

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères et  
du développement international

## PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord interne entre les représentants des Gouvernements des Etats membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

NOR : MAEJ1401314L/Bleue-1

-----

## ÉTUDE D'IMPACT

### I- Situation de référence et objectifs de l'accord

La coopération entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les pays ACP) et la Communauté européenne remonte à la création de la Communauté. Elle constitue un aspect particulièrement important de la politique de développement de l'Union européenne. Les conventions de Yaoundé I et II entre les États africains et malgaches associés et la Communauté européenne, signées en 1963 et 1969, ont représenté un premier pas vers la constitution d'un partenariat étroit avec les États de ces régions. À partir de 1975, ces relations se sont inscrites dans le cadre des conventions de Lomé, qui ont mis l'accent sur la coopération au développement et la coopération économique et commerciale avec la mise en place d'un régime de préférences commerciales. La convention de Lomé IV est arrivée à échéance en février 2000. Un nouvel accord de partenariat a été signé à Cotonou, le 23 juin 2000.

L'accord de Cotonou marque une nouvelle étape dans la relation entre l'Union européenne et les pays ACP. La dimension politique du partenariat est renforcée. Cet accord met fin au régime des préférences non réciproques. Conclu pour une durée de vingt ans, l'accord fait l'objet tous les cinq ans d'un processus de révision. Deux révisions sont intervenues les 25 juin 2005 et 22 juin 2010.

Signé le 24 juin 2013, l'accord institue le Fonds européen de développement (FED) pour la période 2014-2020, communément appelé le 11<sup>ème</sup> FED. Ce Fonds a été créé à l'initiative de la France dès le traité de Rome en 1957, il est l'instrument financier principal de la coopération européenne avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), ainsi qu'avec les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

L'aide de l'Union européenne aux pays ACP passe actuellement par deux canaux principaux : les fonds prélevés sur le budget communautaire et les fonds prélevés sur le FED. Ces deux formes d'aide sont régies par des règles administratives et des structures décisionnelles différentes.

- Les fonds prélevés sur le budget communautaire sont gérés conformément au règlement financier général.

- La gestion du FED obéit à des règles spécifiques définies dans l'Accord de partenariat UE-ACP. Ainsi, couvert par un accord intergouvernemental ad hoc, le Fonds est financé par les États membres, avec des clés de contribution spécifiques. Le FED intervient principalement sur dons (enveloppes financières gérée par la Commission) et dans une moindre mesure sur la conjugaison de deux outils : des prêts complétés par une part de dons, via la facilité d'investissement de la Banque européenne d'investissement (BEI) et l'abondement de fonds fiduciaires (« mixage prêt-don »).

La Commission européenne répartit essentiellement les ressources du FED en utilisant les trois principaux types de gestion suivants :

- 1) Gestion directe : La Commission européenne peut décider soit de mettre en œuvre elle-même une action financée par les ressources du FED, dans ces cas les tâches d'exécution sont effectuées directement par les services de la Commission soit au siège, à Bruxelles, soit dans les délégations de l'UE

- 2) Gestion indirecte : la Commission confie les tâches d'exécution budgétaire à certaines entités, telles que des pays bénéficiaires, des organisations internationales, les agences de développement des États membres de l'UE ou d'autres organismes.

- *Gestion indirecte avec les pays partenaires* : la Commission européenne délègue certaines tâches d'exécution du budget à des pays tiers, en fonction de la situation locale du bénéficiaire concerné. Dans ce cadre, les pouvoirs publics de chaque État ACP désignent un ordonnateur national chargé de les représenter dans toutes les activités financées sur les ressources du FED. L'Accord de Cotonou définit de manière détaillée l'ensemble de tâches de l'ordonnateur national

- *Gestion indirecte avec des organisations internationales* : dans ce cadre, la Commission européenne confie certaines tâches d'exécution à une organisation internationale.

- *Gestion indirecte avec les agences de développement des États membres* : une modalité de mise en œuvre qui permet à l'Union européenne de confier à un organisme (de droit public national ou à des organismes de droit privé investis d'une mission de service public) dit « délégataire », une partie de ses fonds de développement en délégation de gestion.

- 3) Gestion partagée : Dans de rares cas, qui s'appliquent peu à l'aide extérieure, la Commission européenne délègue des tâches d'exécution à des États membres de l'UE.

L'accord interne relatif au 11ème FED fixe notamment la ventilation des fonds entre les différentes enveloppes et le montant des contributions des États membres pour la période 2013-2020. Il est accompagné d'un protocole sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, qui résume les principaux éléments de l'accord interne et est annexé à l'accord de Cotonou (montant, ventilation entre les programmes,...).

