



Bruxelles, le 18.3.2019
COM(2019) 139 final

2019/0080 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à l'affectation de fonds désengagés de projets au titre du 10^e 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 créée en 2003 dans le cadre de l'accord de Cotonou¹ 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.

Au titre du 11^e FED, un montant de 750 000 000 EUR a été initialement alloué à la FPA pour la période 2014-2020. Ce montant, établi sur la base des engagements de la FPA au titre du 10^e FED, ne tenait pas suffisamment compte de la forte augmentation du volume financier de la FPA qui s'est produite entre 2012 et 2015, lorsque la Commission a limité son financement des opérations de soutien de la paix (OSP) à 80 % du taux pratiqué à l'époque par les Nations unies pour les indemnités versées aux troupes et aux forces de police déployées dans le cadre d'OSP sous direction africaine. L'introduction de ce plafond a eu pour effet de stabiliser, mais non de réduire, les décaissements au titre de la FPA car les économies que cette introduction a permis de réaliser sur les contributions de la FPA aux indemnités ont été compensées par une augmentation du nombre total d'OSP financées. En conséquence, les demandes de financement au titre de la FPA ont vite dépassé le montant disponible. Les ressources du FPA ont donc jusqu'à présent été reconstituées à trois reprises, pour un montant total de 835 000 000 EUR: deux reconstitutions d'un montant de 150 000 000 EUR chacune (par décisions adoptées respectivement les 24 septembre 2015² et 2 août 2016³) en faveur du programme d'action 2014-2016 et une troisième reconstitution d'un montant de 535 000 000 EUR (également par décision adoptée le 2 août 2016⁴) pour financer le programme d'action 2017-2018. L'augmentation des demandes s'explique notamment par la poursuite du financement d'opérations existantes (mission de l'Union africaine en Somalie - AMISOM) et la mise en place de nouvelles OSP (mission de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest en Guinée-Bissau - ECOMIB, Force multinationale mixte de lutte contre Boko Haram - FMM, Force conjointe du G5 Sahel). Au titre du 11^e FED, la FPA a engagé jusqu'à présent un montant total de 1 627 300 000 EUR⁵. Ce montant est nettement plus élevé que les engagements relevant des FED précédents, ce qui témoigne de l'engagement accru des financements du FED en faveur de la paix et de la sécurité.

La décision du Coreper du 10 mai 2016 relative à la reconstitution des ressources de la FPA a défini les ressources mises à la disposition du FPA jusqu'à la fin de 2018 mais n'a pas pourvu aux besoins financiers pour les deux dernières années du 11^e FED, correspondant au programme d'action 2019-2020 de la FPA. Les ressources pour la période 2019-2020 devraient permettre de répondre aux besoins constants de l'Union africaine et des organisations régionales africaines pour faire face aux crises sécuritaires en cours et émergentes en Afrique. La prévisibilité et la pérennité du financement de la FPA doivent être

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(2015) 8627 de la Commission du 7 décembre 2015.

³ Décision C(2016) 7258 de la Commission du 17 novembre 2016.

⁴ Décision C(2017) 2579 de la Commission du 27 avril 2017, modifiée par la décision C(2018) 1258 de la Commission du 23 février 2018.

⁵ Ce montant inclut 16 500 000 EUR de contributions volontaires de la part de différents États membres.

assurées. Les besoins financiers de la FPA jusqu'à la fin de 2020 sont actuellement estimés à 814 860 000 EUR.

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 10^e FED afin de reconstituer les ressources de la FPA en y injectant un montant additionnel pouvant aller jusqu'à 445 860 000 EUR, dont 431 000 000 EUR contribueront au financement des besoins de la FPA jusqu'à la fin de 2020 et 14 860 000 EUR couvriront les dépenses de la Commission au titre des mesures de soutien. Ces fonds seront utilisés moyennant l'application de la clé de contribution des États membres au 10^e FED⁶. Pour compléter ces fonds à partir de la réserve de performance («réserve non mobilisable»), des fonds supplémentaires provenant des réserves du 11^e FED pour les programmes indicatifs nationaux / programmes indicatifs régionaux (PIN/PIR) seront mobilisés en faveur de la FPA (369 000 000 EUR).

