

Le 11^{ème} Fonds européen de développement (2014-2020)

LE CONTEXTE

Le Fonds européen de développement (FED) est le mécanisme financier de la coopération de l'UE avec le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les pays et territoires d'Outre-Mer (PTOM). Créé en 1958, il s'agit du plus ancien et plus important instrument de développement. Il est soumis aux principes de la coopération ACP-UE figurant dans l'«Accord de Cotonou», c'est-à-dire l'égalité des partenaires et l'appropriation; la participation des différentes parties prenantes; le rôle central du dialogue et du respect des engagements mutuels; la différenciation et la régionalisation.

Le FED ne fait pas partie du budget général de l'UE, car il est soumis à un processus intergouvernemental entre les États membres de l'UE et est géré par la Commission européenne. Le Parlement européen n'a donc pas de mission de contrôle officielle sur ce budget. Compte tenu de la spécificité du FED, les parlements de l'UE et des pays ACP ont été impliqués à travers:

- La participation au processus de programmation: le Parlement européen et les parlementaires ACP peuvent demander à être consulté sur la stratégie du FED et les différents programmes (le PE a initié un dialogue stratégique).
- Surveiller la mise en œuvre: par exemple, la commission du contrôle budgétaire du PE peut faire des rapports sur les dépenses du FED
- Dialogue sur le FED à l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (APP): créé par l'Accord de Cotonou, l'APP réunit les représentants élus de la Communauté européenne et les États ACP pour débattre et échanger des informations sur les relations ACP-UE, y compris sur le FED.

Même si la Commission a publié sa première proposition pour le 11^{ème} FED en même temps que sa proposition pour les instruments de dépenses externes, le processus de négociation est fondamentalement différent. Pour la première fois, les dépenses du 11^{ème} FED ont été alignées sur le cycle de sept ans du cadre financier pluriannuel (CFP 2014-2020), qui coïncide avec l'expiration des accords de Cotonou. En tenant compte du retard dans les négociations du FED et sa programmation, les décaissements du 11^{ème} FED devraient commencer à la fin de 2015. Une revue à mi-parcours est également prévue fin 2016/début 2017 et doit permettre une révision des enveloppes financières et des priorités sectorielles.

Le processus de révision de l'accord de Cotonou et l'intégration potentielle du FED dans le prochain CFP qui débutera en 2021 est en cours de négociation.

LES ENJEUX

1 / La répartition de l'enveloppe financière du 11^{ème} FED

Le montant total du 11^{ème} FED est de 30,5 milliards €. Par rapport au précédent FED, ce montant représente une augmentation de 13%, en termes absolus, (de 26,9 milliards € en prix courants 2011). Cependant, le 11^{ème} FED va couvrir une période de 7 ans, et non plus 6, l'augmentation ne couvrira que l'inflation des années à venir. En outre, l'élargissement de l'UE permettra aux donateurs les plus importants de diminuer leurs contributions de base. A l'instar du précédent FED, il se décomposera ainsi :

- Programmes géographiques : 80% des 30,5 milliards € (soit 24,4 milliards €) financeront :
 - les programmes indicatifs nationaux : conformément au Programme pour le changement 2011, l'UE a appliqué des critères de différenciation afin de définir le montant de l'enveloppe financière de chaque pays. La formule de différenciation tient compte de la capacité économique, tel que proposé initialement par la Commission, et prend également en compte des critères de vulnérabilité politique, environnementale et sociale.

- les programmes indicatifs régionaux : ils visent à promouvoir l'intégration régionale, les fonds régionaux sont négociés et gérés par des organismes et des entités régionales.

➤ La coopération intra-ACP : 3,6 milliards € ont été alloués au financement de projets thématiques. Lorsque les programmes nationaux et régionaux se révèlent moins efficaces, et conformément au principe de subsidiarité, de complémentarité et de visibilité, des projets relevant de la coopération intra-ACP sont mis en œuvre pour relever les défis communs: menaces sanitaires internationales et maladies liées à la pauvreté, lutte contre le changement climatique et construction de la paix.

Les fonds intra-ACP ont évolué au fil du temps : la part relative de l'enveloppe intra-ACP a augmenté dans les 9^{ème} et 10^{ème} FED. Auparavant alloué de manière ad hoc, cette enveloppe a, pour la première fois, fait l'objet d'une stratégie pluriannuelle dans le cadre du 10^{ème} FED. Cette programmation a impliqué moins d'acteurs et moins de consultation avec les parties prenantes locales. De ce fait, la tendance à l'augmentation de l'enveloppe a soulevé des préoccupations, concernant la nature conjointe de la programmation du FED et l'appropriation nationale des projets. La programmation intra-ACP du FED vient de commencer et devrait s'achever en 2015.

➤ la Facilité d'investissement : 1,1 milliard € gérée par la Banque européenne d'investissement (BEI).

➤ Dépenses d'appui : environ 1,1 milliard € devraient être alloués à la Commission européenne pour le soutien administratif à la programmation et à la mise en œuvre.

2 / La concentration dans le FED et les secteurs prioritaires.

À la lumière du programme pour le changement, afin de s'assurer que les fonds européens sont alloués là où ils peuvent avoir le plus d'impact, la Commission a demandé aux gouvernements nationaux de choisir trois secteurs prioritaires, à l'exception de cas particuliers, tels que les conflits, les situations de post-conflit ou les États fragiles. Dans ces situations, une quatrième priorité peut être choisie.

