



COMMISSION
EUROPÉENNE

LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION EUROPÉENNE POUR LES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 7.12.2011
COM(2011) 865 final

COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**L'Europe dans le monde: une nouvelle stratégie pour le financement de l'action
extérieure de l'UE**

1. CONTEXTE

Avec une population de 500 millions d'habitants, qui représente plus de 25 % du produit intérieur brut mondial et un cinquième des échanges mondiaux, l'Union européenne (UE) est un acteur d'envergure mondiale. Assumant ses responsabilités en matière de gouvernance mondiale, elle joue un rôle politique actif et a des intérêts régionaux et mondiaux spécifiques. La preuve en est qu'elle fournit notamment plus de la moitié de l'aide internationale au développement et qu'elle est le principal donateur d'aide humanitaire à l'échelle mondiale. L'UE joue un rôle dans la gouvernance mondiale en soutenant activement la démocratie, l'État de droit, la protection des droits de l'homme et de la sécurité humaine, ainsi que le respect des conventions internationales en matière environnementale et sociale, les échanges commerciaux ouverts et le programme pour un travail décent.

Le monde a changé. Dans le contexte actuel de crise économique, il est nécessaire que l'Europe approfondisse et consolide les relations qu'elle entretient avec ses partenaires, notamment les régions de son voisinage, ceux-ci ayant une incidence importante sur ses perspectives financières et économiques. Les enjeux en matière de sécurité ont pris de nouvelles formes dans un monde plus interdépendant. La raréfaction des ressources naturelles, la croissance rapide de la population mondiale et les menaces associées au changement climatique ont remis en question la manière dont nous traitons avec nos partenaires internationaux.

Les pays en développement évoluent eux aussi rapidement. Le centre de gravité se déplace actuellement vers un nombre croissant de pays émergents qui font leur entrée sur la scène internationale. Le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud, en particulier, entretiennent avec le reste du monde des relations d'un genre nouveau et leurs valeurs sont souvent différentes des nôtres. Les règles de la gouvernance mondiale font l'objet d'une redéfinition avec la montée en puissance du G20. De nombreux domaines qui intéressent directement l'UE, tels que le développement durable, la sécurité, notamment la non-prolifération, le désarmement et la cybersécurité, la régulation financière, les échanges et les investissements, le changement climatique, la biodiversité et l'utilisation de nouvelles technologies exigent des solutions multilatérales.

Dans cet environnement mondial en constante évolution, l'UE a tout intérêt à promouvoir la mise en place d'un système international fondé sur des règles. Le rôle joué par les économies émergentes dans les pays en développement va croissant, les échanges sud-sud ayant dépassé les échanges nord-sud. Les pays les plus pauvres sont quant à eux de plus en plus menacés de marginalisation. Enfin, les voisins immédiats de l'Europe connaissent d'importants bouleversements, notamment certains pays de la Méditerranée du Sud qui entament des processus de transition démocratique.

L'Union européenne a changé. Le traité de Lisbonne offre de nouvelles possibilités de promouvoir une approche globale et cohérente de l'UE. Il définit les grands principes, les objectifs et le cadre global pour l'action extérieure de l'UE et institue également le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), placé sous l'autorité du haut représentant et vice-président de la Commission, dont la mission est de veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Le SEAE et la Commission coopèrent étroitement dans la mise en œuvre des politiques extérieures de l'Union, tant au siège qu'au sein des délégations de l'UE. Le Parlement européen a également été doté de pouvoirs supplémentaires, notamment dans le cadre de la procédure budgétaire. Les nouvelles dispositions du traité relatives aux relations

de l'UE avec les pays concernés par l'élargissement et ceux du voisinage, la coopération au développement, l'aide humanitaire et la protection civile devraient être assorties d'instruments juridiques et financiers appropriés.

