



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.12.2011
SEC(2011) 1460 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Préparation du cadre financier pluriannuel concernant le financement de la coopération de l'UE en faveur des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et des pays et territoires d'outre-mer pour la période 2014-2020

(11e Fonds européen de développement)

et couvrant les règlements de mise en oeuvre et financier à venir du 11e Fonds européen de développement (FED)

{COM(2011) 837 final}
{SEC(2011) 1459 final}

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

La présente analyse d'impact est relative à la préparation du 11^e Fonds européen de développement (FED) portant sur le financement de l'UE en faveur de la coopération avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Le problème à régler dans les États ACP est **le taux élevé de pauvreté** et la nécessité pour l'UE de soutenir les efforts déployés par ces derniers pour réduire la pauvreté, parvenir à un développement durable et réussir leur intégration dans l'économie mondiale alors que **les PTOM continuent de faire à des problèmes de développement socio-économiques** pouvant avoir de graves conséquences pour leurs environnements particuliers. Les dimensions externes des politiques internes de l'UE ont été prises en compte dans l'analyse de la Commission.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITÉ

L'UE a **clairement défini les domaines dans lesquels elle est en mesure d'apporter une valeur ajoutée au FED** et a fortement orienté ses financements sur le soutien budgétaire, la gouvernance et les infrastructures. Le 10^e FED a également démontré sa valeur ajoutée sous la forme d'une forte réactivité. En maintenant dans le FED les fonds non alloués afin de couvrir les besoins imprévus et en recourant à des instruments innovants tels que FLEX et V-FLEX, l'UE a pu jouer un rôle majeur vis-à-vis d'États ACP devant faire face à des catastrophes ou à des crises alimentaires, économiques ou financières.

Le partenariat ACP-UE et le FED offrent aux États membres de l'UE une dimension mondiale et un moyen de mettre en œuvre une série cohérente d'objectifs dans 77 États ACP. **Que ce soit en termes de présence, d'échelle et de concentration, les actions menées par le FED présentent des avantages considérables par rapport aux actions nationales.** Cette masse critique place l'UE dans une meilleure position pour mener un dialogue politique avec les gouvernements partenaires. L'UE possède aussi une solide réputation et s'affiche de longue date comme un fervent défenseur de la participation de tous et du multilatéralisme. Par sa dimension même, l'UE peut apporter une aide aux plus démunis dans certaines des régions les plus reculées de la planète, où la plupart de ses États membres n'ont aucun intérêt stratégique ni ne sont guère présents.

Les interventions de l'UE dans les PTOM dans le cadre du FED apportent une valeur ajoutée en cela que l'Union est, dans bien des cas, en dehors des États membres, l'unique autre donateur auquel les PTOM soient constitutionnellement liés. Cela a permis à la coopération PTOM-UE de disposer de financements suffisants et d'être cohérente avec la coopération entre l'UE et les pays ACP, dont la plupart des PTOM sont les voisins immédiats.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

Les objectifs généraux du 11^e FED restent ceux arrêtés dans l'accord de Cotonou révisé (article 1^{er}) et dans la partie IV du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 198) pour les PTOM.

En outre, en ce qui concerne **les objectifs spécifiques pour la révision de l'instrument**, le cadre stratégique pour la préparation du 11^e FED est constitué de la communication intitulée «**Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne: un programme pour le changement**» adoptée le 13 octobre 2011, d'une part, et les lignes directrices pour la **révision de la décision d'association outre-mer** concernant les relations UE-PTOM, d'autre part. Les instruments de mise en œuvre de ce cadre sont l'accord interne du 11^e FED et le règlement de mise en œuvre y afférent, ainsi que le règlement financier et les lignes directrices sur la programmation. **La logique de l'analyse d'impact (motivations sous-jacentes, objectifs, options et incidences) repose sur les thèmes suivants**, issus du cadre en question: différenciation, concentration, coordination avec les États membres, instruments innovants, flexibilité et coopération régionale (propre aux PTOM).

4. OPTIONS ENVISAGÉES

Pour chaque thème, deux scénarios (statu quo et autre option) sont envisagés. En ce qui concerne l'autre option, les implications des changements suivants pour les divers éléments du «paquet» FED (accord interne, règlement de mise en œuvre et règlement financier) sont mises en avant:

- **le principe de différenciation**, qui consiste à allouer davantage de fonds aux partenaires les moins développés et moins de subventions pour le développement aux plus avancés d'entre eux;
- **la concentration de l'aide de l'UE sur des secteurs** où son incidence peut être la plus grande, soit dans un nombre limité de domaines;
- **une coordination accrue avec les États membres**; pour les ACP, le processus de **programmation conjointe** pourrait déboucher sur un document de programmation conjointe unique pour chaque pays partenaire ou, à tout le moins, sur un accord au sujet de la division du travail. Pour les PTOM, cette autre option viserait, dans la mesure du possible, à mieux harmoniser les programmes de l'UE et des États membres. La possibilité de **créer des Fonds fiduciaires de l'UE gérés par la Commission des ACP** pourrait également être introduite;
- le renforcement du recours à **des instruments financiers innovants, comme des mécanismes mixtes** permettant de mobiliser des ressources financières en faveur du développement. Dans certains pays ou régions ACP, un pourcentage accru des ressources en faveur du développement pourrait être utilisé par l'intermédiaire d'instruments financiers nouveaux (ou déjà existants), en combinant, par exemple, subventions et prêts contractés auprès des institutions financières de l'UE ou d'autres mécanismes de partage des risques;
- le renforcement des **éléments de flexibilité du FED**, notamment: i) en faisant en sorte de **restreindre les dotations initiales**, afin de mettre davantage de fonds de côté (réserves) pour servir de compléments ou de dotations spéciales pour des secteurs ou des initiatives spécifiques; ii) en définissant des **formes particulières de soutien aux pays en situation de fragilité, de transition ou de crise**; iii) en axant les efforts de l'UE sur des **stratégies de réaction directement liées aux politiques actuelles des pays partenaires**, lors de la phase de programmation;

