FR

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.6.2003
COM(2003) 367 final

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

concernant l'affectation des fonds reçus par la BEI sur les opérations effectuées en RDC au titre du 2ème, 3ème, 4ème, 5ème et 6ème FED.

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. La dimension de la dette extérieure de la République Démocratique du Congo et la réponse internationale

La **dette extérieure** est un des éléments les plus préoccupants pour l'économie de la République Démocratique du Congo. Au 31 décembre 2001, le stock de la dette congolaise se chiffrait à 13.279,5 MUSD, soit 1,407.2% des exportations et 226% du PIB. Selon ces deux indices, la RDC est un pays extrêmement surendetté.

Par ailleurs, le cumul des arriérés constitue la plus grande partie de la dette extérieure étant donné qu'au 31 décembre 2001, la RDC avait accumulé des arriérés pour 10.081,6 MUSD dont a) 1.932,2 MUSD à l'égard des institutions multilatérales, b) 7.486,4 MUSD à l'égard des créditeurs faisant partie du Club de Paris, parmi lesquels 9 sont des Etats membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie, Pays Bas Royaume Uni, Suède), c) 663 MUSD à l'égard des créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris, créanciers commerciaux et dette à court terme.

Cette accumulation extraordinaire d'arriérés a représenté pendant longtemps l'obstacle majeur à une reprise des activités des Institutions Financières Internationales face à une dégradation impressionnante des indicateurs socio-économiques du pays et de ses infrastructures de base.

C'est seulement grâce à un effort important du Gouvernement de la RDC et de ses créanciers que cet obstacle a pu être franchi.

En ce qui concerne les **créanciers multilatéraux** :

- Le **Fonds Monétaire International** a pu procéder à l'apurement de ses arriérés s'élevant à 503 MUSD le 12 juin 2002 par le biais d'un prêt relais consenti par la France, la Belgique, la Suède et l'Afrique du Sud.
- La **Banque Mondiale** a pu procéder à l'apurement de ses arriérés s'élevant à 338 MUSD le 3 juillet 2002 par le biais d'un prêt relais consenti par la France et la Belgique.
- Le groupe de la **Banque Africaine de Développement,** en raison du montant total d'arriérés de 778,5 MUSD, et dans l'impossibilité de faire recours à un prêt relais à cause de l'absence de ressources disponibles, a du élaborer un mécanisme mixte paiement/rééchelonnement en faisant recours à des contributions d'autres bailleurs. Cette méthodologie avait déjà été adoptée par la Banque Mondiale dans le cas de la Bosnie-Herzégovine en 1996. Le paiement immédiat demandé aux bailleurs en lieu et place de la RDC était de 40 MUSD pour apurer totalement les arriérés à l'égard du Fonds Africain de Développement et de 76 MUSD pour le paiement des intérêts du à la Banque Africaine de Développement ;

Grâce à l'apurement de la dette à l'égard des IBW, le 12 juin 2002, le FMI a pu approuver un programme triennal de 750 MUSD au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance. A la même date la Banque Mondiale a approuvé un **Economic Recovery Credit** pour un montant de 450 MUSD afin d'appuyer les efforts du gouvernement dans le programme de réformes économiques et structurelles.

En ce qui concerne **le Club de Paris,** suite à l'approbation d'un arrangement avec les IBW, les créanciers ont convenu, le 13 septembre 2002, d'un accord de rééchelonnement de sa dette publique extérieure avec le Gouvernement de la République Démocratique du Congo. Cet accord traite environ 8980 MUSD, dont environ 16% au titre des prêts d'APD. Ce montant

consiste en 8490 MUSD d'arriérés en principal, intérêts et intérêts de retard au 30 juin 2002 et 490 MUSD d'échéances en principal et en intérêts dus entre le 1er juillet 2002 et le 30 juin 2005. Cet accord a été conclu selon les termes dits de " Naples " : les prêts d'APD pré- date butoir doivent être remboursés sur 40 ans, dont 16 ans de grâce à un taux d'intérêt au moins aussi favorable que le taux concessionnel de ces prêts ; les échéances sur les crédits commerciaux pré- date butoir sont traitées de manière à obtenir un taux de réduction de 67% en prenant en compte les traitements déjà mis en œuvre par le Club de Paris. Les montants restants sont rééchelonnés sur 23 ans dont 6 ans de grâce à un taux d'intérêt de marché. Ce traitement va conduire à l'annulation immédiate, par les créanciers du Club de Paris, d'environ 4640 MUSD sur la dette extérieure de la République Démocratique du Congo. Ces mesures réduisent le service de la dette due aux créanciers du Club de Paris entre le 30 juin 2002 et le 30 juin 2005 de 9090 à 380 MUSD. Les montants restants correspondent à une partie des intérêts dus sur les montants rééchelonnés, et au service de la dette post-date butoir à partir de 2003.