La communication intitulée «Un budget pour la stratégie Europe 2020», adoptée par le collège le 29 juin 2011, a mis en évidence les domaines dans lesquels l'UE peut jouer un rôle important dans un monde en évolution qui se globalise et se fonde clairement sur la stratégie Europe 2020 et la nouvelle architecture du traité de Lisbonne. En pleine tourmente économique mondiale, l'UE doit plus que jamais veiller à concentrer ses ressources là où elles sont les plus nécessaires et où elles peuvent exercer l'impact le plus élevé et apporter une valeur ajoutée maximale.

Dans le cadre du nouveau CFP, l'action extérieure aura pour objectif global de garantir qu'en dépit de la crise économique et de ses conséquences budgétaires, l'UE est en mesure de parler d'une seule voix, d'être à la hauteur de ses ambitions dès lors qu'il s'agit de promouvoir la démocratie, la paix, la solidarité, la stabilité, la prospérité et la réduction de la pauvreté, tant au niveau mondial que dans son voisinage immédiat, et de contribuer à sauvegarder les biens publics mondiaux. Tels sont les principes sur lesquels reposent les propositions d'instruments révisés pour l'action extérieure qui accompagnent la présente communication¹.

2. POURQUOI L'UNION EUROPÉENNE DEVRAIT-ELLE INVESTIR DANS LES RELATIONS EXTÉRIEURES?

2.1 Un monde interdépendant

Le poids relatif de nos principaux partenaires allant croissant tant sur le plan économique que politique, l'UE doit plus que jamais parler d'une seule voix. Les événements qui se produisent dans d'autres régions du monde peuvent avoir des répercussions directes sur les citoyens européens. Les catastrophes, qu'elles soient d'origine humaine ou naturelle, peuvent rapidement compromettre la stabilité dans de nombreux pays. Comme on a pu le constater dans le cadre du «Printemps arabe», les événements qui se produisent dans notre voisinage ont des conséquences directes et immédiates. Il est de l'intérêt et de la responsabilité de l'UE de promouvoir activement la démocratisation et de contribuer ainsi à la stabilité et à la prospérité de cette région.

Nos sociétés sont de plus en plus mondialisées. Notre vie quotidienne est influencée par l'évolution mondiale des échanges et des investissements internationaux, par l'énergie, par les migrations et par le changement climatique. Nous devons partager d'une manière durable les ressources limitées dont dispose notre planète et nous adapter aux mutations de notre environnement. Parallèlement et pour assurer une gouvernance internationale stable et équitable, nous devons poursuivre nos efforts pour venir en aide à ceux qui risquent d'être laissés pour compte.

¹ L'instrument d'aide de préadhésion, l'instrument européen de voisinage, l'instrument de coopération au développement, la décision de la Commission relative à la mise en œuvre de la décision du Conseil sur les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part, l'instrument de partenariat, l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'instrument de stabilité, l'instrument relatif à la coopération en matière nucléaire régiront également l'utilisation des instruments liés à l'aide humanitaire, à la protection civile et à l'aide macrofinancière.

De même, les politiques internes de l'UE peuvent avoir une incidence directe sur les pays tiers et ne peuvent souvent être pleinement mises en œuvre qu'en étroite coopération avec nos partenaires internationaux. Dans ce contexte d'interdépendance croissante et à la lumière de son attachement à un multilatéralisme effectif, il est d'un intérêt vital pour l'UE de participer activement aux processus de prise de décisions à l'échelle mondiale, notamment dans les enceintes multilatérales telles que les Nations unies, l'Organisation mondiale du commerce et le G8/G20.

Pour faire face aux défis globaux que constituent le changement climatique, la perte de biodiversité, le terrorisme, la criminalité organisée et la cybersécurité, ainsi qu'aux déséquilibres économiques, il convient que les principaux acteurs collaborent plus étroitement. L'UE doit s'adapter à cette nouvelle réalité lorsqu'elle défend ses intérêts à l'étranger, et adopter une approche plus cohérente et uniforme dans ses relations tant bilatérales que multilatérales. Elle doit être outillée pour faire face à tout événement qui pourrait nuire à nos citoyens, que ce soit en exploitant les possibilités qui se présentent ou en anticipant les menaces et les risques éventuels.

