



Le 18 JAN. 2018

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe

Premier ministre

Réf. : S2018-0016

Objet : La contribution de la France au Fonds européen de développement (FED) – exercices 2008 à 2016

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé la contribution de la France au Fonds européen de développement (FED) pour les exercices 2008 à 2016.

Inscrite à l'action 7 du programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement », la contribution de la France au FED est comprise entre 600 et 800 M€ par an et représente environ 15% du budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Institué par le traité de Rome, le FED est l'un des principaux instruments de la coopération au développement conduite par l'Union européenne (UE) à destination des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM¹). Ses crédits représentent de l'ordre de 30% de l'aide publique au développement (APD) européenne, les 70% restant étant fournis par d'autres instruments financés par le budget de l'UE.

S'agissant des États « ACP », l'accord de partenariat qu'ils ont signé en 2000 à Cotonou avec l'UE et ses États membres, pour une période de vingt ans, comprend une annexe financière révisée selon une périodicité analogue à celle du cadre financier de l'Union. Entre 2000 et 2020, se sont ainsi succédé les 9^{ème} (2000-2006), 10^{ème} (2007-2013) et 11^{ème} (2014-2020) FED pour des montants totaux respectifs de 13,8, 22,7 et 30,5 Mds€. Pour chacun d'entre eux, un accord conclu entre les États membres de l'UE fixe leur contribution respective. Par ailleurs, un règlement financier, distinct de celui du budget général de l'UE, régit chaque FED.

¹ Pour la France, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna, les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les États membres sont consultés pour avis au sein de comités réunis par la Commission européenne pour les aides budgétaires et par la Banque européenne d'investissement (BEI) pour la « facilité d'investissement² ». Il n'en reste pas moins que les États membres, et la France en particulier, doivent être en mesure d'exercer leur vigilance sur l'emploi et la gestion de ces crédits.

L'instrument financier que constitue le FED doit être réexaminé en 2018 avec la négociation à la fois d'un nouvel accord avec les États ACP et d'un nouveau cadre financier pluriannuel de l'UE. Le moment est donc opportun pour tirer des conclusions de la gestion des derniers FED et pour améliorer le pilotage de ces importants crédits.

A l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1 S'ASSURER DE LA GESTION EFFICIENTE DES CRÉDITS DU FED PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE ET PAR LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

1.1 Maîtriser les frais de gestion

Pour chaque FED, l'accord interne entre les États membres de l'UE répartit les crédits entre les États «ACP», les PTOM et les frais de gestion de la Commission.

Or la Cour constate qu'entre les 9^{ème} (2000-2006) et 11^{ème} (2014-2020) FED, les frais de gestion sont passés de 125 M€ à plus d'1Md€ et ainsi de moins de 1% des crédits à près de 3,50%. Cette augmentation est due pour partie à la multiplication des fonds fiduciaires (voir infra) auxquels sont imputés des frais de gestion spécifiques que la Commission ne justifie pas méthodiquement.

Dans le même temps, la dotation des PTOM a tout juste doublé, passant de 175 à 365 M€ et représentant moins de 1,20% du montant total des crédits.

La croissance des frais de gestion appelle des justifications. La France devrait demander tant à la Commission qu'à la BEI de présenter une analyse des coûts spécifiques à la gestion des crédits du FED. Elle devrait également demander à la première de présenter plus clairement aux États membres la méthode qu'elle retient pour estimer les dépenses et pour en déduire les appels annuels à contribution.

1.2 Augmenter la part de la gestion déléguée aux agences des États membres

La Commission européenne exécute les recettes et les dépenses sous sa responsabilité. Elle exécute directement environ 40% des dépenses, la délègue à un État ou à une organisation régionale bénéficiaire pour 25%, à une organisation internationale pour 30% et à un organisme d'un État membre pour moins de 5%. Le fait de confier en gestion environ 30% des dépenses du FED à des organisations internationales, aux frais de gestion souvent élevés, a pour effet de réduire la visibilité des réalisations européennes dans les États « ACP ».

² Instituée en vertu de l'accord de Cotonou, la facilité d'investissement «ACP» est opérationnelle depuis 2003 pour une période de 20 ans. Son objectif est de soutenir les investissements des organismes privés et ceux des organismes publics gérés commercialement. Elle propose des financements à moyen et long terme par le biais de différents instruments financiers.

Une gestion plus efficiente du FED passe par un moindre recours aux organisations internationales dès que l'intervention de l'agence d'un État membre est possible. L'Agence française de développement (AFD) est ainsi particulièrement bien placée pour voir augmenter le nombre et le volume de ses délégations de gestion.

