements, qui correspondent aux ressources effectivement mises à disposition et qui sont la référence des données sur l'APD telles que les élabore le CAD-OCDE. Une analyse des données de l'annexe 1, tableau 3 montre que la réforme de la gestion de l'aide extérieure, menée par la Commission depuis 2000, a commencé à améliorer l'acheminement des ressources du FED. Tandis que le niveau moyen des décaissements a oscillé autour de 1,5 milliard d'euros par an entre 1996 et 2000, on enregistre depuis 2001 un niveau moyen de 2 milliards d'euros par an. Malgré ces améliorations, le volume des décaissements est resté inférieur aux attentes et leur niveau demeure éloigné des objectifs de la Communauté, qui était d'engager et de décaisser entre 3,0 et 3,5 milliards d'euros par an dans le cadre du FED.

2.3. Coopération de l'UE: le budget comparé au FED

Le FED, en tant que Fonds, présente certaines caractéristiques significatives, qui le distinguent du budget.

Une fois que le montant global de la dotation quinquennale du FED a été convenu entre les États membres de l'UE ainsi qu'entre eux et les pays ACP, il est fixé contractuellement entre les États membres de l'UE dans l'«accord interne»⁷ et entre ces derniers et les pays ACP dans le protocole financier⁸ joint en annexe à l'accord de Cotonou. Ce protocole doit être signé et ratifié par l'ensemble des États membres et deux tiers des pays ACP, ce qui prend généralement plusieurs années. Le montant ne peut être mis à disposition des pays ACP qu'une fois mené à bien le processus de ratification. Dès qu'il est disponible, ledit montant devient un objectif de dépenses, ce qui signifie que les soldes non engagés et non décaissés demeurent dans le Fonds jusqu'à leur utilisation complète. C'est la raison pour laquelle existent encore d'anciens soldes remontant encore au 6e FED, qui ont fini par être transférés au 9e FED.

Le budget de l'UE, en revanche, obéit à la règle de l'annualité. L'annualité est de pratique courante pour les budgets publics. Les autorisations de dépenses restent valables pendant un an. S'ils ne sont pas engagés dans le courant de l'exercice annuel, les crédits autorisés sont annulés à la fin de l'année. Toutefois, l'annualité des autorisations de l'autorité budgétaire, qui représente les contribuables, est complétée par d'autres dispositions qui permettent une dimension pluriannuelle, indispensable à la saine programmation des finances publiques. Cette dimension pluriannuelle dans le cadre de l'UE consiste essentiellement en un cadre financier généralement adopté pour 5 à 7 années et en des montants de référence inclus dans la réglementation applicable aux programmes. Ces sommes, dans le cas des règlements arrêtés en codécision par le PE et le Conseil de l'UE – ce qui correspondra au modèle applicable après la budgétisation – constituent des orientations importantes pour la Commission et l'autorité budgétaire, qui se sont engagées à ne pas s'écarter, dans le processus budgétaire annuel, de ces montants pluriannuels, sauf dans des circonstances définies de manière très restrictives.

⁷ JO L 317 du 15.12.2000, p. 355.

⁸ Voir note de pied de page n° 6.

L'utilisation d'un Fonds mène en général à des variations cycliques dans la structure générale des engagements et des décaissements. Il donne collectivement aux pays ACP, et à chacun d'entre eux après notification d'un montant particulier, une certaine «flexibilité dans le temps», grâce à laquelle les engagements et les décaissements peuvent être soit concentrés en début de période soit reportés, sans risque immédiat de perdre le montant promis.

Le modèle budgétaire permet quant à lui une flexibilité semblable, pour autant que les crédits non utilisés pour les pays ayant des difficultés d'absorption lors d'un exercice donné puissent être mis à disposition de pays, de régions ou d'initiatives globales en mesure d'absorber un financement. Pour un programme couvrant un très grand nombre de pays – ce qui est le cas de la région ACP –, il est très improbable que cette flexibilité ne fonctionne pas. Les montants indicatifs attribués aux pays dans le cadre des stratégies pluriannuelles ne sont évidemment pas affectés par cette flexibilité lors d'un exercice budgétaire particulier, à moins qu'un pays ne soit pas en mesure d'absorber les crédits attribués de manière régulière sur une période prolongée.

La nature contractuelle du Fonds et la certitude de disposer du montant total prévu ont souvent été considérées comme des avantages par rapport au budget. L'expérience acquise avec le Fonds depuis sa création montre cependant que la consommation effective de l'aide, exprimée par le volume des décaissements, ne suivait pas le niveau des dotations attribuées. Cela a favorisé la constitution de soldes non engagés et non décaissés pour lesquels les États membres reportent une obligation légale de contribuer. Cette situation découle notamment d'une capacité d'absorption trop faible et du manque de flexibilité du système du FED lui-même. De plus, les objectifs de dépenses résultant des montants indicatifs n'ont pas servi d'incitants à une exécution rapide.

En raison du fait que plusieurs FED se chevauchent dans leur exécution et étant donné que la clôture des programmes et projets mène souvent au dégagement de ressources qui demeurent au sein des différents FED, l'utilisation d'un Fonds exige régulièrement des décisions de réaffectation. Les montants disponibles pour les réaffectations et les réengagements varient constamment, ce qui ne facilite ni la gestion efficace ni la clarté quant aux montants disponibles. Dans certains cas, notamment en ce qui concerne les soldes non utilisés et les ressources non allouées des anciens FED, la création de nouvelles dotations est soumise à l'approbation du Conseil des ministres ACP-CE. La procédure, qui nécessite une décision de la Commission, l'accord du COREPER, l'adoption du texte par le Conseil des ministres de l'UE, un débat au sein du comité ACP-UE de coopération pour le financement du développement et une adoption par le Conseil des ministres ACP-UE, s'étend normalement sur pas moins de six mois.

Enfin, l'accord de Cotonou prévoit pour le FED un type spécifique de cogestion par la Commission et les pays ACP. L'appropriation et la cogestion sont également des caractéristiques importantes de la coopération intégrée au budget. Par conséquent, les programmes nationaux sont toujours préparés en étroite collaboration avec les autorités des États bénéficiaires. Et en ce qui concerne l'exécution, le règlement financier applicable au budget général contient un modèle d'exécution décentralisée par le pays tiers bénéficiaire, liée au respect d'un certain nombre de critères de bonne gestion financière. Les programmes d'aide communautaire suivent ces règles dans toutes les autres régions du monde sans difficulté majeure. Pour un pays ACP, l'Afrique du Sud, la coopération est déjà budgétisée de fait, puisqu'elle bénéficie de crédits budgétaires annuels en vertu d'un règlement particulier, qui fixe aussi un montant global correspondant à un cadre pluriannuel (actuellement de 2000 à 2006).