Le règlement des arriérés a permis la reprise de l'assistance des institutions internationales de financement à la RDC et a remis le pays en examen pour un accès accéléré à l'initiative PPTE, qui est envisagé pour la fin du mois d'avril. Assurer un accès rapide à l'initiative PPTE est donc un point capital de la stratégie de la communauté internationale afin d'alléger le fardeau qui pèse sur les finances congolaises et permettre le démarrage des prochaines étapes de redressement économique et d'amélioration des conditions sociales de la population congolaise.

2. La réponse communautaire face à l'initiative de réduction de la dette

A la demande expresse des Etats membres, la Commission s'est déjà engagée à participer aux efforts internationaux visant à trouver une solution aux arriérés de la BAD par une contribution totale de 40 M€ sur les 76 demandés en paiement immédiat dans le mécanisme proposé par la BAD.

Par ailleurs, en termes directs dans le cadre de la dette à l'égard de la Communauté européenne, au 31.12.02, la RDC avait accumulé des arriérés pour 124,2 M€ dont 24,3 sur la section ordinaire et 99,9 M€ sur la section spéciale, ces mêmes chiffres passent respectivement à 26,7 M€ et 109,3 M€ si on utilise une simulation au 31.12.03. La répartition par pays et par FED au 30 juin 2003 est résumée dans le tableau suivant :

Arriérés de la RDC projetés au 30 juin 2003 (Section spéciale)						
Répartition par État membre (estimation)						
	Yaoundé 1	**Yaoundé 2**	**Lomé 1**	**Lomé 2**	**Lomé 3**	**Total (EUR)**
Allemagne	2.248.267,24	3.991.965,71	2.357.703,97	20.921.111,26	484.053,96	30.003.102,14
France	2.248.267,24	3.991.965,71	2.357.703,97	18.927.910,83	437.937,07	27.963.784,82
Italie	912.089,46	1.878.642,89	1.090.267,73	8.497.328,14	233.754,67	12.612.082,89
Belgique	629.142,00	1.069.899,76	567.847,78	4.361.062,59	73.544,30	6.701.496,43
Pays-Bas	601.845,89	1.069.899,76	722.302,37	5.470.061,33	104.855,24	7.968.964,59
Luxembourg	17.975,49	32.494,14	18.171,13	149.864,69	3.467,44	221.972,89
UK			1.699.000,55	13.307.984,81	307.908,25	15.314.893,61
Irlande			54.513,39	442.100,85	10.228,93	506.843,17
Danemark			218.053,55	1.850.828,97	38.592,55	2.107.475,07
Grèce				1.004.093,45	23.041,11	1.027.134,56
Espagne					123.787,44	123.787,44
Portugal					16.383,63	16.383,63
Total	6.657.587,32	12.034.867,97	9.085.564,44	74.932.346,92	1.857.554,59	104.567.921,24

Comme pour les autres créanciers, les arriérés que la RDC a accumulés à l'égard de la Communauté européenne aussi bien sur les prêts directs de la BEI que sur les prêts gérés par la BEI pour le compte de la Commission (les prêts sur capitaux à risque) ou encore sur ceux dont la BEI assure le recouvrement pour le compte de la Commission (les prêts spéciaux), doivent faire l'objet d'un traitement adéquat et d'un accord entre les autorités nationales, la BEI et la Commission, faute de quoi le pays n'aurait pas rempli les conditions requises pour atteindre le point de décision.

Dans le cas des prêts sur ressources propres de la BEI, celle-ci a déjà fait appel à la garantie des EM et a obtenu de ces derniers l'autorisation de suspendre le recouvrement de ces créances jusqu'au 31.12.03. Une solution à plus long terme devrait être élaborée d'ici cette date.

Sur la partie des prêts imputés sur les ressources du FED, la Commission qui s'est engagée à préserver le statut de créancier multilatéral privilégié de la Communauté, n'a pas jugé opportun de suggérer une annulation pure et simple des arriérés accumulés ou leur éventuel rééchelonnement.