2 OPTIMISER LA GESTION BUDGÉTAIRE DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU FED

2.1 Stabiliser le montant de la contribution de la France en maîtrisant la dotation globale des FED

Entre les 9^{ème} et 11^{ème} FED, la contribution de la France est passée de 24,3% à 17,8% du total- à comparer à sa contribution au budget de l'UE, de l'ordre de 16%. Depuis 2008, elle est devenue inférieure à celle de l'Allemagne (20,57% dans le 11^{ème} FED). La part du Royaume-Uni a, quant à elle, augmenté, pour s'établir à 15%, ce qui souligne les enjeux de son départ prochain de l'Union européenne.

La diminution de la quote-part française était cohérente avec sa préférence jusqu'ici affirmée pour l'intégration du FED dans le budget de l'UE.

La Commission européenne souhaite que les discussions sur l'architecture de l'accord post-Cotonou précèdent celles sur les financements, qui seront engagées en 2018. Le choix de la France en faveur ou non de la budgétisation du FED devra bientôt être fait. La Cour relève la force des arguments en faveur de la consécration des priorités géographiques de la France dans le cadre d'un FED maintenu hors budget communautaire.

La dotation du prochain FED devra être fixée au vu de l'exécution des 10^{ème} et 11^{ème} FED, les États membres et la Commission tirant ainsi les conclusions des évaluations faites, a fortiori au terme de l'accord de Cotonou.

2.2 Etablir la complémentarité des instruments européens et bilatéraux de la politique française de coopération

D'un montant annuel compris entre 600 et 800 M€, la contribution de la France au FED, inscrite à l'action 7 du programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement » représente le quart des crédits de la mission « aide publique au développement » qui comprend également le programme 110 « aide économique et financière au développement ».

Le programme 209 poursuit trois objectifs : lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités ; promouvoir l'agenda du développement durable ; renforcer les partenariats, mettre en œuvre les partenariats différenciés et promouvoir nos priorités géographiques. Seul le premier objectif comprend deux sous-indicateurs relatifs au FED, alors même que la contribution de la France représente presque la moitié des crédits de ce programme.

Au moment où commencent les négociations sur la suite à donner aux accords de Cotonou, la Cour recommande de faire le point sur les parts respectives de la coopération française sous ses formes bilatérale, européenne et internationale. Les objectifs du programme 209 devraient être clarifiés à cette occasion. La cohérence de la politique menée par la France de façon bilatérale et européenne doit être mesurée.

3 MIEUX ORGANISER L'ADMINISTRATION FRANÇAISE

3.1 Améliorer l'information de tous les échelons opérationnels des administrations françaises

La complexité du système français et la variété des intervenants en fonction de leurs compétences rendent indispensable une excellente coordination à tous les niveaux, pour définir la position de la France lors de chaque négociation, pour mettre en œuvre les décisions prises à Bruxelles et assurer le suivi de ces décisions ainsi que la gestion courante du FED au sein des comités qui en sont chargés. C'est la responsabilité première du secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE), dont la qualité des instructions, ainsi que le retour d'informations aux différents représentants français, favorisent la défense des intérêts et des priorités de la France dans les instances européennes.

Pour ce faire, il est impératif que le SGAE mette en place auprès des administrations centrales comme des postes diplomatiques, un retour d'information des suites données par la Commission aux demandes de la France dans les comités «ACP», FED et facilité d'investissement de la BEI.

De la même manière, il importe que le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères assure une circulation régulière de l'information sur l'exécution de la programmation du FED auprès des administrations centrales et des postes diplomatiques.

Enfin, les chefs de poste diplomatiques pourraient s'inspirer de la procédure de coordination utilisée en amont pour la programmation conjointe européenne (PCE) afin de s'assurer, en aval, en liaison avec les délégations de l'Union européenne, de la mise en œuvre des actions financées par le FED.

3.2 Renforcer la lisibilité de notre coopération bilatérale dans les pays à forte coopération française

Conformément aux priorités définies par le Président de la République, aux orientations de la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, aux conclusions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 30 novembre 2016, et dans le souci de maintenir l'originalité de la coopération au développement de la France, il paraît utile d'adopter, à côté de la programmation conjointe européenne qui ne retient, au plus, que trois secteurs de concentration prioritaire de l'aide et deux priorités transversales de la politique de développement, un document bilatéral pour les États avec lesquels la France entretient une coopération privilégiée et tenant compte de ses autres priorités.

3.3 Renforcer le rôle de la représentation diplomatique française et préciser l'articulation avec les opérateurs

La complexité et la diversité croissantes des procédures européennes (voir infra les fonds fiduciaires), d'une part et les transferts de compétences des services de l'État français à l'AFD d'autre part, impliquent d'améliorer l'organisation administrative en renforçant le rôle du chef de poste diplomatique dans la coordination, l'exécution et le suivi de la mise en œuvre du FED.