2.4. Soutenir le programme de réforme de la Commission

La budgétisation du FED est par ailleurs conforme aux objectifs de la réforme de la gestion de l'aide extérieure, lancée par la Commission le 16 mai 2000. Afin qu'une aide de meilleure qualité soit acheminée plus rapidement, l'accent a principalement été mis sur le renforcement de la programmation de l'aide, la création de l'Office de coopération EuropeAid, la déconcentration des responsabilités de gestion des projets auprès des délégations de la Commission et l'adoption d'une série de mesures destinées à améliorer la gestion financière. La réforme du secteur des relations extérieures faisait bien entendu partie du processus de réforme interne de la Commission, dont un élément important était le nouveau règlement financier applicable à partir de 2003.

S'agissant en particulier des pays ACP, le processus de déconcentration devrait être achevé au milieu de l'année 2004. La déconcentration s'est révélée plus difficile à financer dans le cas des pays ACP que pour d'autres régions financées par le budget. Ces dernières bénéficient des crédits au titre de programmes autorisés par l'autorité budgétaire pour les dépenses d'assistance technique et d'appui administratif. Une telle flexibilité dans la réponse budgétaire d'appuyer l'exécution n'existe pas dans le cadre du FED, puisque l'adaptation du montant des crédits administratifs, fixé tous les cinq ans dans l'accord interne, exige un amendement que doit ratifier l'ensemble des États membres. Actuellement, ces crédits sont insuffisants pour soutenir la réforme. La Commission a par conséquent dû lancer l'opération de déconcentration dans les délégations ACP sans avoir l'assurance formelle de disposer des ressources financières nécessaires pour les années 2006 et 2007. Il faut espérer que les partenaires ACP fourniront cette assurance dès que la question pourra être abordée formellement, c'est-à-dire à la fin 2004. Le montant prévu pour les dépenses d'appui administratif dans l'accord interne relatif au 9^e FED équivaut à seulement 1 % de l'enveloppe opérationnelle tandis que l'aide extérieure budgétisée bénéficie de 3 %.

3. UN CHANGEMENT POLITIQUEMENT SOUHAITABLE: POSSIBILITES OFFERTES PAR LA BUDGETISATION

3.1. Intégrer les ACP dans les relations extérieures de l'UE – un pas vers la normalisation

Divers arguments ont été avancés dans le passé en faveur du maintien des dépenses ACP dans un Fonds particulier extérieur au budget, avec des clés de financement ad hoc et des règles particulières. Ils ont progressivement perdu leur pertinence dans le cadre actuel de la politique extérieure et de la coopération.

Le premier FED remonte à 1958. À l'époque, le contexte international et le statut de l'intégration de l'UE étaient complètement différents. La CEE (Communauté économique européenne) d'alors n'avait pas de politique extérieure et de sécurité, ne disposait pas d'un système de ressources propres et les États membres possédaient encore des liens institutionnels avec un grand nombre de pays concernés. Le FED a été créé pour relever les défis de cette époque. Il a très bien rempli son rôle pendant de nombreuses années, mais le contexte d'aujourd'hui est très différent.

Le groupe des pays ACP s'est élargi et s'est développé, tout comme l'UE. La politique de développement a été définie au niveau de l'UE et des accords de partenariat ont été signés au fil du temps avec la quasi-totalité des régions et pays du monde: la région méditerranéenne, l'Amérique latine, l'Asie, etc. Ces accords, comme l'accord de Cotonou, abordent une série de sujets d'intérêt commun: dialogue politique, régime commercial, objectifs en matière de

démocratie, etc. Ils sont complétés par un cadre institutionnel complexe au niveau international, dans lequel sont prises des décisions importantes qui ont un impact sur le groupe ACP: l'OMC, le G-8, les Nations unies, etc. Aujourd'hui, l'Union européenne a atteint un niveau élevé d'intégration et exerce des responsabilités globales qui impliquent des relations collectives avec toutes les régions du monde, indépendamment des liens historiques qu'ont avec elles les différents États membres.

Le financement en dehors du budget date d'une période antérieure à l'introduction du système des ressources propres. Mais même après son introduction en 1973, les États membres ont décidé de conserver le système du FED, dans lequel il leur fallait négocier leurs contributions (les «clés de financement») à intervalles réguliers. Ce système a initialement permis, d'un FED à l'autre, des augmentations assez généreuses des enveloppes globales, étant donné que certains États membres nourrissaient un intérêt particulier pour la région ACP et étaient prêts à traduire cet intérêt en une contribution plus importante au financement communautaire. Les augmentations des dotations du FED se sont cependant récemment stabilisées (voir l'annexe 1, tableau 3) et les négociations sur le financement des enveloppes financières des derniers FED se sont révélées difficiles.

Pour le successeur du 9^e FED, qui concernera au moins 25 États membres, parmi lesquels la majorité des nouveaux États membres se trouveront dans la tranche inférieure du RNB par habitant de l'UE, il est peu probable que les négociations seront plus aisées. La conservation des clés négociées pour le financement de la coopération de l'UE avec une région particulière du monde - que l'on pourrait qualifier de relations extérieures de l'Union «à la carte» - est contraire à l'esprit du processus d'intégration européenne.

La budgétisation du FED, au contraire, signifie que son financement suivra le système général des ressources propres, qui sous-tend l'ensemble des dépenses budgétaires, qu'elles concernent des programmes internes ou externes. Le financement gagnerait ainsi en indépendance par rapport à des contributions volontaires et négociées dans le cadre d'un système ad hoc et présenterait donc de meilleures perspectives de continuité. Pour les États membres, cela signifie que la coopération financière avec les ACP sera réellement placée au niveau communautaire, constituant une obligation liée à l'adhésion à l'UE, sans autre expression des intérêts et liens préférentiels initiaux. Cela permettra aussi aux nouveaux États membres de s'associer plus facilement au financement de l'aide au développement UE-ACP à partir de 2007-2008.

