

Instrument de financement de la coopération au développement 2014-2020

2011/0406(COD) - 07/12/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : établir un nouvel instrument de financement de la coopération au développement 2014-2020 dans le cadre de la refonte des instruments de financement de la politique extérieure de l'UE et faisant suite au [précédent instrument de financement de la coopération au développement de la période 2007-2013](#) (IICD).

PHILOSOPHIE ET CADRE D'ACTION POUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'UE 2014-2020 : les événements qui se déroulent à l'extérieur des frontières de l'Union ont des répercussions directes sur la prospérité et la sécurité des citoyens de l'UE. Il est donc dans l'intérêt de l'Union européenne de s'efforcer d'influencer activement le monde, y compris en usant d'instruments financiers. Le traité de Lisbonne marque à cet égard un nouveau départ pour les relations de l'UE avec le reste du monde.

L'engagement de l'UE vis-à-vis de ses partenaires doit être adapté à chaque situation particulière, sachant que les pays concernés sont aussi bien des économies en développement que des pays parmi les moins avancés ayant besoin d'une aide spécifique de l'UE.

D'une manière générale, les grands axes de la nouvelle politique extérieure de l'UE pour la période 2014-2020 peuvent se résumer comme suit :

- engagement à long terme de l'Union pour mettre en place une zone de stabilité, de prospérité et de démocratie dans les pays du voisinage, en particulier au pourtour méditerranéen ;
- renforcement des relations de l'Union avec les pays tiers sur des enjeux d'envergure mondiale (changement climatique, protection de l'environnement, immigration clandestine et instabilités régionales) ;
- réaction adaptée aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

Vu l'effort de rationalisation important déjà engagé en 2003 avec la précédente vague d'instruments financiers portant sur la politique extérieure, et l'impact globalement positif de cette nouvelle distribution des fonds, la Commission considère qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une nouvelle réorganisation majeure du dispositif législatif pour le prochain cadre financier pluriannuel, même si un certain nombre d'améliorations sont proposées et que l'investissement global monte en puissance. Il est ainsi envisagé de proposer un montant global de 70 milliards EUR aux instruments d'aide extérieure pour la période 2014-2020 répartis entre autre (mais pas uniquement) sur les instruments suivants :

- le présent instrument de financement de la coopération au développement;
- [l'instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers](#);
- [l'instrument d'aide de préadhésion \(IAP II\)](#) ;
- [l'instrument européen de voisinage](#) ;
- [l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire](#) ;
- [l'instrument de stabilité](#) ;
- [l'instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde](#).

Parallèlement et pour la première fois, la Commission propose un [règlement unique instituant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre](#) de l'ensemble des instruments pour l'action extérieure européenne.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : le nombre de personnes vivant dans la pauvreté reste un problème majeur dans les pays en développement. Bien que des progrès significatifs aient été accomplis, les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) restent hors d'atteinte de la plupart des pays en développement, qui ne parviennent pas à s'engager avec succès sur la voie d'un développement durable sous tous ses aspects.

La situation est exacerbée par les défis mondiaux, qui restent importants, et par le fait que les pays en développement ont été durement touchés par les crises, entraînant instabilité économique et sociale, augmentation des flux migratoires, insécurité alimentaire et vulnérabilité accrue aux chocs extérieurs. Il est en outre de plus en plus largement admis que le changement climatique et la croissance démographique font peser une menace toujours plus lourde sur de nombreux pays en développement et mettent à mal certains acquis.

L'UE reste déterminée à aider les pays en développement. Pour atteindre cet objectif, elle a établi, pour la période 2007-2013, un instrument de financement de la coopération au développement (ICD) qui a pour vocation première et essentielle d'éradiquer la pauvreté dans les pays et régions partenaires.

Cet instrument consiste en trois catégories de programmes:

- i) des programmes géographiques bilatéraux et régionaux couvrant la coopération avec l'Asie, l'Amérique latine, l'Asie centrale, le Moyen-Orient et l'Afrique du Sud;
- ii) des programmes thématiques portant sur le développement social et humain, l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, y compris l'énergie, les ONG et les autorités locales, la sécurité alimentaire, et les migrations et les réfugiés;
- iii) des mesures d'accompagnement pour les pays producteurs de sucre.