4 PARTICIPER DE FAÇON PLUS ACTIVE A LA PROGRAMMATION ET AU SUIVI DE L'EXÉCUTION DES DEPENSES

4.1 Maîtriser la part des aides accordées sous forme d'appui budgétaire

La majeure partie de l'aide dite « programmable » fait l'objet d'une programmation indicative adoptée conjointement par l'UE et par l'État (programme indicatif national) ou la région (programme indicatif régional) bénéficiaires. Les secteurs de concentration de l'aide, par leur généralité, traduisent la part croissante prise par l'appui budgétaire général au risque de minorer le financement de projets individualisés (infrastructures de base).

Après un contrôle par la Cour des comptes européenne, un cadre de gestion des risques a été adopté en 2012 mais il est insuffisamment contraignant. La mention d'un renforcement des organismes supérieurs de contrôle des États « ACP » ne suffit pas à garantir leur fonctionnement effectif.

Pour les aides à venir après Cotonou, une règle de prudence devrait conduire à ne pas les attribuer dans des proportions si élevées sous la forme d'un appui budgétaire général. La France devrait demander un recours accru à l'assistance technique en ce domaine afin que les États ACP exercent effectivement leurs responsabilités dans le suivi de l'emploi des fonds.

4.2 Encadrer le recours aux fonds fiduciaires

A partir de ressources du FED, complétées de ressources issues du budget de l'UE et de contributions des États membres, plusieurs « facilités » ou « fonds fiduciaires » ont été mis en place. Ils répondent à des règles propres qui doivent garantir une plus grande rapidité de mise en œuvre. Il en est ainsi de la « facilité de soutien pour la paix en Afrique » (FSPA) constituée dès 2004 et du fonds fiduciaire d'urgence (FFU) « en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique » constitué en 2015.

La multiplication des fonds rend en revanche peu lisibles les financements européens et elle alourdit encore les frais de gestion. Leur administration centralisée à Bruxelles et non dans les délégations de l'UE auprès des États « ACP » affaiblit la dimension partenariale avec les États bénéficiaires comme d'ailleurs avec les États membres de l'UE, pourtant réunis dans des exercices de programmation conjointe.

La France devrait demander que toute création d'un fonds fiduciaire ou d'une « facilité d'investissement » soit subordonnée à un bilan des actions financées par les fonds et facilités au titre du 11^{ème} FED et à une justification de leurs frais de gestion.

5 GARANTIR LA DOTATION DES PTOM DANS UNE NOUVELLE DÉCISION D'ASSOCIATION

La place relative des PTOM, dans les enveloppes qui leur sont consacrées, a diminué en pourcentage du total des crédits du FED au cours du 11^{ème} FED.

Un suivi de l'exécution du FED devrait enfin être réalisé, au niveau national, chaque année et en fin de l'actuelle décision d'association, afin d'installer solidement les PTOM dans la négociation, et de garantir la progression de leurs dotations.

Une meilleure articulation des actions financées par le FED et de celles financées sur crédits nationaux serait de nature à renforcer l'efficacité des politiques de développement conduites sur ces territoires ainsi que la crédibilité de leurs aspirations exprimées lors du forum PTOM-UE d'Aruba (24 février 2017).

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : à l'occasion du prochain CICID, afficher les grandes orientations de la politique française concernant le FED et actualiser, notamment dans le programme 209, les parts respectives de la coopération française sous ses formes bilatérale, européenne et internationale ;

Recommandation n° 2 : demander à la Commission européenne et à la BEI de justifier analytiquement les frais de gestion des crédits du FED et de présenter les méthodes d'estimation des dépenses et de calcul des appels annuels à contribution ;

Recommandation n° 3 : renforcer la coordination de l'action de la France en associant deux fois par an les directeurs d'administration centrale et les ambassadeurs concernés à un suivi de l'exécution de la programmation du FED coordonné par le SGAE ;

Recommandation n° 4 : déterminer après évaluation les proportions et les modalités optimales d'une distribution des aides du FED entre les projets individualisés et l'appui budgétaire aux États et, dans ce dernier cas, accroître le recours à l'assistance technique ;

Recommandation n° 5 : subordonner l'ouverture de nouveaux fonds fiduciaires à la présentation par la Commission d'un bilan de ceux en vigueur au titre du 11^{ème} FED et d'une analyse de leurs frais de gestion ;

Recommandation n° 6 : conforter les collectivités d'outre-mer dans la négociation de la nouvelle décision d'association.

--o0o--

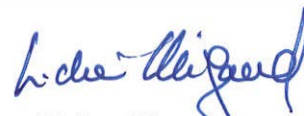
Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication³.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;

³ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via Correspondance JF (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.



Didier Migaud