Une négociation a donc été entamée avec le gouvernement congolais qui a accepté d'utiliser l'enveloppe A de l'allocation 9ième FED jusqu'à concurrence du montant des arriérés accumulés à l'égard de la Communauté européenne sur les prêts spéciaux et les capitaux à risque à la date du point de décision. Cette opération sera par ailleurs comptabilisée parmi les contributions de la Communauté à l'initiative PPTE.

3. Les besoins de la reconstruction et la nécessité de réussir la transition démocratique

Lors du groupe consultatif organisé en décembre 2002 à Paris, la Banque Mondiale a présenté un agenda pour les donateurs, qui fait un premier état des lieux des besoins de financement pour lancer un programme d'urgence de réhabilitation et de reconstruction du pays.

Ce programme de 1.741 MUSD se limite à la zone sous contrôle du Gouvernement et ne concerne donc qu'un tiers du territoire national. Son objectif est de faire face aux défis immédiats dans le domaine de l'agriculture et la sécurité alimentaire, de la réhabilitation et reconstruction des infrastructures de base, des services sociaux et du renforcement des capacités. Le groupe consultatif a pu conclure que seuls 75% des besoins présentés étaient couvert par les contributions annoncées par les différents bailleurs de fonds sur la période 2002-2005.

Mais, même si en 2002 une gestion financière attentive a permis au Gouvernement de Kinshasa de dégager un faible excédent primaire, il est tout à fait improbable que ceux-ci puissent être maintenus lorsque le budget, qui a été jusqu'à présent très conservatif, devra faire face aux besoins nouveaux issus de l'extension de l'action gouvernementale sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, l'économie exsangue et appauvrie par les années de guerre ne sera pas en mesure de représenter une assiette fiscale suffisante pour les nouvelles nécessités des prochaines années. Des estimations sur la mobilisation des recettes fiscales effectuées par la Banque Mondiale indiquent que les recettes du Gouvernement ne pourraient atteindre que 900 MUSD en 2005. Ce montant, bien que 2.7 fois plus élevé qu'en 2001, devra faire face, sur la même période, à des dépenses publiques qui auront aussi proportionnellement augmenté pour couvrir les nouvelles nécessités.

Par ailleurs, dans cette estimation les besoins financiers découlant d'une réforme en profondeur de la fonction publique congolaise ne sont pas présents, ni les coûts sociaux de la

restructuration des entreprises publiques. Selon les premières estimations, rien que le plan social de la fonction publique pourrait être de l'ordre de 160 MUSD.

D'un point de vue politique, la mise en place à Kinshasa d'un gouvernement de transition, conformément aux accords conclus dans le cadre du Dialogue Intercongolais à Pretoria le 6 mars 2003, va déclencher le processus d'organisation des élections, qui devront se tenir sur l'ensemble du territoire dans un délai ne pouvant pas dépasser, selon les termes de l'accord, les 36 mois.Celles-ci représentent l'aboutissement final de la transition devant amener à la légitimation d'un gouvernement et de ses institutions. Cette étape est considérée cruciale pour le rétablissement de l'Etat de droit et la consolidation de la paix et de la stabilité dans le pays et dans la région des Grands Lacs en général. Au niveau européen, ce principe a été réitéré le 27 janvier 2003 par le Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures (CAGRE), qui s'est publiquement engagé à accompagner la Transition vers les élections libres et transparentes dans les échéances prévues par l'Accord de Pretoria.

Une estimation à la baisse des coûts du processus électoral en 1996, effectuée par les Nations Unies, chiffrait l'opération à 225 MUSD. Pour l'instant aucune nouvelle estimation n'a été effectuée, mais vu les effets de la guerre, les coûts de cette opération ne peuvent avoir qu'augmenté.

4. Les disponibilités actuelles de la Commission pour la reconstruction et la transition démocratique.

La coopération bilatérale entre la Communauté et la République Démocratique du Congo a été suspendue entre 1992 et janvier 2002, date de la signature d'un programme indicatif national pour un montant de 120 M€. Ce montant regroupait les reliquats existants du 6ième et 7ième FED, ainsi qu'une allocation réduite à 25,7 M€ au titre du 8ème FED.