Le 11ème FED s'élève ainsi à 30,506 Md€ en euros courants pour la période 2014-2020, soit une croissance quasi nulle en euros constants par rapport au 10ème FED (22,682 Mds €), puisque le 11ème FED compte une année supplémentaire.

La répartition des enveloppes, prévue dans l'accord interne, est la suivante :

- 29 089 M€ pour les pays ACP, avec une augmentation des fonds alloués aux enveloppes nationales et régionales par rapport au 10<sup>ème</sup> FED (84 % du montant total de cette enveloppe ACP) ;
- 364,5 M€ pour les PTOM : en euros courants et à périmètre et calendrier comparables (sur 7 ans et hors Mayotte), la croissance de cette enveloppe est légèrement supérieure à celle de l'enveloppe ACP. S'agissant des PTOM français, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna et la Polynésie française sont éligibles à une enveloppe territoriale, les Terres australes et antarctiques françaises, n'ayant pas de population, ne peuvent être éligibles qu'aux enveloppes régionales (réparties par Océan et par thématique).
- 1,052 M€ alloués à la Commission pour financer les dépenses liées à la programmation et à la mise en œuvre du 11<sup>ème</sup> FED.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la contribution française en pourcentage et en valeur absolue aux quatre derniers FED.

**Tableau 1 : Evolution des montants du FED et clés de contribution française depuis 1995**

	Montant total M€	Clé de contribution française %	Montant en M€
8ème FED (1995-1999)	13 132	24,30% *	3 120,00
9ème FED (2000-2007)	13 800	24,30%	3 353,00
10ème FED (2008-2013)	22 682	19,55%	4 434,33
11ème FED (2014-2020)	30 506	17,81%	5 433,94

\* pour le 8ème FED, la clé de contribution est basée sur le montant 12 840M€ qui représente le montant total financé par les Etats membres

## II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

- Conséquences économiques

L'adoption de l'accord interne ne devrait pas avoir de conséquences significatives sur l'effort d'aide publique au développement de la France dans la mesure où la dotation annuelle au FED demeure globalement stable. Toutefois, le recul de la clé de contribution de la France de 19,55% à 17,81% devrait entraîner un léger recul de notre effort d'APD sur l'ensemble de la période couverte par le 11<sup>ème</sup> FED, dans la mesure où les appels annuels à contribution sont liés aux montants engagés chaque année par la Commission. A noter qu'environ 20% de l'aide publique au développement française transite par l'Union européenne.

Pour mémoire depuis 2008, l'APD française est passée de 0.39% à 0.45% entre 2008 et 2012. La Contribution française représente en 2013 637,5 M€, soit 7% de l'aide publique au développement de la France (même si les chiffres totaux de l'APD française en 2013 sont, à ce stade, indicatifs).

**Tableau 2. Evolution de l'APD française entre 2008 et 2013**

Année	Montant de APD en M€	Ratio APD/RNB	Commentaire
2008	7 562	0,39%	* A noter : les chiffres 2013 sont encore indicatifs et ne seront confirmés par le CAD de l'OCDE que fin 2014. La baisse de l'APD nette de la France en 2013 (passage de 0,45% du RNB en 2012 à 0,41% en 2013) s'explique essentiellement par des versements de prêts moindres que prévus et par une moindre contribution des annulations de dette à l'APD française en 2013 qu'en 2012 ; Cette évolution des flux de prêts s'explique à la fois par des contraintes politiques dans un certain nombre de pays dans lesquels la France intervient et par la refonte de la politique générale de développement et de solidarité internationale qui a culminé avec le CICID du 31 juillet 2013.
2009	9 049	0,47%	
2010	9 751	0,50%	
2011	9 348	0,46%	
2012	9 358	0,45%	
2013*	8 566	0,41%	

Les objectifs principaux de la coopération ACP-UE sont, conformément à l'accord de Cotonou, la réduction de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. Les conséquences économiques attendues dans les pays récipiendaires de l'aide sont ainsi une croissance économique soutenue, le développement du secteur privé et l'amélioration de l'accès aux ressources productives.

Dans ce contexte, l'accord de Cotonou prévoit (article 19) que « *le cadre et les orientations de coopération soient adaptées aux situations particulières de chaque pays ACP et appuient la promotion de l'appropriation locale des réformes économiques et sociales et l'intégration des acteurs du secteur privé et de la société civile dans le processus de développement* ».

