COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.7.2016
COM(2016) 473 final

2016/0228 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à l'affectation de fonds désengagés de projets au titre du 10e Fonds européen de développement à la reconstitution des ressources de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (FPA) a été initialement créée en 2003 dans le cadre de l'accord de Cotonou[1] et est financée par le Fonds européen de développement (FED), c'est-à-dire en dehors du budget général de l'Union. La FPA est devenue l'un des principaux instruments de mise en œuvre de la coopération Afrique-UE en matière de paix et de sécurité. Les ressources financières de la FPA pour la période 2014-2016[2] sont fortement sollicitées. Au rythme actuel d'utilisation, elles seront épuisées avant la fin de la période. Les ressources pour la période 2017-2018 devraient aussi permettre de répondre aux demandes et besoins constants de l'Union africaine pour faire face aux crises sécuritaires en cours ou naissantes en Afrique, ainsi qu'à des circonstances imprévues. La prévisibilité et la pérennité du financement de la FPA doivent être assurées. Les besoins financiers de la FPA jusqu'à la fin de 2018 sont actuellement estimés à 685 000 000 EUR.

Le Comité politique et de sécurité (COPS) et le Comité des représentants permanents (Coreper) du Conseil ont examiné la viabilité financière de la FPA pour assurer un financement jusqu'à 2018, sur la base des propositions de la Commission[3]. Lors de sa réunion du 18 mai, le Coreper a approuvé un texte de compromis présenté par la présidence[4] pour recourir à une combinaison de fonds des 10e et 11e FED.

L'objectif du présent projet de proposition de décision du Conseil est d'obtenir l'autorisation du Conseil d'utiliser les fonds désengagés de projets au titre du 10e FED afin de reconstituer les ressources de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique en y injectant un montant additionnel pouvant aller jusqu'à 491,38 millions d'EUR, dont 475 millions d'EUR contribueront au financement des besoins de la FPA jusqu'à la fin de 2018 et 16,38 millions d'EUR couvriront les dépenses de la Commission au titre des mesures de soutien. Pour compléter ces fonds à partir de la réserve de performance («réserve non-mobilisable»), des fonds supplémentaires seront mobilisés en faveur de la FPA sur les réserves du 11e FED [100 millions d'EUR à partir de la réserve intra-ACP, moyennant approbation préalable de la demande de l'Union africaine par le Comité des ambassadeurs ACP, et 110 millions d'EUR à partir de la réserve des programmes indicatifs nationaux/régionaux (PIN/PIR)].

• Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

La FPA est l'un des instruments clés de la mise en œuvre de la coopération Afrique-UE en matière de paix et de sécurité dans le cadre de la stratégie commune Afrique-UE, adoptée à Lisbonne en 2007. Lors du 4e sommet Afrique-UE en 2014, il a été réaffirmé que la paix et la sécurité constituaient l'un des cinq domaines prioritaires pour la mise en œuvre de la stratégie commune.

Dans le prolongement des conclusions du Conseil sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) adoptées le 18 mai 2015, le service européen pour l'action extérieure (SEAE) et les services de la Commission devaient évaluer les potentialités offertes par les

---

1 Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000.

2 Décision C(2014) 4907 de la Commission du 15 juillet 2014.

3 Doc. 164/15 ACP du 15.12.2015.

4 Doc. 8662/16 du 10.5.2016.

instruments de l'Union pour relever le défi du renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement, y compris la possibilité d'une adaptation de la FPA afin d'en revoir les limitations. Dans l'intervalle, il importe que la FPA continue d'œuvrer à la réalisation des objectifs de l'UE en matière de paix et de sécurité.

La présente proposition, en contribuant à la poursuite des activités de la FPA jusqu'en 2018, devrait également, à terme, contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD), en particulier l'ODD n° 16 «Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous».

La FPA est normalement financée sur l'enveloppe intra-ACP du FED. Les activités financées par les fonds supplémentaires alloués à la FPA au titre de la réserve de performance («réserve non-mobilisable») resteront conformes aux objectifs généraux et spécifiques de la FPA fixés dans la stratégie intra-ACP[5].

Les fonds supplémentaires seront utilisés selon les règles et les procédures régissant le 11e FED. La programmation de ces fonds s'effectuera par le biais d'une décision de la Commission modifiant le programme d'action 2014-2016 de la FPA[6] et d'une décision de la Commission portant adoption du futur programme d'action 2017-2018 de la FPA. Dans les deux cas, l'approbation par le Coreper sera requise, comme le prévoit l'article 15 du règlement de mise en œuvre du 11e FED[7].

