

BUDGETISATION DU FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

1. Le futur du Fonds européen de développement

L'UE est en train de définir son cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période post 2013. Dans le cadre de ces discussions et négociations, la question de la possible incorporation du Fonds européen de développement (FED) dans le budget de l'Union Européenne (UE) fait partie des pourparlers. Le processus formel a démarré avec la publication de la Communication de la Commission européenne, le 29 juin 2011, formulant de premières propositions. En décembre 2011, la Commission européenne a publié ses propositions d'instruments d'aide extérieure comme base de négociations avec les Etats membres et le Parlement. Bien que la Commission ait historiquement plaidé en faveur de la budgétisation du FED, elle considère actuellement que ce n'est pas le moment d'y procéder. Le parlement européen a également déclaré que la période n'était pas propice à la budgétisation. Cependant, la possibilité d'une budgétisation sera sur la table après 2020. Il est dès lors important de comprendre les opportunités et problématiques que celle-ci implique. Ainsi, si des propositions quant à l'incorporation du FED dans le budget de l'UE étaient intégrées dans les discussions et négociations, ces dernières puissent être exécutées en connaissance de cause et inclure toutes les parties intéressées. De telles discussions ne devraient pas être confinées aux seuls Etats membres, qui ont le pouvoir formel de décision quant à l'incorporation du FED dans le budget de l'Union, mais elles devraient être ouvertes à tous les acteurs concernés, et dès lors impérativement aux acteurs ACP.

2. Le Fonds européen de développement et son lien avec le budget de l'Union

L'aide de l'Union européenne (UE) aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) provient pour sa majeure partie du FED. Cet instrument est le fruit d'un accord intergouvernemental entre les Etats membres de l'UE et ne fait pas partie du budget communautaire en tant que tel. En conséquence, la gestion du FED et de ses ressources ne suit pas les mêmes règles que dans le cas du budget annuel de l'UE qui fait l'objet d'une codécision entre le Conseil et le Parlement européen. Dans le cas du FED, le parlement européen n'a pas de pouvoir décisionnel.

3. Les implications du Traité de Lisbonne

Par le passé, les Traités relatifs à l'UE comprenaient une clause qui excluait le FED des règles du Traité, ce qui voulait dire que la budgétisation du FED ne pouvait se faire sans un amendement au Traité qui aurait requis l'accord et la ratification des 27 Etats membres. Avec la ratification et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er Décembre 2009, ce problème a été supprimé et le FED peut être incorporé au budget de l'Union sur simple décision du Conseil et sans avoir à amender le texte du Traité.

4. Les implications de la budgétisation du FED

Les questions à prendre en considération lors de ce débat sont les suivantes:

1. Procédures et règles financières s'appliquant au budget de l'UE

L'intégration du FED dans le budget annuel de l'Union impliquera une gestion des fonds du FED selon les règles et procédures générales s'appliquant au budget. Selon le Traité de Lisbonne, le cadre politique et financier du budget de l'UE est fourni par le Cadre Financier Pluriannuel (CFP) adopté tous les 5 ans (au minimum) par unanimité des Etats membres et après approbation du Parlement européen. Le budget lui-même est établi annuellement par l'autorité budgétaire – le Conseil et le Parlement européen – sur base d'une proposition de la Commission européenne et selon une procédure de codécision spécifique. Le budget annuel répond au système de plafonds autorisés pour chaque rubrique budgétaire dans le CFP. Il est impossible de transférer les engagements ou les paiements non utilisés sur l'année suivante. Il y a une possibilité de réallocation des ressources entre les lignes budgétaires à l'intérieur de la même rubrique du budget alors que les transferts d'une rubrique à une autre requièrent une révision des plafonds du cadre financier pluriannuel et sont très difficiles à obtenir. Ce processus est bien différent de celui du FED qui est établi pour une période de 5 ans (le 10ème FED est exceptionnellement plus long tout comme la proposition des institutions européennes pour le 11^{ème} FED) sur base de négociations entre Etats membres et pour lequel les contributions financières intermédiaires des Etats membres sont transférées au FED sur demande de la Commission européenne en fonction de la planification des dépenses.

2. Les coûts de la budgétisation

Pour les Etats membres le coût de la budgétisation pour leur trésorerie nationale est un facteur important de décision. La contribution de chaque Etat membre est déterminée selon un calcul et une clé de répartition différents s'il s'agit du FED ou du budget annuel. Dans le cas du budget elle se base sur un pourcentage du PNB et sur la TVA. En cas de budgétisation du FED, les

contributions devraient suivre la règle du budget et certains Etats membres pourraient voir leur contribution augmenter tandis que d'autres feraient une économie.