Le 11<sup>ème</sup> Fonds de développement traduira dans sa programmation le « Programme pour le changement » de l'Union européenne (mai 2012) qui vise à renforcer l'efficacité et la transparence de la politique européenne de développement tout en l'adaptant au nouveau contexte international. Le Conseil des Affaires étrangères (développement) du 27 mai 2013 a confirmé, un an après, l'ampleur des changements en cours dans le cadre de la programmation de l'aide extérieure de l'UE sur la période 2014-2020. Comme dans le champ de sa politique commerciale, l'hétérogénéité croissante des situations de nos partenaires et la recherche d'une plus grande efficacité ont conduit l'UE à adopter le principe d'une meilleure différenciation de l'aide afin de cibler les pays où les besoins sont les plus importants, tout en tenant compte de leurs performances, de leurs capacités à mobiliser des ressources, et de l'impact potentiel de l'aide européenne. Il en résulte une concentration des crédits destinés aux États les plus fragiles. Ainsi la part des enveloppes attribuées aux pays les moins avancés (PMA) devrait s'élever à 80% et celle consacrée aux pays pauvres prioritaires représenter 38,4% (sous-groupe des PMA).

#### - Conséquences financières

La contribution de la France au FED demeure financée sur le programme 209 « Solidarités à l'égard des pays en développement » qui fait partie de la mission aide publique au développement. Elle s'élève à 5 433 939 212 euros au titre du 11<sup>ème</sup> FED.

La clé de contribution française pour ce 11<sup>ème</sup> FED sera de 17,81% (20,58% pour l'Allemagne) contre 19,55 % dans le 10<sup>ème</sup> FED, consacrant, à défaut d'une budgétisation du FED, la mise en œuvre du principe d'alignement progressif des clés de contribution au FED des États membres sur leurs clés budgétaires.

Ce recul de notre clé de contribution entrainera mécaniquement une baisse de la contribution française au FED en valeur sur la période de mise en œuvre.

- Conséquences environnementales

Les principes de gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement, y compris le changement climatique, sont appliqués et intégrés à tous les niveaux du partenariat entre les pays ACP et l'Union européenne, y compris dans la mise en œuvre des projets financés par le Fonds européen de développement.

Conséquences juridiques

L'accord interne n'entraîne pas de modification du droit interne.

Le recul de la clé de contribution de la France (de 19,55% à 17,85%) entraînera un recul au prorata du nombre de voix dont disposera la France au Comité du FED (de 196/1004 à 178/1000). Cette évolution ne provoquera toutefois pas de modification significative de l'équilibre entre pays au Comité du FED et notamment des possibilités de coalitions susceptibles d'atteindre le seuil de la minorité de blocage fixé à 279 voix.

La coopération européenne s'articule étroitement avec l'aide bilatérale française, en particulier dans le cadre de la programmation conjointe, dont les principes ont été adoptés fin 2011. Concrètement, la programmation conjointe vise à produire un document européen unique d'analyses et de réponse de l'UE à la stratégie de développement des pays partenaires afin d'améliorer l'efficacité et la visibilité de l'aide européenne. Suite aux résultats encourageants de l'exercice de programmation conjointe qui avait été lancé en 2012 dans cinq pays pilotes (dont trois bénéficiaires du FED Ethiopie, Ghana, Rwanda et deux pays bénéficiaires des Instrument de coopération au développement (ICD) le Laos et le Guatemala), l'UE a engagé des consultations sur l'extension de la programmation conjointe européenne, qui a vocation à se généraliser au cours du 11<sup>ème</sup> FED.

### **III - Historique des négociations**

Le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 a permis de trouver un accord sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, ainsi que sur le 11<sup>ème</sup> FED, le FED et le CFP faisant pour la première fois l'objet d'une négociation conjointe.

L'accord interne du 11ème FED a ensuite été adopté par le COREPER le 15 mai 2013. La signature de l'accord interne a eu lieu à Luxembourg le 24 juin 2013 en marge du Conseil des Affaires étrangères.

**IV - État des signatures et ratifications**

Le présent accord entrera en vigueur deux mois après l'approbation par le dernier État membre. Il a été approuvé à ce jour par la Lettonie, la Slovaquie, Malte, la Roumanie, la Bulgarie, la Slovénie, la République Tchèque, la Suède, l'Espagne, le Danemark, la Belgique et la Hongrie. Bulgarie, Chypre, l'Espagne, le Danemark et la Suède.

**V - Déclarations ou réserves**

Il n'est pas envisagé que la France fasse de déclaration ou de réserve.