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La stratégie globale de l'UE⁷ définit la paix et la sécurité comme étant l'un des intérêts vitaux de l'UE et affirme également que la sécurité en Europe est étroitement liée à la paix dans les régions voisines et environnantes. Le nouveau consensus européen pour le développement⁸, adopté en 2017, fait de la «paix» l'un de ses cinq domaines prioritaires et réaffirme l'attachement de l'UE à un ordre mondial fondé sur des règles, dont le multilatéralisme est l'élément central.

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 4^e 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. Lors du 5^e sommet UA-UE, qui s'est tenu en novembre 2017, les dirigeants sont convenus de quatre priorités stratégiques communes pour la période allant jusqu'au prochain sommet, l'une d'elles étant le «renforcement de la résilience, de la paix, de la sécurité et de la gouvernance». S'appuyant sur le nouveau consensus européen pour le développement, qui rappelle l'interdépendance entre sécurité et développement, et sur la stratégie globale de l'UE, qui insiste sur la nécessité d'une approche intégrée des conflits, la coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité reste donc au cœur du partenariat Afrique-UE. C'est dans ce contexte que la Commission européenne et la Commission de l'Union africaine ont signé, le 23 mai 2018, un protocole d'accord sur la paix, la sécurité et la gouvernance, qui prévoit un cadre pour une coopération renforcée UA-UE afin de s'attaquer aux problèmes liés à la paix et à la sécurité.

En permettant la poursuite des activités de la FPA jusqu'en 2020, la présente proposition contribuera à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD), en particulier de l'ODD n° 16 visant à «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».

⁶ Cela ne constitue pas un précédent en ce qui concerne l'utilisation potentielle future de fonds désengagés de FED antérieurs, dont il appartient aux États membres de décider au cas par cas, conformément à l'article 55 du règlement (UE) 2018/1877 du Conseil du 26 novembre 2018 portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement.

⁷ «Vision partagée, action commune: une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne», juin 2016.

⁸ Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission (2017/C 210/01): Le nouveau consensus européen pour le développement - «Notre monde, notre dignité, notre avenir», 7 juin 2017.

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-ACP⁹.

Les fonds supplémentaires seront utilisés selon les règles et les procédures régissant le 11^e FED. La programmation de ces fonds sera établie par le prochain programme d'action 2019-2020 de la FPA, qui nécessite d'être approuvé par le Coreper avant d'être adopté par la Commission, comme le prévoit l'article 15, point b), du règlement de mise en œuvre du 11^e FED¹⁰.

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

Sans objet

2. **BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

- **Base juridique**

Article 1^{er}, paragraphe 4, de l'accord interne relatif au 11^e FED¹¹.

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

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

Sans objet

Le FED est institué par un accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres et il prévoit la possibilité d'utiliser les fonds désengagés, si le Conseil en décide ainsi¹².

- **Proportionnalité**

La proposition, et notamment les montants proposés, reposent sur une analyse exhaustive des services de la Commission et du SEAE. La proposition repose également sur l'hypothèse que d'autres partenaires contribueront aux efforts financiers, et notamment que les États membres de l'Union africaine honoreront progressivement l'engagement pris lors du sommet de l'Union africaine, organisé à Johannesburg (Afrique du Sud) en juin 2015, de contribuer à hauteur de 25 % aux OSP d'ici 2020, et que d'autres donateurs, notamment les Nations unies,

⁹ 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.

¹⁰ Règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015.

¹¹ 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).

¹² Article 1^{er}, paragraphe 4, de l'accord interne relatif au 11^e FED et article 55 du règlement (UE) 2018/1877 du Conseil du 26 novembre 2018 portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement.

contribueront également. En outre, les États membres de l'UE ont la possibilité d'apporter des contributions volontaires par l'intermédiaire de la FPA.

En juillet 2016, l'Union africaine a adopté une décision prévoyant l'application d'un prélèvement de 0,2 % sur les importations éligibles, en vue de son propre financement. L'objectif de la décision est de prévoir un financement fiable et prévisible en faveur de la paix et de la sécurité sur le continent par l'intermédiaire du Fonds de l'Union africaine pour la paix. La mise en œuvre de la législation nécessaire et des mesures concrètes progresse, bien qu'à des rythmes différents selon les États membres de l'UA.