3.2. Contrecarrer le risque de marginalisation politique des ACP

Les conventions de Lomé et, aujourd'hui, l'accord de Cotonou, ont créé des relations particulières entre l'Union européenne et les ACP. Dans le même ordre d'idées, le financement séparé de la coopération à partir d'un Fonds spécial a été considéré comme une situation privilégiée pour les pays ACP. Cela a été le cas aussi longtemps que les programmes de coopération avec les ACP occupaient une place dominante dans l'aide extérieure européenne. Avec l'extension des relations extérieures de l'Union, la conclusion d'accords de coopération avec de nombreuses autres régions et l'augmentation du montant consacré à l'aide extérieure dans le budget, un financement séparé ne constitue plus un privilège, mais plutôt un inconvénient, à savoir un Fonds reposant sur des contributions volontaires et tributaires de points de vue nationaux. Dans le nouveau contexte dynamique de l'Union européenne, les pays ACP courent le risque d'être quelque peu laissés de côté en raison des particularités du FED, qui combine des éléments institutionnels intergouvernementaux et communautaires plutôt que de s'inscrire pleinement dans le système général de l'UE.

Au cœur du processus de décision démocratique, les différentes lectures du budget par le Conseil et le Parlement sont devenues les principales plateformes de discussion sur les fondements de la politique de développement, les priorités politiques de l'Union et de leurs conséquences sur les ressources. Dans le même esprit, les perspectives financières, définies à moyen terme, déterminent les ressources nécessaires pour concrétiser la vision politique de l'Europe. Extérieure au budget, la coopération avec les pays ACP est clairement exclue de l'un des processus de décision les plus importants de l'Union. Au lieu de cela, tous les cinq ans les États membres débattent et décident entre eux des moyens à affecter à cette coopération, sans la participation du Parlement. Le risque, déjà élevé, de voir les relations avec les pays ACP marginalisées par comparaison avec d'autres régions du monde, plus favorisées sur le plan économique, est accru par leur manque de visibilité dans les enceintes politiques de l'Union. La budgétisation du FED intégrera pleinement les ACP dans le processus politique de l'Union et place les relations avec eux sur un pied d'égalité avec les autres régions. L'influence de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE sera aussi renforcée grâce à la présence de membres de celle-ci au sein du Parlement européen.

3.3. Une légitimité accrue pour une politique d'aide efficace

Pour que les efforts de l'UE en faveur des objectifs du Millénaire pour le développement soient efficaces et crédibles, il faut un processus de décision politique cohérent. On ne peut faire correctement de choix éclairés en matière de politiques et de gestion ni établir des plans de dépenses si les budgets sont fragmentés en enveloppes distinctes et reposent sur des structures de prise de décision et des calendriers différents. Il est fondamental, pour l'efficacité globale de l'aide, de donner aux décideurs politiques et économiques les moyens de faire des choix exhaustifs en toute connaissance de cause. En outre, lorsque la budgétisation sera effective, l'autorité budgétaire et les citoyens pourront se faire une idée plus précise sur les actions extérieures et la politique de développement de l'UE, grâce à une présentation cohérente des budgets, qui se prête aux comparaisons. Les décisions y gagneront probablement en cohérence, puisqu'elles seront prises dans le cadre d'un processus politique unifié et non plus divisé. Il sera plus aisé de s'engager globalement en faveur de la réduction de la pauvreté et de suivre les actions dans un cadre budgétaire cohérent. Sur le plan technique, les principes d'unité et d'universalité du budget seraient respectés.

Comme il ne fait pas partie du budget, le FED n'est pas soumis à l'autorisation du Parlement européen. Or le FED s'inscrit dans un domaine politique important de l'UE, pour lequel le traité prévoit explicitement une procédure de codécision - ce qui est évidemment contradictoire. En raison de son importance politique, ainsi que de son ampleur financière, le FED devrait être soumis à un examen exhaustif du Parlement, comme toutes les autres dépenses de politique extérieure de l'UE. L'intégration du FED dans le budget général mettrait fin à cette anomalie. La légitimité de la coopération avec les partenaires ACP sera renforcée si le Parlement européen peut pleinement exercer son pouvoir de gestion, de l'autorisation des dépenses jusqu'à la décharge. D'une manière générale, l'aide extérieure au niveau de l'Union gagnerait en transparence vis-à-vis du citoyen et du contribuable européens.

La coopération au développement en vertu de l'accord de Cotonou ne sera assurée, en tant que véritable instrument politique de l'UE, que dans un contexte budgétisé, dans lequel la négociation des contributions de financement n'est pas découplée des processus politiques de l'Union. L'aide au développement en faveur des pays ACP doit faire partie de la responsabilité normale de chaque État membre de l'UE pour que celle-ci puisse légitimement être l'expression de la responsabilité collective de l'UE.

3.4. Gains d'efficacité supplémentaires

En plus des considérations principalement politiques et institutionnelles susmentionnées, la Commission espère que l'intégration du FED dans le budget fournira un cadre propice à de nouveaux gains d'efficacité.

Avec la budgétisation, les dépenses ACP obéiront au principe d'annualité. Les crédits seront chaque année évalués et autorisés par le Conseil et le Parlement, ce qui constitue une puissante incitation en faveur de progrès continus, année après année, en matière d'exécution. Le rythme des engagements deviendra plus régulier. Il sera plus facile de repérer l'accumulation de crédits non dépensés, de sorte que le problème pourra sans doute être traité plus rapidement et avec plus de moyens.

Grâce à une souplesse accrue au sein du groupe ACP, on compensera plus facilement les difficultés temporaires d'absorption de certains pays en reportant des engagements financiers sur d'autres. Le montant total finalement dépensé, et l'aide au développement effectivement fournie, pourront ainsi atteindre plus aisément le niveau potentiel établi par le biais du cadre de référence pluriannuel pour l'octroi des ressources.

L'intégration dans le budget fera que le FED sera entièrement soumis aux principes de gestion applicables au budget général. Ces principes sont plus contraignants: les conventions de financement devront être conclues au plus tard au cours de l'année qui suit celle de l'engagement budgétaire, les contrats individuels qui mettent en œuvre ces conventions de financement seront conclus au plus tard trois années à compter de la date de l'engagement budgétaire. Les fonds ne faisant pas l'objet de contrats dans les délais seront annulés. Les principes applicables au budget général sont également présents dans le règlement financier relatif au 9^e FED, mais de façon moins contraignante.

