



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.12.2011
SEC(2011) 1470 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

**RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au
développement**

{COM(2011) 840 final}
{SEC(2011) 1469 final}

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

La pauvreté reste un problème majeur dans les pays en développement. Bien que des avancées importantes aient été accomplies dans la lutte contre la pauvreté, la plupart de ces pays sont en retard dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et ne peuvent compter sur les bénéfices d'un développement durable. En outre, les problèmes qui se posent au niveau mondial continuent d'influer fortement sur la situation des pays en développement. Ceux-ci ont été durement touchés par la succession de crises récentes qui ont entraîné une instabilité sociale et économique, des migrations forcées, une insécurité alimentaire et une vulnérabilité accrue aux chocs externes. Les ressources environnementales et naturelles sont de plus en plus reconnues comme primordiales pour la croissance économique durable et la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, le changement climatique aggrave une situation déjà fragile et risque de réduire à néant une partie des progrès accomplis si l'on n'y prend garde. L'UE reste déterminée à aider les pays en développement à réduire et, à terme, à éradiquer la pauvreté.

Pour ce faire, un instrument de financement de la coopération au développement (ICD) a été établi pour la période 2007-2013, avec pour vocation première et essentielle d'éradiquer la pauvreté dans les pays et régions partenaires. Il s'agit d'un des principaux instruments de l'UE en matière d'aide au développement des pays non européens, aux côtés du Fonds européen de développement (FED) et de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). Il couvre trois catégories de programmes: i) les programmes géographiques bilatéraux et régionaux concernant la coopération avec l'Asie, l'Amérique latine, l'Asie centrale, le Moyen-Orient et l'Afrique du Sud, ii) les programmes thématiques portant sur les questions suivantes: investir dans les ressources humaines, environnement et gestion durable des ressources naturelles, rôle des acteurs non étatiques et des autorités locales, sécurité alimentaire, migrations et asile, et iii) les mesures d'accompagnement dans le secteur du sucre.

L'apparition de nouveaux défis, venus s'ajouter aux priorités fixées dans la stratégie Europe 2020, a poussé la Commission à formuler des propositions pour revoir et adapter la politique de développement de l'UE, qu'elle a exposées dans la communication à venir intitulée «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement». Les divers réexamens entrepris ont aussi mis en lumière un certain nombre de lacunes concernant l'ICD, tout en reconnaissant sa valeur ajoutée globale et sa contribution à la réalisation des OMD. Les problèmes suivants ont ainsi été recensés dans le règlement actuel instituant l'ICD:

- (1) l'instrument ne tient pas pleinement compte des objectifs des dernières orientations imprimées à la politique de développement de l'UE;
- (2) le monde a changé depuis 2007 et plusieurs bénéficiaires actuels de l'ICD sont entre-temps devenus de nouvelles puissances mondiales et eux-mêmes des donateurs. L'instrument ne permet pas une différenciation suffisante entre ses bénéficiaires tenant compte des disparités économiques et sociales entre les pays partenaires et à l'intérieur même de leurs frontières nationales;
- (3) l'ICD ne tient pas suffisamment compte des progrès accomplis par les pays partenaires sur la voie de la démocratisation et du respect des droits de l'homme fondamentaux;

- (4) le soutien aux initiatives transrégionales ou menées à l'échelle d'un continent s'est révélé difficile du fait de l'architecture actuelle des instruments de l'aide extérieure, en particulier pour la mise en œuvre de la stratégie commune Afrique-UE;
- (5) les programmes thématiques ne sont pas assez flexibles et sont trop fragmentés pour réagir aux crises mondiales récentes ou pour répondre aux engagements internationaux souscrits au plus haut niveau politique;
- (6) les besoins spécifiques des pays en situation de crise, d'après-crise ou de fragilité ne sont pas suffisamment pris en compte dans l'ICD actuel, ce qui ne permet pas toujours à l'UE de réagir rapidement à l'évolution de la situation;
- (7) l'ICD souffre d'un manque général de flexibilité, car il ne prévoit pas de ressources non programmées qui pourraient être utilisées pour répondre à des besoins imprévus;
- (8) le processus actuel de programmation de l'ICD est trop complexe et trop rigide. Par exemple, il ne permet pas d'aligner le cycle de programmation et la stratégie de l'UE sur ceux de ses partenaires, de même qu'il ne facilite pas assez la programmation conjointe avec les États membres, comme l'exige le programme sur l'efficacité de l'aide. Sa base juridique ne permet pas le recours à des mesures innovantes pour la fourniture de l'aide, telles que des mécanismes permettant de combiner subventions et prêts ou des partenariats public-privé.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITÉ

L'UE et ses États membres fournissent plus de la moitié (56 %) de l'aide mondiale aux pays en développement, ce qui en fait les premiers donateurs mondiaux. L'UE soutient les populations les plus pauvres de la planète dans plus de 150 pays et elle tient à ce que les OMD soient atteints dans les délais, d'ici à la fin de 2015. L'aide publique au développement gérée par la Commission européenne représente à elle seule près de 20 % de l'aide totale de l'UE à ce jour. L'UE occupe une position unique, en termes de neutralité et d'impartialité, qui la désigne tout spécialement pour dispenser une aide extérieure, pour le compte des États membres et conjointement avec eux, ce qui lui confère une crédibilité accrue dans les pays dans lesquels elle est présente. Forte de 27 États membres qui agissent suivant des politiques et des stratégies communes, l'UE dispose d'une masse critique lui permettant de relever les défis qui se posent à l'échelle mondiale, notamment la réalisation des OMD.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

Les objectifs généraux de l'instrument qui succédera à l'ICD resteront i) la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté dans les pays et régions partenaires, ainsi que ii) la promotion de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance. Conformément à la proposition de politique de développement de l'UE révisée, un troisième objectif général viendra s'ajouter aux deux précédents, à savoir iii) le soutien au développement inclusif et durable axé sur la croissance.