Le règlement ICD actuel expire le 31 décembre 2013. Les divers examens dont l'IICD a fait l'objet ont reconnu sa valeur ajoutée globale et sa contribution à la réalisation des OMD, mais ont aussi mis en lumière un certain nombre de lacunes. L'apparition de nouveaux défis, de même que les priorités fixées par la stratégie Europe 2020 et les dernières évolutions de la politique de développement de l'UE, ont poussé la Commission à présenter une proposition visant à revoir et à adapter le règlement ICD en fonction de la communication de 2011 intitulée « [Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement](#) ».

ANALYSE D'IMPACT : la Commission a procédé à une analyse d'impact sur la base de 3 grandes options stratégiques:

- Option 1 : le maintien du règlement ICD sous sa forme actuelle ;
- Option 2 : cette option inclue deux variantes prévoyant de modifier le règlement pour remédier à chacun des problèmes qui y ont été relevés (options 2A et 2B).

L'option 1 n'a pas été retenue, car elle ne réglerait pas les problèmes qui ont été mis en lumière. Les variantes A et B de l'option 2, qui pallient à des degrés divers les faiblesses constatées, ont chacune leurs implications politiques et autres. D'une manière générale, c'est la variante 2B qui a été retenue parce qu'elle introduisait clairement une différenciation entre les pays partenaires et rationalisait les programmes thématiques de manière à garantir la flexibilité nécessaire et la souplesse voulue pour réagir plus efficacement à l'évolution rapide des événements dans les pays en situation de crise, d'après-crise ou de fragilité.

BASE JURIDIQUE : article 209, par. 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : avec le présent projet de règlement, la Commission établit un instrument destiné à financer :

- des programmes géographiques visant à soutenir la coopération avec les pays, territoires et régions en développement énumérés à l'annexe du règlement (46 pays sont concernés), et qui figurent sur la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) établie par le CAD de l'OCDE ;
- des programmes thématiques portant sur les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent et soutenant les organisations de la société civile et les autorités locales dans les pays, territoires et régions pouvant bénéficier d'un financement au titre de la politique de voisinage et les ACP, signataires de l'accord de Cotonou ;
- un programme paneuropéen visant à soutenir la stratégie commune Afrique-UE dans les pays, territoires et régions couverts par cette stratégie.

Objectifs et critères d'admissibilité : le règlement énonce les objectifs et critères d'admissibilité à l'ICD II ainsi que les caractéristiques des volets géographique et thématique de la coopération au développement de l'UE. Le projet de règlement prévoit ainsi de soutenir toutes les formes de coopération avec les pays en développement. Il exige le respect des critères applicables à l'aide publique au développement (APD) sous réserve d'éventuelles exceptions pour les programmes thématiques et le programme panafricain. Pour ces programmes, une certaine flexibilité, de l'ordre de 10%, est prévue pour des activités hors APD afin de couvrir des dépenses qui, bien que ne répondant pas à proprement parler aux critères applicables à l'APD, peuvent s'avérer nécessaires pour assurer la bonne mise en œuvre des actions.

Principes généraux : la proposition détaille les grands principes qui sous-tendent la mise en œuvre du projet de règlement, à savoir :

- la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'État de droit,
- une approche différenciée à l'égard des pays partenaires tenant compte de leurs besoins, de leurs capacités, de leurs engagements et de leurs résultats,
- l'impact potentiel de l'aide de l'UE,
- les grandes questions transversales (telles que l'égalité des sexes et l'émancipation des femmes),
- une cohérence renforcée de l'action extérieure de l'UE,
- une coordination améliorée avec les États membres et les autres donateurs, bilatéraux ou multilatéraux,
- un processus de développement que les pays et régions s'approprient et dirigent et qui s'inscrit dans une démarche inclusive et participative, caractérisée par la responsabilisation réciproque, et permettant ainsi d'améliorer l'impact de l'aide et de réduire les chevauchements et les répétitions inutiles d'activités.