L'annualité et des clauses de caducité plus strictes ne signifient pas que la coopération UE-ACP sous sa forme budgétisée perdrait son caractère pluriannuel et prévisible et que son enveloppe globale serait compromise. Les programmes relevant du budget fonctionnent eux aussi dans un cadre prévisible et pluriannuel. Cependant, la prévisibilité n'équivaut pas à une garantie inconditionnelle; en effet, le cadre budgétaire comprend des dispositions - renforcées depuis 2003 - qui incitent à faire avancer les engagements, les contrats et les paiements et qui tendent à éviter les écarts excessifs entre les promesses/engagements et l'exécution effective. Ces incitations renforcées vont s'ajouter aux efforts réalisés par la Commission et les pays ACP pour renforcer la capacité institutionnelle et l'acheminement de l'aide.

Après l'intégration du FED dans le budget, tous les grands programmes géographiques feront partie de la structure du budget. D'un point de vue technique, cela permettra d'obtenir une synergie accrue entre les programmes axés sur l'approche géographique/nationale et ceux qui poursuivent des objectifs thématiques. Le débat sur la relation optimale entre les deux types d'instruments s'en trouvera facilité. Les programmes de coopération avec les pays ACP ont engendré un stock d'expériences et de bonnes pratiques, qui méritent d'être appliquées à d'autres programmes de coopération avec d'autres régions en développement. La séparation des systèmes fait obstacle à l'enrichissement mutuel entre les différents programmes.

L'intégration du FED dans le budget facilitera la coopération entre les régions. Les instruments de coopération financière actuels avec l'Afrique sont principalement le FED pour l'Afrique subsaharienne, le programme consacré à l'Afrique du Sud et le programme MEDA pour l'Afrique du Nord. Cette situation crée une difficulté particulière lorsqu'on cherche à soutenir l'Union africaine et ses initiatives. Une autre difficulté de ce type découle du caractère de plus en plus

complexe et exhaustif des relations de l'UE avec l'Afrique. En remédiant à la dispersion des instruments financiers disponibles pour les relations extérieures de l'Union, on donnerait certainement plus de cohérence et d'efficacité aux relations politiques entre l'UE et l'Afrique. Sans compromettre l'unité du groupe ACP, un gain de cohérence similaire pourrait être obtenu pour les pays des Caraïbes par rapport à l'Amérique latine et pour le groupe pacifique par rapport à l'Asie.

Enfin, l'expérience récente a montré que le budget peut répondre plus rapidement à de nouveaux besoins et à de nouvelles priorités, notamment au cœur même des problèmes de la région ACP. En effet, c'est en partie le caractère annuel du processus de prise de décision budgétaire qui permet des actualisations plus fréquentes, de même que la participation active de l'autorité budgétaire aux différents choix. Parmi des exemples récents, citons la rapidité de réaction, du côté budgétaire, concernant la contribution à des initiatives comme le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, ou bien la santé reproductive. En outre, après une crise, il a été parfois plus facile de renouer les relations avec les pays ACP par le biais de programmes relevant du budget que par l'intermédiaire du FED. Il existe bien des mécanismes de flexibilité au sein du FED, mais, en général, leur mise en place requiert des procédures plus lourdes et plus longues.

3.5. Gains d'efficience

Pour la Commission, dont les ressources humaines et administratives disponibles pour la mise en œuvre de l'aide sont soumises à de sévères restrictions, les gains d'efficience sont un aspect important de la budgétisation. Bien que cela soit difficile à quantifier avec précision, il fait peu de doute que l'intégration dans le budget de l'ensemble de l'aide ACP se traduira par une efficience accrue des opérations, c'est-à-dire par un meilleur rapport coût/efficacité. On pourra ainsi éliminer un certain nombre de redondances qui sont actuellement imposées aux différents opérateurs et parties prenantes, qu'il s'agisse des services de la Commission, des délégués des États membres, des partenaires ACP, des ONG participantes ou des contractants.

La mise en œuvre de l'aide extérieure dans le cadre du budget de l'UE et au titre du FED a été harmonisée autant que le permettent les différentes conceptions et les divers cadres juridiques. En dépit de ces efforts, des différences subsistent entre le règlement financier applicable au budget général et celui du 9^e FED. En conséquence, les services de la Commission doivent continuer à appliquer deux jeux différents de procédures de gestion, avec des différences dans la répartition des responsabilités entre la Commission et les pays partenaires, tout en gérant deux systèmes comptables très différents. Lorsque des membres du personnel passent d'un type de coopération à l'autre, ils doivent suivre un recyclage. Les différentes modalités de coopération se reflètent dans l'organigramme de la Commission, d'où une mobilité insuffisante du personnel entre les régions. En outre, pendant des décennies, les efforts de coordination tant de la Commission que des États membres ont fait double emploi.

L'intégration du FED dans le budget donnera à la Communauté l'occasion d'utiliser un seul jeu de procédures qui s'appliquera à l'ensemble des activités de coopération, ce qui mettrait fin à la situation actuelle dans laquelle les mêmes pays ACP reçoivent de l'aide de la même administration par le biais de deux mécanismes différents. Par rapport à la situation actuelle où elles doivent maîtriser deux séries de procédures, les délégations dans les pays ACP pourront beaucoup plus facilement mettre en œuvre la gestion déconcentrée.

Non seulement divers programmes sont gérés selon deux systèmes différents, mais les mêmes activités sont souvent financées par deux sources différentes. L'aide humanitaire à la région ACP, fournie par l'Office d'aide humanitaire (ECHO), est financée en premier lieu par le budget

de l'UE et - si celui-ci ne peut apporter les crédits - ECHO peut faire appel aux fonds du FED conformément aux dispositions de l'accord de Cotonou. Actuellement, la contribution de la CE au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme est financée à la fois par le FED et le budget. On pourrait citer encore d'autres exemples. Tous ces cas impliquent des chevauchements dans les décisions de financement, les engagements juridiques, les paiements, etc. Si l'ensemble de l'aide ACP relevait du budget, il sera manifestement possible de concevoir un système apte à répondre de manière plus efficiente aux crises humanitaires et aux défis mondiaux qui touchent les pays en développement, qu'ils fassent partie ou non des ACP.