L'instrument qui succédera à l'ICD sera fondé sur l'instrument existant, qui a démontré son utilité pour contribuer à réduire la pauvreté et, à terme, l'éradiquer, tout en s'attaquant aux problèmes recensés au point 1.

4. OPTIONS ENVISAGÉES

Le maintien de l'ICD sous sa forme actuelle est la première option envisagée (option 1 = statu quo).

Pour l'option 2 (modification du règlement ICD), deux scénarios autres que le statu quo ont été examinés:

- aligner les objectifs de l'instrument sur les nouvelles orientations imprimées à la politique de développement de l'UE, compte tenu du renforcement de cette dernière dans le traité de Lisbonne et des dernières tendances de la politique de développement,
- garantir une différenciation significative en concentrant la coopération de l'UE sur un nombre limité de pays, en opérant des différences par les montants alloués et en modifiant le type d'aide sur la base d'un ensemble de critères,
- renforcer l'inclusion de la bonne gouvernance, de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit dans le mécanisme d'allocation des fonds,
- établir un programme panafricain dans le cadre de l'ICD,
- accroître la flexibilité et réduire la fragmentation des programmes thématiques en réduisant leur nombre,
- prévoir un processus de (re)programmation plus flexible, des réexamens ponctuels sur mesure et des procédures de mise en œuvre spécifiques pour les pays en situation de crise, d'après-crise ou de fragilité,
- introduire davantage de flexibilité dans l'allocation des fonds dans le cadre de l'ICD, par le recours à de nouveaux mécanismes, tels qu'une réserve non programmée,
- accroître la flexibilité du processus de programmation et le simplifier, de manière à faciliter la programmation conjointe et l'alignement sur le cycle de programmation des pays partenaires.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

L'option 1 (statu quo) ne résoudrait pas les problèmes qui ressortent de l'expérience passée, évoqués au point 1.

L'option 2 (renforcer l'ICD) permettrait:

- d'aligner les objectifs de l'instrument qui succédera à l'ICD sur les nouvelles orientations imprimées à la politique de développement de l'UE,
- d'appliquer une différenciation nette entre les pays partenaires afin de lutter contre la pauvreté plus efficacement et de conférer à l'UE plus de poids et d'influence dans les pays dans lesquels son aide est la plus nécessaire,
- de continuer à tenir compte de la bonne gouvernance, de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit dans l'aide de l'UE afin de garantir une coopération et un dialogue sur ces valeurs plus efficaces avec les pays partenaires,
- de faciliter une mise en œuvre plus efficace de la stratégie commune Afrique-UE et, partant, de favoriser la réalisation des objectifs politiques de l'UE sur le continent africain,
- de rationaliser les programmes thématiques afin de disposer de la flexibilité nécessaire pour que l'UE puisse relever les défis qui se posent à l'échelle mondiale,
- de mettre en place des mécanismes flexibles pour permettre à l'UE de réagir plus efficacement à l'évolution rapide de la situation dans les pays en situation de crise, d'après-crise ou de fragilité,
- de renforcer la flexibilité dans l'allocation des fonds pour faire face à des situations qui évoluent sur la scène internationale en raison de circonstances politiques, de crises ou de l'apparition de nouveaux défis et
- d'améliorer l'efficacité de l'aide de l'UE en simplifiant les procédures de programmation et de mise en œuvre et en les rendant plus flexibles afin de permettre la programmation conjointe et l'alignement sur les cycles de programmation des pays partenaires, et de promouvoir le recours à des mesures innovantes pour la fourniture de l'aide.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

La première option ne permettrait pas à l'UE d'atteindre les objectifs décrits au point 3. Avec l'option 2, pour chaque objectif spécifique, la sous-option B est préférée à la sous-option A, car elle permet de résoudre tous les problèmes recensés et d'atteindre de manière plus appropriée les objectifs énoncés au point 3. Elle permettra d'intégrer les orientations révisées de la politique de développement de l'UE dans l'instrument qui succédera à l'ICD et, de ce fait, augmentera encore l'efficacité et l'impact de l'aide fournie par l'UE aux pays en développement.

7. SUIVI ET ÉVALUATION

L'ICD est un règlement d'habilitation fixant les principaux éléments de l'intervention de l'UE et la base sur laquelle elle repose. Les actions précises sont définies dans le cadre d'une programmation pluriannuelle et de programmes d'action annuels détaillant les activités qui seront menées par l'UE, notamment les objectifs poursuivis par les actions en question et les résultats

attendus. Les indicateurs spécifiques sont arrêtés à ce stade, en tenant compte des particularités de l'action en question.

Les objectifs et les indicateurs fixés au niveau international relatifs aux OMD et au changement climatique sont déjà connus. À titre d'exemple, pour l'objectif principal de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté dans les pays et régions partenaires, il est possible d'utiliser les indicateurs OMD relatifs à l'objectif 1.

Les dépenses en faveur d'actions liées au climat ou à l'efficacité énergétique, ainsi qu'à la protection et à la gestion durable de la biodiversité et des écosystèmes, seront soumises à un suivi sur la base de la méthodologie établie par l'OCDE («marqueurs Rio»).