En fait, pendant la période de suspension, l'allocation originairement prévisible au titre du 8ième FED, qui devait se situer autour d'un montant de 180-200 M€, n'a jamais été notifiée au pays. En raison des besoins qui ont émergé dans d'autres domaines, notamment dans le cadre de l'initiative PPTE, elle a été progressivement érodée pour se réduire au montant de 25,7 M€. En dehors des fonds programmables, pendant la même période, le pays n'a pas non plus eu accès aux fonds STABEX et SYSMIN ou à la Facilité pour l'Ajustement Structurel.

Cette allocation réduite ainsi que le manque de repères de performance a amené à un calcul de l'allocation 9ième FED qui, dans sa partie programmable (171 M€ en enveloppe A) reste en termes nominaux égale à l'allocation 7ième FED.

Jusqu'à présent, 85 % du PIN signé en janvier 2002 a déjà été engagé dans le cadre du programme d'urgence de réhabilitation et de reconstruction du pays. L'engagement des 15% restant est prévu pour le troisième trimestre 2003.

L'accord conclu avec les autorités congolaises d'utiliser **105 M€** de l'enveloppe A du PIN 9ième FED pour l'apurement des arriérés à l'égard de la Communauté réduira dramatiquement les capacités de la Commission de faire face aux impératifs politiques qui se présentent dans le cadre de la transition du pays. Impératifs endossés au niveau des Ministres des Affaires Etrangères, notamment en ce qui concerne l'appui à l'organisation des élections, à la démobilisation de l'armée et à la réforme de la fonction publique.

Dans le cadre du 9ème FED, la seule possibilité d'une augmentation de l'enveloppe A ne pourra avoir lieu qu'au terme de la revue à mi-parcours pour l'ensemble des pays ACP,

prévue pour fin 2004-mi 2005. Jusqu'à cette date, il ne sera donc pas possible avancer des montants indicatifs pour les actions prioritaires énoncées ci-dessus.

L'article 7.1 de l'accord interne du 9ème FED, régissant la destination des paiements effectués à la Banque au titre des prêts spéciaux accordés aux Etats ACP ainsi que les produits et recettes des opérations des capitaux à risques effectuées au titre des FED précédents, prévoit que ces montants reviennent aux Etats membres à moins que le Conseil ne décide à l'unanimité, **sur proposition de la Commission**, de les mettre en réserve ou de **les affecter à d'autres opérations**.

Il a donc été envisagé de proposer que les **paiements des arriérés** de la dette communautaire, au lieu d'être rétrocédés aux Etats membres, soient **gérés** par la Commission **pour le financement d'opérations au bénéfice de la RDC conformément aux orientations du CAGRE**.

5. Un risque moral ou de contagion très réduit.

D'une façon générale, le risque moral ou de contagion est faible en raison du cadre multilatéral – l'initiative HIPC – dans lequel cette opération est envisagée, ainsi qu'en raison des efforts particuliers produits et des engagements concrets pris par la RDC en vue d'atteindre le point de décision.

Mais le risque moral faible est aussi dû au fait que : 1) il n'y a pas de lien automatique entre l'opération de paiement des arriérés par la RDC à partir de sa dotation 9ième FED et la rétrocession des sommes remboursées ; 2) sur la base de l'accord interne, cette opération ne peut être entamée qu'après décision à l'unanimité du Conseil et sur proposition de la Commission.

En outre, la Commission a indiqué que l'opération de reversement proposée est une opération una tantum, exceptionnelle par rapport à la gestion normale des remboursements des prêts spéciaux et des recettes des opérations de capitaux à risque effectués dans les pays ACP au titre du FED.

Cette exception est justifiée par 1) le fait que la RDC est un pays HIPC satisfaisant la conditionnalité prévue par le cadre multilatéral de cette initiative étant, dans ce cadre, proche du point de décision qui le rend éligible à l'allégement intérimaire de sa dette ; 2) la situation post-conflit du pays qui a entraîné la destruction physique importante de son patrimoine ; 3) la dotation réduite de 26 M€ dont la RDC a bénéficié au titre du 8ième FED ; 4) la volonté exprimée par le CAGRE de vouloir appuyer le processus de transition.

Conclusion

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la Commission propose au Conseil d'adopter la décision ci-jointe.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

concernant l'affectation des fonds reçus par la BEI sur les opérations effectuées en RDC au titre du 2ème, 3ème, 4ème, 5ème et 6ème FED.