Les protocoles financiers du FED sont soumis à ratification (avec des délais pouvant aller jusqu'à trois ans), ce qui a parfois aggravé les irrégularités systémiques qui ont tendance à affecter les engagements et les paiements qui en découlent. Grâce à la suppression des négociations ad hoc sur le financement du FED et au passage à l'annualité des crédits, la budgétisation du FED fournirait un schéma d'exécution plus régulier et continu et permettrait donc une utilisation mieux ordonnée des capacités dans les délégations.

4. INQUIETUDES LIEES A LA BUDGETISATION

4.1. Maintien de la qualité du partenariat avec les pays ACP

Les relations UE-ACP sont devenues, au cours des 45 dernières années, un acquis dont l'appropriation et le partenariat sont les principales pierres angulaires. Cet acquis sera-t-il préservé en cas de budgétisation ou le Fonds est-il un élément nécessaire de cet acquis?

La réponse à cette question est claire: le Fonds est un élément historique, mais pas fondamental, dans les relations privilégiées entre les ACP et l'UE. L'accord signé à Cotonou est l'expression de ce partenariat. Il a été conçu pour donner, après 40 ans de coopération, une nouvelle impulsion aux relations communes UE-ACP. Il n'a pas été facile de définir une nouvelle structure pour un partenariat sincère et véritable, qui vise à relever des défis essentiels, comme la réduction de la pauvreté, les conflits, les menaces contre l'environnement, ainsi que le risque de marginalisation économique et technologique. Le renouveau du partenariat était novateur à différents niveaux: les objectifs, la nature du partenariat et les moyens d'atteindre les objectifs. Ce partenariat continuera à régir les relations ACP-UE de la même façon que par le passé.

Cependant, il serait souhaitable de remettre à niveau les instruments de la coopération: l'accord de Cotonou a introduit plusieurs idées nouvelles pour améliorer l'efficacité et l'efficience des mécanismes financiers tels que les mécanismes d'examen améliorés, notamment la révision à mi-parcours. Bien que de nouvelles améliorations pourraient être obtenues dans un système axé sur un Fonds, la budgétisation peut marquer une différence plus profonde tout en préservant la qualité des relations. Les engagements au profit de l'un ou l'autre pays ACP continueront à être contractés sur la base de programmes établis et approuvés avec eux. Le gouvernement de chaque pays restera étroitement associé à la programmation indicative pluriannuelle, à l'élaboration des plans d'action annuels, ainsi qu'aux questions se rapportant à la définition des programmes et des projets, à leur préparation et à leur mise en œuvre. La Communauté considère en effet qu'il va de soi que nos partenaires s'approprient la coopération et le défi qui se pose aux pays ACP restera ce qu'il a toujours été: exploiter pleinement et de manière optimale pour leurs besoins de développement les possibilités que leur offre l'aide de l'UE et le solide partenariat qui s'est forgé au fil des années et qui peut être considéré comme une référence pour tous les programmes de coopération de l'UE.

En ce qui concerne la gestion financière, les dispositions générales applicables aux actions extérieures s'appliqueront également. Ces dispositions prévoient le mode de gestion décentralisée en vertu duquel les autorités des pays partenaires peuvent se voir confier un certain nombre de compétences en matière de gestion financière à condition que soient remplis un certain nombre de critères concernant la qualité des systèmes financiers publics.

4.2. Maintien de l'engagement en faveur de l'aide aux pays ACP

La budgétisation remettra-t-elle en question l'engagement financier de l'UE envers les ACP? Comment le volume financier global serait-il garanti et y aura-t-il un engagement prévisible en faveur des pays ACP?

L'analyse de l'histoire du FED a montré que la fourniture effective de l'aide aux pays ACP est toujours restée en deçà des engagements, ce qui a entraîné une accumulation d'importants soldes non utilisés. Les garanties prévues par le Fonds sont en grande partie restées des promesses. Les États membres eux-mêmes l'ont reconnu et ont inscrit dans le protocole financier des dispositions leur permettant de fixer une date limite aux nouveaux engagements financiers par rapport au 9e FED.

La budgétisation, en revanche, impliquera que la coopération de l'UE avec les ACP sera fondée, comme tous les programmes relevant du budget, sur des bases juridiques communautaires propres, c'est-à-dire des textes réglementaires adoptés par le Conseil et le Parlement selon la procédure de codécision. Les dispositions financières appropriées seront inscrites dans ces actes législatifs, qui établissent l'enveloppe financière du programme pour l'ensemble de sa durée. La prévisibilité sera maintenue, le règlement établissant le cadre de référence pluriannuel pour les ressources financières et une base pour inscrire chaque année les dépenses dans le budget. Ainsi, l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission établit que la procédure budgétaire annuelle respecte le montant pluriannuel programmé, sauf nouvelles circonstances objectives et durables faisant l'objet d'une justification explicite et précise, tenant compte des résultats atteints dans la mise en œuvre du programme.

En ce qui concerne le budget pluriannuel global à inscrire dans le(s) règlement(s) approprié(s) et dans le prochain cadre financier (post 2006), la Commission compte proposer des enveloppes qui correspondent aux engagements internationaux que l'UE a pris. Autrement dit, les montants qu'elle prévoit d'inscrire dans la "proposition de budgétisation" viseront au minimum à maintenir le niveau total de l'aide actuellement fournie à la région par le biais du FED et seront orientés par l'évolution générale du RNB de l'UE. On s'efforcera de parvenir à un consensus avec les partenaires ACP tout en respectant les prérogatives de l'autorité budgétaire de l'UE.

4.3. Des «clés de financement» spéciales à la «clé budgétaire» générale

La budgétisation va accroître l'utilisation des ressources propres. Cependant, ce phénomène est simplement dû au fait que les montants respectifs destinés à la coopération avec les pays ACP transiteront par un système différent. La budgétisation en soi n'a aucune incidence sur le montant global que verseront les États membres.

La budgétisation implique-t-elle qu'on risque d'atteindre le plafond des ressources propres?

Il est à noter qu'en 2000-2002, les décaissements au titre du FED ont représenté en moyenne 0,021 % du RNB de l'UE. En outre, une capacité de décaissement du FED en ligne avec sa capacité en matière d'engagements pour le 9e FED aurait représenté en moyenne quelque

0,031 % du RNB au cours de cette même période. Au moins un même niveau de décaissements accrus devrait être visé après la budgétisation.