- **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 que celles visant à renforcer les capacités en vue de favoriser le développement et la sécurité nécessaire au développement.

Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de 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, le Conseil décide sur proposition de la Commission.

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**

Sans objet

- **Consultation des parties intéressées**

Sans objet

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Sans objet

- **Analyse d'impact**

Sans objet

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet

- **Droits fondamentaux**

Le renforcement de la dimension des droits de l'homme dans la prévention des conflits, la gestion des crises et les processus post-conflits constitue l'un des domaines clés de la coopération en matière de paix et de sécurité dans le cadre de la stratégie commune Afrique-

UE. Le protocole d'accord UA-UE sur la paix, la sécurité et la gouvernance signé en mai 2018 souligne en outre le rôle central des droits de l'homme, y compris de la lutte contre les violences à caractère sexiste liées aux conflits, dans l'avènement de la paix et de la sécurité sur le continent africain.

Dans le cadre du programme d'action 2019-2020 de la FPA, une attention particulière sera accordée à la dimension du genre et des droits de l'homme dans toutes les actions concernées. Un appui sera apporté à l'UA et aux autres acteurs concernés afin de mettre en place sur le continent africain un cadre de conformité aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, applicable à toutes les OSP menées sous direction africaine.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Sans objet

Le FED ne fait pas partie du budget de l'Union.

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 11^e 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 et modifié le 24 mai 2017, 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)**

Sans objet

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

L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la proposition dispose que des fonds désengagés de projets au titre du 10^e FED d'un montant maximal de 445 860 000 EUR seront affectés à la reconstitution des ressources de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique afin de répondre aux besoins financiers estimés du programme d'action 2019-2020 de la FPA.

L'article 1^{er}, paragraphe 2, prévoit qu'un montant maximal de 14 860 000 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 11^e FED à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point a), de l'accord interne relatif au 11^e FED.

L'article 1^{er}, paragraphe 3, prévoit que les règles du 11^e FED seront applicables (règlement d'exécution et règlement financier¹³).

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

¹³ Règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11^e Fonds européen de développement et règlement (UE) 2018/1877 du Conseil du 26 novembre 2018 portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à l'affectation de fonds désengagés de projets au titre du 10^e 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 européenne¹⁴, et notamment son article 1^{er}, paragraphe 4,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Au titre du 11^e FED, l'UE a engagé jusqu'à présent un montant total de 1 627 300 000 EUR en faveur de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (FPA) afin de fournir un appui financier aux mesures prises par l'Union africaine pour faire face aux crises sécuritaires existantes et émergentes en Afrique. Il convient que cet engagement en faveur de la paix et de la sécurité sur le continent africain soit maintenu pour la période 2019-2020.
- (2) Les besoins de la FPA pour la période 2019-2020 sont estimés à 814 860 000 EUR.
- (3) Il y a lieu d'utiliser des fonds désengagés de projets au titre du 10^e FED pour garantir le financement de la FPA jusqu'à la fin de 2020.
- (4) Ces fonds supplémentaires devraient financer les activités de la FPA, y compris l'appui à la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, l'appui aux initiatives visant à prévenir et à gérer les conflits violents en cas de besoins urgents et imprévus dans les situations de crise (mécanisme de réaction rapide) et l'appui aux opérations de soutien de la paix menées sous direction africaine, et devraient couvrir les dépenses d'appui supportées par la Commission.
- (5) Ces fonds devraient être utilisés conformément au programme d'action pluriannuel concerné de la FPA et aux règles et procédures applicables au 11^e FED, telles que définies par le règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11^e Fonds européen de développement¹⁵ et par le règlement (UE) 2018/1877 du Conseil du 26 novembre 2018 portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement¹⁶.

¹⁴ JO L 210 du 6.8.2013, p. 1.

¹⁵ JO L 58 du 3.3.2015, p. 1.

¹⁶ JO L 307 du 3.12.2018, p. 1.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Un montant maximal de 445 860 000 EUR provenant de fonds désengagés de projets au titre du 10^e Fonds européen de développement (FED) est affecté à la reconstitution des ressources de la FPA pour la période 2019-2020.

Sur ce montant, un maximum de 14 860 000 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 applicables au 11^e 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