Programmes géographiques et thématiques : la proposition détaille les principes guidant la fixation :

- des programmes thématiques au moyen desquels l'aide de l'UE sera fournie ;
- les domaines de coopération possibles via la définition de programmes géographiques en établissant une distinction entre coopération régionale et coopération bilatérale.

Différenciation : le principe de différenciation primera chaque fois que cela sera possible. En conséquence, l'aide bilatérale au développement devrait s'adresser aux pays partenaires qui en ont le plus besoin et qui ne disposent pas des capacités financières nécessaires à leur développement. Le principe de différenciation tient également compte de l'impact potentiel de l'aide de l'Union dans les pays partenaires.

Les pays partenaires qui bénéficieront d'une aide bilatérale au développement sont énumérés à l'annexe du règlement. En principe, les pays à revenu élevé, les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et certains grands pays à revenu intermédiaire qui sont engagés sur la voie du développement durable et/ou qui ont accès à des ressources nationales ou extérieures importantes pour financer leurs propres stratégies de développement ne pourraient plus bénéficier de programmes d'aide bilatéraux. Ainsi, les pays qui ne peuvent plus prétendre à l'aide bilatérale au développement seront ceux qui obéissent aux critères suivants : les pays partenaires qui comptent pour plus de 1% du PIB mondial et/ou les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure selon la liste des bénéficiaires d'aide publique au développement (APD) établie par le CAD de l'OCDE sont en principe exclus. Toutefois, d'autres critères, en rapport avec leurs besoins et leurs capacités, tels que l'indice de développement humain, l'indice de vulnérabilité économique, la dépendance à l'égard de l'aide ou encore la croissance économique et l'investissement étranger direct, sont appliqués. La fiabilité des données disponibles est également prise en compte. Tous les pays partenaires continueraient néanmoins à bénéficier des programmes régionaux et thématiques.

Domaines d'intervention : le règlement ne limite pas les domaines d'intervention ou de coopération de l'UE. Toute liste de domaines est purement indicative. Les domaines peuvent être retenus, parce qu'ils sont utiles pour atteindre les objectifs définis par le traité, pour donner suite aux obligations et aux engagements internationaux de l'UE ou pour réaliser les objectifs spécifiques fixés dans les accords conclus avec des pays et régions partenaires. Il importe cependant de toujours tenir compte de l'objectif de l'UE consistant à concentrer l'aide, en vue d'assurer la complémentarité des politiques de l'UE et des États membres.

Programmes thématiques : les actions entreprises dans le cadre des programmes thématiques apportent une valeur ajoutée aux actions financées au titre des programmes géographiques. Les spécificités des programmes thématiques peuvent se résumer comme suit :

- Programme « biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent » : ce programme abordera les aspects essentiels de cette problématique d'une manière souple et transversale. Une annexe détaille ce programme qui englobe, entre autres, l'environnement et le changement climatique, l'énergie durable, le développement humain (en particulier la santé, l'éducation, l'égalité entre les hommes et les femmes, le travail, les qualifications, la protection et l'inclusion sociales et des aspects liés au développement économique tels que

la croissance, l'emploi, le commerce et la participation du secteur privé), la sécurité alimentaire, ainsi que les migrations et la sècle. Ce programme permettra de réagir rapidement à des événements imprévus et à des crises mondiales (crise des prix alimentaires et grippe aviaire, par exemple).

- Programme « Organisations de la société civile et autorités locales » en faveur des organisations de la société civile et des autorités locales, qui s'appuie sur l'ancien programme relatif aux acteurs non étatiques et aux autorités locales. L'axe principal du programme a été défini avec plus de précision, en accordant davantage d'attention au développement des capacités des organisations de la société civile et des autorités locales. Le programme favorisera l'ouverture et l'autonomie de la société civile et des autorités locales, contribuera à les sensibiliser et à les mobiliser davantage en faveur des questions de développement et renforcera leur capacité à mener un dialogue stratégique sur le développement.