Ces montants sont à considérer par rapport au plafond des ressources propres. Celui-ci est actuellement fixé à 1,24 % du RNB, tandis que le niveau prévu par l'APB 2004 s'établit à 0,99 % du RNB pour l'UE-25. La question de savoir s'il faut ou non modifier le plafond des ressources propres à la suite de la budgétisation doit être examinée dans un autre débat, celui des discussions sur le cadre financier postérieur à 2006.

Les clés de financement négociées par les États membres pour leurs contributions au FED sont différentes des clés budgétaires, qu'il s'agisse de la clé budgétaire marginale (clé RNB) ou de la clé moyenne (toutes ressources propres confondues). En conséquence, on aura généralement tendance à en conclure que la budgétisation débouchera sur une certaine redistribution de la contribution financière entre États membres et, en plus de cela, à essayer de calculer cette redistribution en termes de gagnants et de perdants. Or cette conception est statique et donc erronée. La budgétisation ne modifiera pas les contributions aux Fonds en cours: les accords en vigueur devront être exécutés selon les termes convenus. De plus, en ce qui concerne les clés pour les contributions futures, on ne peut préjuger aujourd'hui de l'issue d'une négociation future avec au moins 25 participants ni partir du principe que le système de financement du budget de l'UE restera inchangé.

Dans ce contexte, il convient de noter que les écarts entre les contributions des États membres au FED et leur richesse relative (comme en témoignent les clés PIB/RNB - voir annexe 1, tableau 4) se sont creusés entre le 6e et le 9e FED.

5. UN ORDRE DU JOUR AMBITIEUX MAIS REALISABLE

Les dix-huit mois à venir vont apporter d'importants changements dans l'Union européenne, ce qui constituera une occasion presque unique d'aborder la question de la budgétisation. Les grands rendez-vous sont les suivants:

Tout d'abord, en octobre 2003, la conférence intergouvernementale sur la réforme du traité commencera ses travaux sur la base du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, adopté par la Convention européenne. La Convention a recommandé la budgétisation de la coopération UE-ACP et le projet de constitution propose un cadre juridique apte à accueillir une coopération UE-ACP entièrement budgétisée⁹.

Ensuite, le cadre financier pour la période postérieure à 2006 est en préparation. Une première communication de la Commission est attendue pour la fin de 2003. Dans le cas d'une budgétisation, les perspectives financières devraient comprendre toutes les dépenses nécessaires à la coopération ACP-UE après 2006.

⁹ Groupe de Travail VII sur les Actions Extérieures, Rapport final aux Membres de la Convention (CONV 459/02 du 16.12.2002, point 9. sur la Politique de Coopération au Développement): "Un large soutien s'est dégagé en faveur de l'intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le budget général de l'UE, de sorte qu'il soit soumis aux mêmes procédures que celles qui s'appliquent dans d'autres domaines de l'assistance financière. Cette intégration doit s'accompagner d'un renforcement de l'efficacité des programmes UE de développement en général, ainsi que de la priorité donnée par ceux-ci à la lutte contre la pauvreté, et ne doit pas entraîner une diminution du volume de l'aide destinée aux pays ACP". La constitution adoptée en juillet 2003 par la Convention est alignée sur cette recommandation.

Enfin, le processus d'élargissement entre dans sa phase finale, avec l'adhésion de dix nouveaux États membres en 2004. Ceux-ci seront immédiatement associés à l'accord de Cotonou, mais ils ne participeront à son financement qu'après l'expiration du protocole financier actuel.

La période couverte par le 9e FED prendra fin en 2007. En conséquence, la Commission propose qu'au lieu de chercher à obtenir un 10e FED financé séparément par 25 États membres ou plus, les budgets 2007/2008 constitueront le point de départ d'une budgétisation du financement ACP. Bien qu'à première vue, cette perspective paraisse éloignée, il s'agit d'un objectif ambitieux du fait que des travaux préparatoires dans un certain nombre de domaines devront commencer cette année.

Les principales implications et préparations sont les suivantes:

- (1) En ce qui concerne les instruments communautaires: a) l'inclusion de l'ensemble de la coopération ACP dans le prochain cadre financier de la période postérieure à 2006: la Commission doit présenter ses premières idées à ce sujet pour la fin 2003; b) l'adoption d'une base juridique pluriannuelle pour la future coopération ACP-UE sous la forme d'un règlement commun PE/Conseil avec un montant de référence privilégié: une proposition devrait être prête d'ici à 2005, après consultation des États ACP, et une décision devrait être prise pour la fin 2006;
- (2) En ce qui concerne les dispositions régissant le partenariat ACP-UE: il convient de modifier les modalités techniques d'exécution dans le cadre de Cotonou qui diffèrent des dispositions budgétaires. Ces changements concernent des dispositions figurant dans le corps de l'accord de Cotonou ainsi que dans les annexes, ce qui implique que des dispositions transitoires devront être décidées par le Conseil des ministres conjoint en attendant la ratification des textes révisés. Le protocole financier (annexe 1 de l'accord de Cotonou) ne sera plus nécessaire du fait que le futur financement sera garanti par les dispositions financières d'un règlement. Les propositions de l'UE sur les points à négocier seront présentées aux ACP d'ici au 1er mars 2004. L'accord interne et le règlement financier du FED ne seront plus nécessaires pour les dépenses futures, car des modalités techniques d'exécution seront établies dans la nouvelle base juridique et les dispositions des textes financiers généraux applicables au budget seront mises en œuvre.
- (3) En ce qui concerne les Fonds en cours, il y aura une période de transition au cours de laquelle les FED existants (du 6e au 9e) continueront à être financés conformément aux clés de contribution en vigueur et non par le système général des ressources propres. La Commission tâchera néanmoins de veiller à ce que la période de transition soit maintenue à un strict minimum pour garantir que les avantages de la budgétisation se concrétisent pleinement dès que possible. La Commission présentera des propositions en ce sens d'ici à la fin de 2003.

Une «feuille de route» indicative plus précise figure à l'annexe 2.