2.2 Valeur ajoutée européenne

Dans un monde globalisé, il est d'autant plus important d'unir nos forces. La valeur ajoutée européenne est évidente dans plusieurs domaines:

- il est possible de mettre en commun nos ressources et de les utiliser dans un large éventail de politiques et d'instruments. Tous les États membres peuvent bénéficier de la vaste représentation géographique de l'UE dans les pays tiers, qui permet de relever des défis spécifiques en associant une série d'instruments et de mesures avec lesquels les pays, pris isolément, ne sont souvent pas capables de rivaliser;
- il convient d'améliorer notre position de négociation et notre influence politique en augmentant notre représentation et notre poids globaux sur la base d'intérêts et d'engagements communs bien définis. Il faut également promouvoir les discussions et les solutions multilatérales sur des questions d'intérêt global telles que le changement climatique, la protection de l'environnement et la sécurité énergétique;
- il y a lieu de définir nos politiques, nos normes et nos valeurs en fonction d'intérêts européens communs dans les domaines où, à commencer par les politiques d'élargissement et de voisinage, l'UE est la mieux placée pour accompagner ses partenaires dans leur transformation politique et économique, et pour les aider à stabiliser leurs économies et à s'aligner sur ses règles et ses normes;
- il faut mettre en œuvre de bonnes pratiques permettant de renforcer notre crédibilité internationale en matière de promotion des droits de l'homme, de défense de la démocratisation, notamment par l'observation électorale, et d'amélioration de la gouvernance. Parallèlement, il convient de fournir une aide humanitaire en maintenant un niveau élevé de neutralité et d'impartialité et, enfin, de tirer parti de notre longue expérience dans le domaine de la mobilisation d'aides au développement durables et prévisibles à l'échelle mondiale;

- il y a lieu de réaliser des économies d'échelle dans le cadre de l'assistance technique et financière ou des activités de coopération et de fournir des services diplomatiques et de développement à l'étranger.

3. OBJECTIFS STRATÉGIQUES

Conformément à la communication relative au CFP de juin, les instruments financiers pour l'action extérieure de l'UE poursuivront les objectifs stratégiques suivants²:

- promouvoir et défendre les valeurs de l'UE à l'étranger, en plaçant les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit au cœur de l'action extérieure de l'UE;
- investir dans la prospérité et dans la stabilité à long terme des pays du voisinage de l'UE et appuyer le processus de réforme dans les pays voisins qui préparent leur adhésion à l'UE;
- soutenir les intérêts de l'UE à l'étranger, tels que notamment la protection des citoyens européens, le renforcement des possibilités d'échanges, la promotion des normes de l'UE et la garantie de la sécurité énergétique;
- définir les politiques de l'UE destinées à relever les grands défis mondiaux, tels que la lutte contre le changement climatique, les actions visant à enrayer la perte de biodiversité et la protection des ressources et des biens publics mondiaux;
- accroître l'incidence de la coopération au développement de l'UE, le premier objectif étant de contribuer à l'éradication de la pauvreté;
- renforcer les mécanismes de solidarité européenne en cas de catastrophes d'origine humaine ou naturelle;
- améliorer les capacités de prévention et de résolution des crises, préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale.

4. PRINCIPES FONDAMENTAUX

4.1 Exploiter les nouvelles possibilités

Pour l'après-2013, tout sera mis en œuvre pour adapter les méthodes de conception, de programmation et de fourniture de l'aide extérieure de l'UE aux nouvelles réalités politiques, économiques et institutionnelles tout en s'appuyant sur celles dont l'efficacité a été démontrée.