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

s.o.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 1er, paragraphe 4, de l'accord interne relatif au 11e FED[8].

L'article 1er, paragraphe 4, de l'accord interne relatif au 11e FED prévoit que le Conseil adopte sa décision à l'unanimité.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

s.o.

Le FED est institué par un accord interne entre les représentants des gouvernements des États

5 Décision C(2015) 7766 de la Commission du 13 novembre 2015 relative à l'adoption du document de stratégie et du programme indicatif 2014-2020 pour la coopération intra-ACP entre l'Union européenne et le groupe des États ACP.

6 Décision C(2014) 4907 de la Commission du 15 juillet 2014.

7 Règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 (JO L 58 du 3.3.2015, p. 1).

8 Accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 210 du 6.8.2013, p. 1).

membres et il prévoit la possibilité d'utiliser les fonds désengagés, s'il en est ainsi décidé par le Conseil[9].

- **Proportionnalité**

La proposition et notamment les montants proposés reposent sur une analyse exhaustive du SEAE/des services de la Commission (annexe du document 8662/16 du Conseil du 10.5.2016). La proposition intègre les orientations définies par le COPS, comme par exemple une limitation appliquée à certains coûts (indemnités allouées aux contingents) et donc, contrairement à ce qui était le cas précédemment, elle ne couvre pas uniquement au moyen de financements au titre du FED l'ensemble des besoins de financement de l'Union africaine dans ce domaine, notamment les opérations de soutien de la paix (OSP). La proposition repose également sur l'hypothèse que d'autres donateurs contribueront aux efforts financiers, en particulier, que les États membres de l'Union africaine honoreront progressivement l'engagement pris lors du sommet de l'Union africaine à Johannesbourg, en Afrique du Sud, en juin 2015, de porter à 25 % la contribution aux opérations de soutien de la paix (OSP) d'ici 2020, et que d'autres donateurs, notamment les Nations unies, pourraient également apporter une contribution. Les États membres de l'UE ont également la possibilité d'y contribuer davantage à titre volontaire. Enfin, la proposition est conforme à la demande du COPS de mieux équilibrer le soutien apporté par la FPA entre les OSP et les activités de renforcement des capacités.

- **Choix de l'instrument**

Le FED est l'unique source de financement de la FPA au niveau de l'UE. En raison de contraintes juridiques, les instruments existants de l'UE financés par le budget général de l'Union européenne ne peuvent être utilisés pour des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ou pour soutenir des bénéficiaires militaires pour des missions autres qu'explicitement civiles.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

s.o.

- **Consultation des parties intéressées**

s.o.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

s.o.

- **Analyse d'impact**

s.o.

- **Réglementation affûtée et simplification**

s.o.

[9] Article 1er, paragraphe 4, de l'accord interne relatif au 11e FED et article 61 du règlement (UE) 2015/323 du Conseil du 2 mars 2015 portant règlement financier applicable au 11e Fonds européen de développement (JO L 58 du 3.3.2015, p. 17).

- **Droits fondamentaux**

La FPA appuie les OSP sous conduite africaine, lorsque les droits fondamentaux risquent de se voir menacés. En sus des dispositions relatives aux droits de l'homme prévues par le règlement relatif à la mise en œuvre du 11e FED, le programme d'action pluriannuel 2104-2016 de la FPA contient des dispositions spécifiques demandant l'intégration des orientations pertinentes concernant les droits de l'homme et la protection des femmes et des enfants dans les conflits armés ainsi que le rôle des femmes dans la résolution des conflits, et l'application des résolutions 1325, 1820 et 1612 du Conseil de sécurité des Nations unies. Par exemple, concrètement, la FPA apporte un soutien à la formation des forces de maintien de la paix en matière de droits de l'homme. Ces dispositions se traduisent par des accords contractuels de la FPA avec la Commission de l'Union africaine.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Aucune (le FED ne fait pas partie du budget de l'UE).

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Les modalités de suivi, d'évaluation et d'information sont celles applicables au 11e FED et celles qui figurent dans les programmes d'action pluriannuels pertinents. Des mesures supplémentaires sont également prévues dans l'aide-mémoire concernant des mesures destinées à renforcer la Commission de l'Union africaine, signé entre la Commission européenne et la Commission de l'Union africaine le 15 avril 2016, qui doivent être respectées par la Commission de l'Union africaine lors de la mise en œuvre du FED dans le cadre de la gestion indirecte.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

s.o.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

L'article 1er, paragraphe 1, de la proposition dispose que des fonds désengagés de projets au titre du 10e FED d'un montant maximal de 491 387 500 EUR seront affectés à la reconstitution des ressources de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique afin de combler les besoins financiers encore à couvrir par le programme d'action 2014-2016 de la FPA et les besoins financiers estimés du programme d'action 2017-2018.