Les secteurs prioritaires possibles sont :

- Droits de l'homme, démocratie et autres éléments clés de la bonne gouvernance: Démocratie, droits de l'homme et primauté du droit ; Egalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; Gestion du secteur public ; Politique et administration fiscales ; Corruption; Société civile et autorités locales ; Ressources naturelles ; et lien entre développement et sécurité.
- Croissance inclusive et durable pour le développement humain: Protection sociale, santé, éducation et emploi ; Environnement des affaires, intégration régionale et marchés mondiaux ; Agriculture et énergie durables.
- Autres domaines importants pour la cohérence des politiques pour le développement: changement climatique et environnement ; Migration et asile; et transition de l'aide humanitaire et la réponse aux crises à la coopération au développement à long terme.

Ces priorités doivent faire l'objet d'un processus de discussion conjoint, où les OSC peuvent être consultées. Mais souvent, la société civile n'est incluse que pour des réunions d'information, plutôt que d'échange de vues, et les lignes directrices transmises par la CE restent l'élément central. Le choix des priorités peut également tenir compte de la programmation conjointe, cela implique donc des efforts de complémentarité supplémentaires.

Bien que le choix des secteurs prioritaires dans les programmes géographiques soit à définir par le pays lui-même, les institutions de l'UE se sont engagées à hiérarchiser les domaines clés de la coopération pour la réduction de la pauvreté et le développement durable à travers l'affectation ou l'intégration des secteurs spécifiques :

- La résolution du Parlement européen¹ sur la préparation du 11^{ème} FED a recommandé de consacrer 20% du budget « à la fourniture de services sociaux de base, en particulier les soins de santé et l'éducation de base. ».
- L'accord de Cotonou contient des engagements clairs pour les droits humains, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (article 9 et 31).
- A travers le cadre financier pluriannuel 2014-2020², l'UE s'est également engagée à allouer 20% du financement par tous les instruments à des actions de lutte contre le changement climatique.

Tous les pays ACP n'ont pas encore signé leurs programmes indicatifs respectifs, cependant les informations disponibles indiquent que les secteurs liés à l'agriculture, à l'énergie et à la gouvernance sont fortement repris dans les plans nationaux convenus. Comment les engagements de l'UE seront pris en compte dans les documents de programmation pluriannuels, et traduit dans les plans annuels, cela reste encore à voir.

3 / Eligibilité à l'aide publique au développement (APD).

Le Conseil s'est engagé à ce que 90% de toute l'aide extérieure de l'UE soit éligible à la comptabilisation au titre de l'APD, afin de respecter l'engagement de consacrer 0,7% du RNB à l'APD. Compte tenu de cet engagement, il est crucial que le FED soit éligible à 100% pour ses programmes nationaux et régionaux, et à au moins 95% pour le fond intra-ACP. Avant 2011, tous les prêts et les fonds fiduciaires de l'UE gérés par la BEI étaient exclus de l'éligibilité à l'APD. Cela a changé et la volonté de comptabiliser les prêts de la BEI dans l'APD des institutions de l'UE gonflerait le montant total de l'APD communautaire.

RECOMMANDATIONS

Pour les élus du Parlement européen et les députés des pays ACP :

- Participer activement à la programmation du FED :
 - Demander des précisions sur le processus d'évaluation du 10^{ème} FED pour identifier les meilleures pratiques et les leçons apprises,
 - Appeler à participer à une vaste consultation sur les fonds intra-ACP avec les organisations de la société civile et les autres parties prenantes, pour que cette enveloppe puisse être soumise à un processus de programmation transparent et remplir son rôle complémentaire dans le cadre du FED.
- Assurer une mise en œuvre pleine et effective du 11^{ème} FED via :
 - L'examen des engagements et des dépenses de l'UE:
 - Affecter 20% du budget aux services sociaux de base comme la santé et l'éducation.
 - Allouer 20% du financement des actions climatiques.
 - Pousser pour une éligibilité à l'APD à 100% pour les fonds nationaux et régionaux, et au moins 95% pour les fonds intra ACP
 - Promouvoir un contrôle plus important par les parlementaires UE et ACP à travers, par exemple, un rapport annuel qui serait rédigé et voté par l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE – la Commission et le Conseil sont alors en mesure de répondre - et qui comprenne des processus de consultation des parties prenantes, incluant les OSC
 - Contrôler la cohérence entre le FED et d'autres instruments, notamment le programme panafricain, et s'assurer que les fonds ne sont pas utilisés pour compenser les potentielles conséquences négatives de la mise en œuvre des Accords de Partenariat Economique (APE).
- Encourager et participer à un processus inclusif de réflexion et de négociation sur l'avenir du FED. Veiller à ce que des mécanismes inclusifs de discussion et de consultation soient mis en place au niveau UE-ACP, afin que les principes de l'Accord de Cotonou sur l'égalité, la participation et le dialogue soient garantis.

Pour plus d'informations, voir <http://www.concordeurope.org/> ou contacter le +32 2 743 87 99

¹ European Parliament resolution of 12 March 2013 on the preparation of the multiannual financial framework regarding the financing of EU cooperation for African, Caribbean and Pacific States and Overseas Countries and Territories for the 2014–2020 period (11th European Development Fund) (2012/2222(INI))

² European Council conclusions – Multiannual Financial Framework