6. CONCLUSIONS: UNE OPPORTUNITE POLITIQUE ET PRATIQUE POUR LE CHANGEMENT

Il n'y a aucune raison fondamentale de maintenir l'anomalie que constitue un Fonds distinct extérieur au cadre du budget. Les risques liés à l'intégration totale de la coopération ACP dans le budget de l'UE sont faibles tandis que les retombées globales sont clairement positives. La charge de la preuve devrait incomber à ceux qui veulent maintenir la situation dérogatoire actuelle plutôt qu'à ceux qui plaident pour normaliser la situation. Les risques et les coûts liés au maintien d'un fonds distinct sont réels.

Les principaux avantages résident dans la possibilité accrue de prendre les bonnes décisions au bon moment, dans un cadre unique et véritablement européen.

En outre, une harmonisation des procédures de gestion devrait procurer des avantages en termes d'efficacité et d'efficience. La budgétisation pourrait même favoriser l'extension à d'autres régions du monde des atouts de la coopération UE-ACP.

Les qualités de l'accord de Cotonou (appropriation, partenariat, objectifs communs) ainsi que l'intensité durable des relations entre l'UE et la région ACP ne seront pas remises en question par la budgétisation. Partenaires privilégiés de l'Union européenne depuis 1958, les pays ACP continueront à occuper une place importante dans son ordre du jour.

La décision relative à la budgétisation arrive à point nommé en raison d'une série d'échéances prochaines: la conférence intergouvernementale pour réviser les traités, la révision de l'accord de Cotonou et la présentation des propositions pour le cadre financier postérieur à 2006. Ce calendrier, bien que serré, est réalisable. Un important programme législatif devra être lancé dans les mois à venir. Mais l'effort en vaut la peine: le partenariat UE-ACP, avec son caractère très particulier et ses objectifs ambitieux, ne peut être renforcé que s'il dispose d'un outil financier moderne qui offre de meilleures perspectives d'avancement vers les objectifs du Millénaire pour le développement.

En conséquence, la Commission invite le Conseil et le Parlement européen à soutenir l'approche proposée dans la présente communication, en faveur de la budgétisation de la coopération financière UE – ACP/PTOM à compter de 2007-2008.

Les premières grandes échéances sont très proches. Par conséquent, la Commission signale au Conseil et au Parlement européen qu'elle se voit obligée de commencer les préparatifs de toutes les propositions dont les échéances sont proches (les principales propositions figurent dans la feuille de route) dans l'esprit de pouvoir permettre la budgétisation.

ANNEXES

Annexe 1: chiffres clés

(1) Part de l'UE dans l'APD (aide publique au développement) 1985-2002 (chiffres net)

	Décaissements d'aides en millions d'USD				APD de l'UE en % de l'APD totale			CE en % de l'APD de l'UE	APD en % du RNB		APD de l'UE en % du RNB	
	Total CAD	UE	CE	EM	UE	CE	EM		Total CAD	UE	CE	EM
Moy. 1985-86	32.296	14.570	1.704	12.866	45,1	5,3	39,8	11,8	0,33	0,45	0,053	0,397
Moy. 1990-91	54.813	29.549	3.343	26.226	53,9	6,1	47,8	11,3	0,31	0,42	0,048	0,372
2000	53.734	25.273	4.912	20.361	47,0	9,1	37,9	19,4	0,22	0,32	0,062	0,258
2001	52.336	26.290	5.961	20.329	50,2	11,4	38,8	22,7	0,22	0,33	0,075	0,255
2002	56.991	29.093	6.502	22.591	51,0	11,4	39,6	22,3	0,23	0,34	0,076	0,264

Source: Statistiques de Développement Internationales, CAD-OCDE

Note: Les données UE se réfèrent aux contributions des États membres, incorporant leur part du FED, BEI, et budget UE. Les données CE incluent FED, BEI et budget EU. L'APB inclut des prêts sous certaines conditions; dès lors, une partie des prêts de la BEI sont reconnus comme APB et une série de prêts bilatéraux sont inclus dans le total des États membres.

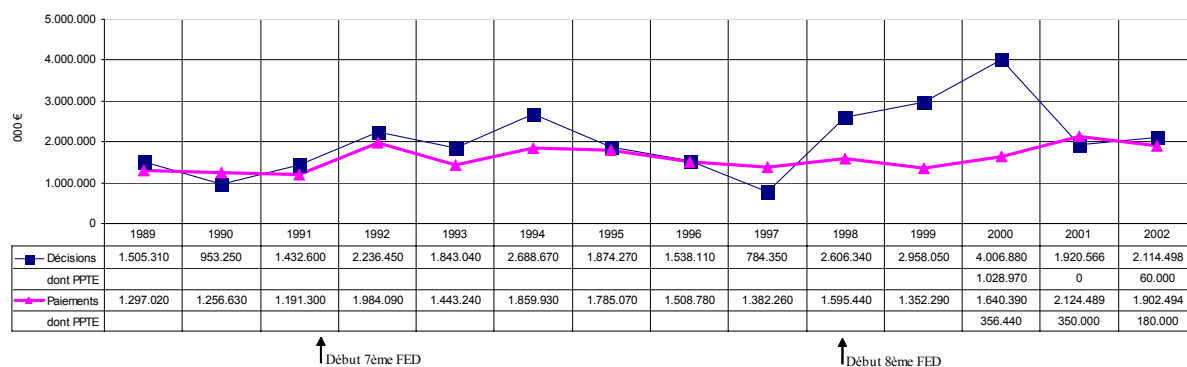
(2) Aide aux pays ACP issue du budget et du FED par rapport à l'aide extérieure totale

	en millions d'euros						Composition des aides aux ACP-PTOM en %		Part de l'aide ACP dans le total des aides
	Dépenses budgétaires			Dépenses FED ACP + PTOM	Total dépenses ACP-PTOM	Total dépenses budget + FED	budget	EDF	
	Total budget rub. 4	pour ACP + PTOM	pour autres						
	(1)=(2)+(3)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(4)	(6)=(1)+(4)	(7)=(2)/(5)	(8)=(4)/(5)	
Engagements									
2001	4.859	699	4.160	1.921	2.620	6.780	26,7	73,3	38,6
2002	5.086	710	4.376	2.144	2.854	7.230	24,9	75,1	39,5
Paiements									
2001	4.231	720	3.511	2.124	2.844	6.355	25,3	74,7	44,8
2002	4.424	650	3.774	1.902	2.542	6.326	25,6	74,8	40,2

Source: Commission – DG BUDG + EuropeAid

Note: les données de ce tableaux excluent d'aide pré-adhésion.