Pour faire face aux problèmes qui se posent à court, moyen et long termes dans toute une série de domaines et mobiliser un ensemble d'instruments extérieurs au niveau de l'UE et des États membres, nous devons nous employer à garantir la cohérence globale des engagements que nous avons pris auprès de nos partenaires dans le cadre d'une approche globale de l'UE. La révision proposée du processus de programmation garantira une plus grande cohérence entre

² COM(2011) 500 intitulée «Un budget pour la stratégie Europe 2020 – Partie II».

les différents domaines de l'action extérieure de l'UE ainsi qu'une approche davantage axée sur les résultats, ce qui donnera la flexibilité nécessaire pour répondre aux priorités politiques.

La nouvelle génération d'instruments extérieurs facilitera le dialogue politique, les négociations et la mise en œuvre des accords existants et futurs avec nos partenaires à l'appui d'une stratégie politique globale pour le pays concerné. Dans ce cadre, la cohérence des actions en matière de développement reste une priorité absolue. Parallèlement, l'UE intensifiera son dialogue et sa coordination avec d'autres partenaires non gouvernementaux, notamment les organisations de la société civile (partenaires sociaux compris), les autorités locales, les organisations multilatérales, les institutions financières internationales, d'autres donateurs et le secteur privé.

4.2 Maximaliser l'impact des ressources limitées

L'UE doit veiller à concentrer ses ressources là où elles sont les plus nécessaires et pourraient se révéler les plus profitables. Un des principes fondamentaux de cette proposition est l'adoption d'une ***approche plus différenciée*** à l'égard des partenariats et l'attribution de l'aide en fonction de la situation du pays concerné. L'UE devrait continuer de reconnaître l'importance particulière que revêt le soutien au développement dans son propre voisinage et en Afrique subsaharienne. Par ailleurs, de nombreux pays sont en train de sortir de l'aide au développement de l'UE parce qu'ils sont en mesure de financer leur développement.

L'aide sera attribuée en fonction des besoins, des capacités, des engagements et des résultats du pays concerné et de l'impact potentiel de l'UE. Les besoins spécifiques des pays touchés par un conflit, vulnérables, fragiles ou en situation de crise seront prioritaires. La différenciation permettra ***différentes formes de coopération*** telles que la combinaison de subventions et de prêts consentis par des institutions financières internationales, notamment la Banque européenne d'investissement. L'utilisation accrue d'instruments financiers novateurs devrait permettre de mobiliser des fonds supplémentaires, notamment du secteur privé. Les dépenses de l'UE auront ainsi un impact maximal sur fond de situation budgétaire très tendue. L'UE veillera également à ***concentrer ses dépenses extérieures***, afin d'éviter le gaspillage des ressources résultant d'une dispersion sectorielle et d'une fragmentation de l'aide. Il convient d'investir davantage dans les fondements et les moteurs de la croissance inclusive et durable et de soutenir les droits de l'homme, la démocratie et d'autres aspects essentiels d'une bonne gouvernance, notamment la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et les droits des femmes.

Dans un monde en mutation rapide, les instruments financiers de l'UE ont toujours souffert d'un manque de ***flexibilité***. L'instrument de stabilité a en partie été créé pour pallier cette lacune. Afin d'encore accroître la capacité de l'UE à réagir à des événements imprévus, de nouveaux mécanismes de révision des instruments ont été institués pour augmenter la flexibilité, notamment en réservant des fonds pour des besoins imprévus et en fixant des dotations minimales.

Des ***règles et des procédures simplifiées*** pour la programmation et la fourniture de l'aide de l'UE, notamment dans le cadre d'un règlement financier révisé, sont proposées pour l'ensemble des instruments extérieurs afin de garantir une fourniture plus efficace de l'aide de l'UE. La simplification devrait avant tout bénéficier aux pays et aux régions partenaires, mais aussi permettre une gestion plus efficace grâce à une réduction de la charge administrative. Un instrument législatif horizontal garantira un degré élevé d'harmonisation des dispositions financières.