3. Flexibilité

Selon la Commission le fait d'inclure le FED dans le budget de l'UE permettrait une meilleure cohérence dans la gestion des fonds et un accroissement de la compatibilité entre les différentes sources budgétaires pour le financement du développement vers les pays ACP. Cela permettrait aussi une utilisation et une mise en œuvre plus flexibles des fonds dédiés aux pays ACP. La tendance, déjà observée, d'utiliser le FED pour des fonds mondiaux (le Fonds mondial de lutte contre le sida, la malaria et le paludisme, Alliance mondiale contre le changement climatique), pour soutenir les dépenses ne rentrant pas dans le cadre de l'APD (Facilité de soutien à la paix, la migration) ou pour de nouvelles initiatives politiques allant au-delà de l'étendue géographique ACP (Union Africaine), pourrait être renforcée. En outre, la réallocation des engagements et des paiements budgétaires dédiés à la région ACP vers d'autres régions (et vice versa) et les transferts entre pays seraient rendus possible.

4. Contrôle démocratique, redevabilité et rôle du Parlement européen

A l'heure actuelle, le Parlement européen est seulement impliqué dans le contrôle démocratique des programmes de la Commission européenne dirigés vers l'Asie, l'Amérique latine et les états voisins. Avec la budgétisation du FED il deviendrait aussi responsable de la supervision de l'aide de l'UE aux pays ACP ce qui augmenterait la cohérence et la consistance des politiques extérieures de l'Union et renforcerait les mécanismes de contrôle des engagements et des dépenses de l'aide européenne aux pays ACP.

5. La budgétisation doit être accompagnée de conditions

Il apparaît censé d'intégrer le FED dans le budget de l'UE pour autant que les intérêts des pays ACP soient garantis. C'est pourquoi la budgétisation ne peut s'envisager que dans la mesure où certaines conditions garantissant que la politique de développement de l'UE et les éléments essentiels et innovants de l'accord de Cotonou restent au cœur de la coopération ACP-UE soient remplies. Ces conditions incluent:

- Un processus de consultation des partenaires ACP, incluant la société civile en Europe et dans les pays ACP, en reconnaissance du principe de partenariat qui sous-tend l'accord de Cotonou. Une telle consultation devrait couvrir la question de la budgétisation et de ses impacts potentiels, qu'ils soient positifs ou négatifs, pour les pays ACP et sur la mise en œuvre de l'accord de Cotonou et l'avenir de la coopération ACP-UE;
- Des dispositions permettant une implication renforcée des institutions ACP-UE existantes (tels que l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, le Conseil des ministres conjoint, le secrétariat ACP,...)
- Des dispositions contraignantes garantissant que les ressources allouées aux pays ACP ne diminuent pas pendant la période couverte par l'accord de Cotonou. La budgétisation ne devrait en aucun cas encourager les Etats membres à diminuer leur contribution à l'aide au développement européenne;
- Le maintien des allocations spécifiques par pays et région comme base de la coopération avec les pays ACP. Ces dernières devant être décidées sur la base du critère de transparence des allocations pays pour l'intégralité du budget pour le développement de l'UE et en respectant les objectifs d'éradication de la pauvreté énoncés dans les Traités.
- Des stratégies pays établies en consultation étroite avec les gouvernements partenaires, permettant une réelle participation des acteurs de la société civile et respectant les intérêts et priorités de développement des pays ACP demeurent à la base des programmes multi-annuels de coopération avec des pays ou régions spécifiques;
- Un contrôle démocratique et une supervision renforcés de la préparation des stratégies pays par le Parlement européen en collaboration avec l'assemblée parlementaire paritaire, ce qui implique d'y allouer suffisamment de temps;
- Des critères d'allocation des fonds par pays qui s'appliquent à l'ensemble du budget de coopération au développement, sont basés sur l'objectif de lutte contre la pauvreté et sont adoptés conjointement par la Commission européenne et l'autorité budgétaire;
- La protection à long terme et le renforcement des fonds alloués aux pays ACP (pour la plupart, pays à faibles revenus) est assurée dans le cadre financier pluriannuel et à travers le cycle budgétaire annuel.
- Le principe de cohérence des politiques pour le développement tel que défini dans le Traité de Lisbonne est respecté de sorte que les politiques et programmes liés à la migration, au commerce, à la pêche et autres participent à l'objectif de lutte contre la pauvreté.