L'article 1er, paragraphe 2, prévoit qu'un montant maximal de 16 387 500 EUR du montant visé au paragraphe 1 couvrira les dépenses de la Commission au titre des mesures de soutien. Ce calcul est effectué en utilisant le même ratio (3,45 %) que celui prévu pour la gestion des fonds du 11e FED à l'article 1er, paragraphe 2, point a), de l'accord interne relatif au 11e FED.

L'article 1er, paragraphe 3, prévoit que les règles du 11e FED seront applicables (règlement d'application et règlement financier[10]).

L'article 2 fixe la date d'entrée en vigueur de la décision.

[10] Règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11e Fonds européen de développement (JO L 58 du 3.3.2015, p. 1) et règlement (UE) 2015/323 du Conseil du 2 mars 2015 portant règlement financier applicable au 11e Fonds européen de développement (JO L 58 du 3.3.2015, p. 17).

2016/0228 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à l'affectation de fonds désengagés de projets au titre du 10e Fonds européen de développement à la reconstitution des ressources de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu l'accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne[11], et notamment son article 1er, paragraphe 4,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) La Commission, en adoptant la décision C(2014) 4907 du 15 juillet 2014 relative au programme d'action 2014-2016 de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique en faveur de la Commission de l'Union africaine[12], a affecté un montant total de 901 339 064,53 EUR au programme d'action 2014-2016 de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (FPA). Sur ce montant, 900 000 000 EUR proviennent du Fonds européen de développement (FED) et 1 339 064,53 EUR d'une contribution volontaire supplémentaire du Royaume de Danemark.

(2) L'Union européenne apporte déjà une contribution financière substantielle pour aider l'Union africaine à répondre aux crises sécuritaires existantes ou naissantes en Afrique. Plusieurs mesures visant à maintenir la contribution financière en faveur de la FPA à un niveau durable ont été mises en œuvre. Néanmoins, la situation actuelle et future nécessitera une augmentation de la participation financière de l'Union, notamment à travers la FPA, pour répondre aux demandes de l'Union africaine.

(3) Les besoins supplémentaires de la FPA pour la période 2016-2018 sont estimés à 685 000 000 EUR.

(4) Il convient d'utiliser des fonds désengagés de projets au titre du 10e FED pour faire face aux besoins de financement non couverts par la FPA pour 2016 et aux éventuelles circonstances imprévues ainsi que pour assurer la prévisibilité du financement de la FPA jusqu'à la fin de 2018.

---

11 JO L 210 du 6.8.2013, p. 1.

12 Décision C(2014)4907 de la Commission, modifiée par les décisions de la Commission C(2015) 1254, C(2015) 4995 et C(2015) 8627.

(5) Les fonds supplémentaires devraient financer les activités de la FPA, notamment les opérations de soutien de la paix (OSP) sous conduite africaine, le soutien à la mise en œuvre de l'architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), le soutien aux actions d'impact rapide (mécanisme de réaction rapide) et couvrir les dépenses de la Commission au titre des mesures de soutien.

(6) Ces fonds doivent être utilisés conformément aux programmes d'action pluriannuels de la FPA[13] et aux règles et procédures applicables au 11e FED, telles que définies dans les règlements (UE) 2015/322[14] et (UE) 2015/323[15] du Conseil,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Un montant maximal de 491 387 500 EUR provenant de fonds désengagé de projets au titre du 10e Fonds européen de développement (FED) est affecté à la reconstitution des ressources de la FPA pour la période 2016-2018.

Sur ce montant, un maximum de 16 387 500 EUR est affecté au financement des dépenses de la Commission au titre des mesures de soutien.

Ces fonds sont utilisés selon les règles et les procédures régissant le 11e FED.

Article 2

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

13 Décision C(2014) 4907 de la Commission du 15 juillet 2014.

14 Règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11e Fonds européen de développement (JO L 58 du 3.3.2015, p. 1).

15 Règlement (UE) 2015/323 du Conseil du 2 mars 2015 portant règlement financier applicable au 11e Fonds européen de développement (JO L 58 du 3.3.2015, p. 17).