Le Conseil de l'Union européenne

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu l'Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000[1],

vu l'Accord interne du 12 septembre 2000 signé entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le financement et l'administration de l'aide communautaire dans le cadre du Protocole financier annexé à l'Accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses États membres, à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000, et l'octroi d'une aide financière aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du Traité CE[2], et en particulier à l'Article 7 (1) de l'Accord interne,

vu la proposition de la Commission établie en accord avec la Banque Européenne d'Investissment,

(1) Considérant les conclusions du Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures du 27 Janvier 2003 sur la République Démocratique du Congo dans lesquels le Conseil se dit disposé à accompagner la Transition vers les élections libres et transparentes dans les échéances prévues par l'Accord de Pretoria et réaffirme sa disponibilité à soutenir la transition, dès la mise en place de ses institutions, à travers les projets de l'Union européenne et de ses États membres visant entre autres l'aide à la population, le renforcement des structures de l'État, la reconstruction économique du pays et les projets de DDRRR ;

(2) Considérant que la RDC a bénéficié d'une allocation au titre du 8ième FED réduite à 25,7 M€ ;

(3) Considérant que les fonds alloués à la RDC au titre du 9ième FED sont insuffisants pour permettre à la Communauté de couvrir financièrement les engagements pris par le Conseil au nom de l'Union européenne

---

1 JO L 317, 15.12.2000, p. 3
2 JO L 317, 15.12.2000, p. 355

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article 1

Une dotation additionnelle, sous forme de subvention équivalente à 105 millions EUR, est allouée à la Commission pour la mise en œuvre d'opérations à effectuer en République Démocratique du Congo afin d'assurer la transition démocratique du pays vers des élections libres et transparentes, de renforcer les structures de l'Etat, de participer à l'effort de reconstruction du pays et de mettre en place un programme de démobilisation et réinsertion des anciens combattants.

Article 2

Le montant de la dotation additionnelle spécifié à l'Article 1 constituera un plafond.

Article 3

La dotation additionnelle mentionnée à l'Article 1 sera financée par les paiements afférents au service de la dette au titre des opérations sur capitaux à risques et des prêts spéciaux réalisés dans le cadre des Conventions de Yaoundé I[3] et II[4] et Lomé I[5], II[6] et III[7] successives qui seront effectués par la République Démocratique du Congo à la BEI.

Article 4

Les États membres autorisent la BEI à reverser les sommes reçues de la part de la République Démocratique du Congo directement sur un compte ouvert au nom de la Commission déduction faite des commissions dues à la Banque pour ce type d'opérations. Les intérêts générés par la somme versée sur le compte seront capitalisés. Au terme d'une période de 4 ans à partir de la date d'ouverture du compte, celui-ci sera clôturé et les reliquats seront reversés à la BEI qui les rétrocédera aux Etats membres.

Article 5

Un montant maximum de 5% de l'allocation additionnelle est destiné à couvrir les frais administratif de gestion de l'allocation additionnelle par la Commission déduction faite des commissions dues à la Banque pour ce type d'opérations.

---

3 Convention de Yaoundé I entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats africains et malgaches associés, d'autre part, 1963.

4 Convention de Yaoundé II entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats africains et malgaches associés, d'autre part, 1969 (*J. O L 282, 28.12.1970*).

5 Convention de Lomé I entre la Communauté européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), 1975, (*J.O L 25, 30.01.1976*).

6 Convention de Lomé II entre la Communauté européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), 1980, (*J.O L 347, 22.12.1980*).

7 Convention de Lomé III entre la Communauté européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), 1985, (*J.O L 86, 31.03.1986*).

Article 6

La Commission assure l'exécution des ressources financières allouées à la RDC au titre de la dotation additionnelle en gestion centralisée conformément à l'article 14 du Règlement Financier du 9ème FED.

Article 7

Les procédures décisionnelles se rapportant au financement opéré à partir de la dotation additionnelle objet de la présente décision sont celles indiquées aux articles 24 à 27 de l'accord interne.

Article 8

La Commission est habilitée à approuver une répartition par type d'opération de la dotation additionnelle mentionnée à l'Article 1er après consultation préalable du Comité du FED, qui donne son avis conformément à l'article 27 de l'accord interne.

Lorsque les variations dans la répartition des fonds ne dépassent pas 20% de la dotation additionnelle totale, la Commission est habilitée à approuver une répartition différente sans solliciter au préalable l'avis du comité du FED.

Article 9

La présente décision entrera en vigueur le jour de sa publication. Elle s'appliquera pour la même période que l'Accord interne conclu entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le financement et l'administration de l'aide communautaire.

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le Président