Programme panafricain : le programme panafricain sera compatible avec les autres instruments financiers, notamment l'instrument de voisinage, le FED et les programmes thématiques relevant de l'ICD, qui viendra compléter. Alors que l'IEV et le FED privilègient les actions réalisées à l'échelon régional ou national en Afrique, le programme paneuropéen apportera un soutien spécifique aux objectifs de la stratégie commune Afrique-UE et appuiera plus particulièrement des activités de nature transrégionale, continentale ou transcontinentale, ainsi que des initiatives importantes menées sur la scène internationale dans le cadre de la stratégie commune Afrique-UE.

Programmation et affectation des fonds : ce titre fixe le cadre général de la programmation géographique et thématique et de l'affectation des fonds au titre du règlement. Pour garantir la complémentarité et les synergies entre les mesures de l'Union et celles des États membres, ces derniers seront pleinement associés au processus de programmation. Le processus de consultation sera également ouvert aux autres donateurs et acteurs du développement, ainsi qu'à la société civile et aux autorités régionales et locales.

Sont notamment prévus :

- des documents de programmation pour les programmes géographiques avec une dotation indicative et des programmes indicatifs pluriannuels. Ces documents dressent également la liste des exceptions à l'obligation d'élaborer un document de stratégie, pour simplifier le processus de programmation et favoriser la programmation conjointe avec les États membres. Ces documents seront établis en concertation avec les pays et régions partenaires, avec la participation de la société civile et des autorités régionales et locales ;
- des documents-cadre conjoints qui définiront la stratégie globale de l'Union en matière de développement ;
- des programmes indicatifs pluriannuels (PIP) se fondant sur n'importe quels documents de programmation, sauf dans les cas où la dotation totale ne dépasse pas 30 millions EUR. Les PIP pourront être adaptés au moyen d'un examen à mi-parcours ou d'un examen ad hoc, pour tenir compte de la réalisation de certains objectifs ou de l'apparition de nouveaux besoins, tels ceux qui résultent d'une situation de crise, d'après-crise ou de fragilité.

Flexibilité : le projet de règlement prévoit de laisser un certain montant non alloué afin d'accroître la flexibilité de l'instrument et la possibilité de réagir à des événements imprévus (nouvelles priorités, catastrophes naturelles ou causées par l'homme, etc.).

Autres dispositions sont prévues pour :

- la programmation pour les pays en situation de crise, d'après-crise ou de fragilité mettant l'accent sur la nécessité d'agir rapidement et prévoyant une procédure spéciale dans ce cas ;
- la programmation des programmes thématiques pouvant être revu à mi-parcours ;
- l'approbation des documents de stratégie et l'adoption des programmes indicatifs pluriannuels.

Cohérence et complémentarité : pour renforcer la cohérence et l'efficacité de l'aide fournie par l'Union, et plus particulièrement pour éviter que des programmes ne soient scindés et ne relèvent simultanément de plusieurs instruments, le règlement prévoit la possibilité d'étendre l'admissibilité du règlement à l'ensemble des pays, territoires et régions tiers, pour autant que cela contribue à la réalisation des objectifs généraux du règlement.

Mise en œuvre : la mise en œuvre a été considérablement simplifiée, un article stipulant que le règlement sera mis en œuvre conformément au [futur règlement](#) instituant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments pour l'action extérieure de l'Union.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : conformément au [cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020](#) établissant le budget pour la réalisation de la stratégie Europe 2020, la Commission propose d'allouer une enveloppe de 23,2947 milliards EUR à cet instrument pour la période 2014-2020.

Il est prévu de consacrer pas moins de 50% du budget du programme concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent, aux objectifs en matière de changement climatique et d'environnement et pas moins de 20% à l'inclusion sociale et au développement humain. De manière générale, il est prévu de maintenir un soutien à l'inclusion sociale et au développement humain s'élevant à au moins 20% de l'aide au développement de l'Union. Enfin, le présent règlement contribuera à l'effort consistant à consacrer 20% au moins du budget de l'Union au développement de sociétés sobres en carbone et résilientes au changement climatique.

ACTES DÉLÉGUÉS : il est proposé de renforcer la flexibilité en recourant aux actes délégués, conformément à l'article 290 du traité, pour modifier certains éléments non essentiels du règlement qui influent sur la programmation ultérieure (par exemple, les annexes relatives aux pays admissibles, les domaines de coopération et les dotations financières indicatives par programme pour la période 2014-2020).