- la subordination de l'usage des ressources des PTOM à des fins de coopération régionale à leur valeur ajoutée au regard de **l'approfondissement de la coopération régionale avec les ACP et les régions périphériques**.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

En ce qui concerne la **différenciation**, dans le cadre du statu quo, l'aide gérée par la Commission continuerait de contribuer aux objectifs généraux, en particulier à la réduction de la pauvreté, grâce à une dimension et une présence mondiales, mais son incidence et son efficacité ne seraient pas optimisées dans certains pays, ce qui se traduirait aussi par des avancées moindres sur le plan des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Dans le cadre de l'autre option, une plus grande concentration géographique permettra de cibler des ressources sur les pays qui en ont le plus besoin et dans lesquels l'aide aurait l'incidence et la valeur ajoutée les plus élevées dans les pays ACP et les PTOM. L'UE définirait avec ses partenaires les plus avancés des formes alternatives de coopération et de dialogue grâce aux combinaisons de mesures les plus appropriées.

En ce qui concerne la **concentration**, dans le cadre du statu quo, l'aide gérée par la Commission continuerait d'être fournie dans un éventail relativement large de secteurs, sans que soit résolu le problème de la fragmentation de l'aide. Dans le cadre de l'autre option, une plus grande concentration sectorielle contribuerait à renforcer l'impact de l'aide de l'UE en ciblant les ressources sur un nombre limité de secteurs, accroissant ainsi la masse critique de l'UE. Le risque pour l'UE de perdre de la visibilité dans certains secteurs au niveau national devrait être atténué par une division effective du travail et une coordination accrue avec d'autres sources de financement.

En ce qui concerne la **coordination avec les États membres de l'UE**, dans le cadre du statu quo, les problèmes de fragmentation de l'aide et de risque de chevauchements ne seraient pas résolus. Dans le cadre de l'autre option, l'efficacité de l'aide de l'UE et le levier politique qu'elle offre pourraient être renforcés par une plus grande répartition des rôles entre les donateurs, une programmation conjointe et le recours aux fonds fiduciaires de l'UE.

En ce qui concerne le recours à des **instruments financiers innovants**, dans le cadre du statu quo, l'incidence et l'efficacité des subventions de l'UE ne seraient pas optimisées. Dans le cadre de l'autre option, l'effet de levier financier des subventions de l'UE serait renforcé par le recours à une combinaison de mesures et à d'autres mécanismes de partage des risques, de même que sa masse critique, en particulier pour les projets à grande échelle.

Pour ce qui est de la **flexibilité**, dans le cadre du statu quo, quelques caractéristiques «flexibles» du FED demeureraient, mais ce Fonds n'aurait pas dans certains cas la souplesse nécessaire pour faire face aux situations particulières des partenaires. Dans le cadre de l'autre option, les dotations d'aide pourraient être adaptées rapidement, de manière à tenir compte de l'évolution des circonstances ou de situations particulières (comme une crise, la fragilité ou la transition) ou pour mettre en œuvre une approche plus incitative, ce qui aurait pour effet d'accroître non seulement l'efficacité et la réactivité de l'aide de l'UE, mais aussi son appropriation par les partenaires.

En ce qui concerne la **coopération régionale avec les PTOM**, dans le cadre du statu quo, l'interaction et l'intégration des PTOM dans la coopération régionale avec les ACP et les régions périphériques resteraient limitées. Dans le cadre de l'autre option, l'efficacité et

l'incidence des ressources de l'UE seraient renforcées, tant par une meilleure articulation entre les ressources du FED et celles de la coopération régionale de l'UE que par la participation des PTOM dans les programmes régionaux avec les ACP.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Il ressort de la comparaison de l'incidence des options sur les objectifs retenus que pour chaque objectif spécifique, **l'autre option est systématiquement préférée au statu quo**, étant considérée comme la meilleure approche pour résoudre les problèmes recensés et répondre aux objectifs généraux et particuliers. Cette option reflète mieux les orientations stratégiques révisées de la politique de l'UE en matière de développement et les nouvelles orientations de la relation UE-PTOM, et pourrait donc contribuer à accroître encore l'efficacité du financement de l'UE et à en optimiser l'incidence sur les pays ACP et les PTOM.

7. SUIVI ET ÉVALUATION

La Commission a déjà mis en place des **systèmes d'évaluation et de suivi réguliers** couvrant toute la gamme de son programme d'aide. Ils font appel aux compétences du personnel en interne et des experts externes. Ces systèmes évaluent les stratégies par pays et les différents programmes et projets. En outre, des experts indépendants sont mandatés pour évaluer les performances de l'action extérieure de l'UE. La Commission conduit également des évaluations stratégiques de ses politiques, de la programmation et de la stratégie de mise en œuvre d'interventions dans un secteur, un pays ou une région spécifiques ou encore d'un instrument particulier. **En ce qui concerne le FED**, les éléments essentiels et le fondement des interventions de l'UE sont définis dans le règlement de mise en œuvre du FED. Les résultats de l'aide de l'UE en matière d'éradication de la pauvreté sont mesurés en recourant, dans la mesure du possible, à des indicateurs spécifiques et mesurables. Les progrès réalisés dans la réalisation des OMD font l'objet d'une attention particulière.