(3) Engagements – paiements FED 1989-2002



Notes :

- Engagements: hors dégage-ments
- Paiements: avant recouvrements
- PPTE: initiative pays pauvres très endettés (PPTE)

Capacité potentielle (en millions d'euros)		
Dotations initiales		Moyenne / an
6è FED	1985-1990 = 7.500	1.500
7è FED	1990-1995 = 10.940	2.188
8è FED	1995-2000 = 12.840	2.568
9è FED	2000-2005 = 13.800	2.760

Réalisations effectives (en millions d'euros)		
Moyenne / an		
	Engagements	Paiements
1989-1999	1.856	1.512
2000-2002	2.681	1.889

Source: «Informations financières sur les Fonds européens de développement», COM(2003) 353 final – 13.6.2003 et COM(2002) 372 final – 9.7.2002.

(4) Clés de financement appliquées aux 6e, 7e, 8e et 9e FED (dotations initiales) et clé PNB/RNB dans le budget général

Etats membres	6è FED	clé 6è FED	Poids du PIB en 1985	7è FED	clé 7è FED	8è FED	clé 8è FED	9è FED	clé 9è FED	clé RNB budget général 2003
	M€	%	%	M€	%	M€	%	M€	%	%
Autriche						340	2,65	366	2,65	2,31
Belgique	297	3,96	3,30	433	3,96	503	3,92	541	3,92	2,95
Danemark	156	2,08	2,40	227	2,08	275	2,14	295	2,14	2,01
Finlande						190	1,48	204	1,48	1,50
France	1.768	23,58	21,10	2.666	24,37	3.120	24,30	3.353	24,30	16,39
Allemagne	1.954	26,06	25,20	2.840	25,96	3.000	23,36	3.224	23,36	22,75
Grèce	93	1,24	1,60	134	1,22	160	1,25	173	1,25	1,58
Irlande	41	0,55	0,80	60	0,55	80	0,62	86	0,62	1,19
Italie	944	12,58	14,40	1.418	12,96	1.610	12,54	1.731	12,54	13,83
Luxembourg	14	0,19	0,20	21	0,19	37	0,29	40	0,29	0,23
Pays-Bas	423	5,64	5,30	609	5,57	670	5,22	720	5,22	4,96
Portugal	66	0,88	1,00	96	0,88	125	0,97	134	0,97	1,36
Espagne	500	6,66	6,80	645	5,90	750	5,84	806	5,84	7,46
Suède						350	2,73	377	2,73	2,69
Royaume-Uni	1.243	16,58	18,10	1.791	16,37	1.630	12,69	1.751	12,69	18,78
TOTAL	7.500	100,00	100,00	10.940	100,00	12.840	100,00	13.800	100,00	100,00

Note: Les clés PIB pour 1985 sont celles qui étaient connues à ce moment-là, et elles diffèrent des clés publiées aujourd'hui concernant 1985. La différence résulte d'une importante révision à la hausse du PIB d'un grand État membre.

Annexe 2: Feuille de route - délais des principales étapes législatives

Afin de réaliser la budgétisation, un nombre de mesures législatives ainsi que de décisions d'ordre politique et financier devront être prises. La présente feuille de route identifie les principales mesures et décisions ainsi que les délais liés à celles-ci.

Octobre 2003	Adoption par la Commission de la présente communication. Par la suite, discussion avec le Conseil et le Parlement européen.
Décembre 2003	Communication sur les grandes orientations pour le cadre financier postérieur à 2006. <i>Devrait prévoir les implications financières de la budgétisation du FED au titre de ce qu'on appelle maintenant la «rubrique 4» - actions extérieures, sur la base de la communication d'octobre.</i>
Décembre 2003	Présentation, par la Commission, au Conseil et aux États membres des points à modifier dans l'accord de Cotonou. <i>Le modèle de budgétisation préconisé donnera lieu au remplacement de certaines modalités du cadre légal de Cotonou par des dispositions de législation communautaire. Le protocole financier, l'accord interne, le règlement financier du FED et certaines modalités techniques de l'accord de Cotonou concernant la mise en œuvre deviendront ou bien superflus, ou devront être modifiés. Le système des ressources propres devra aussi être appliqué. Période de transition prévue pour les FED existants.</i>
Février 2004	Présentation aux ACP des propositions de l'UE en vue d'éventuelles modifications à l'accord de Cotonou. <i>Les ACP décident uniquement des changements à l'accord de Cotonou (accord interne et règlements financiers du FED: décision par les États membres).</i>
Mai 2004 - fév. 2005	Négociations UE-ACP sur la modification à l'accord de Cotonou. Décision par le Conseil des Ministres ACP-UE sur mesures transitoires dans l'attente de ratification
Mai 2004 - fév. 2005	Préparation de modifications au règlement financier du FED et à l'Accord Interne Décision par le Conseil de l'UE sur le règlement financier du FED et Accord Interne modifiés <i>Révision éventuellement nécessaire pour la période de transition 2008-2011 (en fonction de la décision prise en ce qui concerne les règles à appliquer pour la mise en œuvre des FED existants après 2007).</i>

Septembre 2005	Proposition de la Commission de règlement(s) du PE/Conseil établissant un programme de coopération avec les ACP et les PTOM. <i>Les futurs programmes ACP/PTOM financés par le budget nécessitent un règlement de base du PE/Conseil (l'accord interne, le règlement financier du FED et les dispositions techniques de Cotonou concernant l'exécution ne seront plus nécessaires lorsque la budgétisation sera intervenue).</i>
Mai 2006	La Commission adopte l'avant-projet de budget 2007. <i>Comprend la structure budgétaire ACP</i>
Décembre 2006	Adoption du/des règlement(s) de base pour la coopération ACP/PTOM par le PE et le Conseil. <i>Inclut les opérations avec l'Afrique du Sud et le Timor Oriental.</i>
Décembre 2006	Ratification, le cas échéant, par l'UE et les ACP des modifications apportées à la base juridique.
Janvier 2007/2008	Les opérations financières d'un «FED» budgétisé peuvent commencer.
2008-2011	Période de transition pour les FED existants. <i>Les engagements en faveur des FED ne sont plus possibles. Les paiements relatifs au FED continuent.</i>