L'affectation et le décaissement des fonds de l'UE reposeront sur *l'obligation mutuelle de rendre des comptes*. Dans l'ensemble, les instruments extérieurs de l'UE tiendront davantage compte des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance lorsqu'il s'agira d'attribuer l'aide extérieure aux pays partenaires. Avec les pays concernés par l'élargissement et les pays du voisinage, les dotations nationales et la fourniture de l'aide devraient être plus étroitement liées aux progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes. Pour les pays en développement, l'UE renforcera l'obligation mutuelle de rendre des comptes en ce qui concerne les engagements pris et la réalisation des objectifs fixés avec les pays partenaires. Les dotations indicatives par pays seront revues en fonction de l'évolution de la situation et des critères susmentionnés. L'aide humanitaire continuera de s'appuyer sur les besoins et sur le respect des principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

Conformément aux dispositions du traité de Lisbonne, les nouveaux instruments permettront de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes destinés à garantir un débat plus démocratique sur l'aide extérieure de l'UE auquel le *Parlement européen sera davantage associé*. L'utilisation des actes délégués³, qui peut augmenter la flexibilité des instruments extérieurs, en est un exemple. Pour améliorer le contrôle démocratique du Fonds européen de développement (FED), celui-ci sera aligné sur l'instrument de financement de la coopération au développement, en tenant compte des spécificités de ce dernier.

5. UN PROCESSUS DE PROGRAMMATION RÉVISÉ ET SIMPLIFIÉ

Une innovation majeure de cette révision des instruments extérieurs de l'UE réside dans les modifications qu'il est proposé d'apporter au processus de programmation. Le traité de Lisbonne prévoit clairement l'obligation pour l'UE et ses États membres de coordonner leurs politiques en matière d'action extérieure⁴, notamment de coopération au développement⁵.

5.1. Définir des stratégies communes globales de l'UE

Pour atteindre cet objectif et accroître l'impact et la visibilité de leurs relations avec les pays tiers, l'UE et les États membres doivent disposer d'une stratégie commune clairement définie pour leurs relations avec un pays ou une région partenaire. Cela pourrait impliquer, le cas échéant, qu'un *document-cadre commun* soit élaboré sur la base d'une analyse commune⁶. Un document-cadre commun rassemblerait tous les aspects de l'action extérieure de l'UE et tous les instruments de l'UE pour trouver un juste équilibre entre flexibilité et prévisibilité, ainsi qu'entre objectifs à court, à moyen et à long termes. Il définirait des lignes d'action stratégiques et une vaste panoplie de mesures concernant les instruments et les politiques de l'UE et des États membres à utiliser dans un pays ou une région en tenant compte des aspects diplomatiques et politiques (politique étrangère et de sécurité commune, dialogue politique, démocratie et droits de l'homme, etc.), de la coopération au développement, de l'aide humanitaire, de la sécurité et de la projection extérieure des politiques internes. Comme le montrent les nouveaux instruments proposés, un document-cadre commun élaboré pour un pays ou une région partenaire sera utilisé pour le processus de programmation et aucun document par pays ne sera donc nécessaire pour ce pays ou cette région.

³ Conformément à l'article 290 du TFUE.

⁴ Articles 21 et 22 du TUE.

⁵ Article 210 du TFUE.

⁶ Excepté pour les pays visés par l'élargissement pour lesquels la planification stratégique de l'aide financière est préparée par la Commission sur la base de la stratégie d'élargissement.

5.2. Promouvoir un processus de programmation plus flexible et réactif

L'UE doit simplifier son processus de programmation afin de le rendre plus réactif aux éventuels changements de situation et plus flexible dans le but de faciliter une programmation commune avec les États membres, ce qui devrait devenir la norme pour l'UE. La programmation des fonds doit s'appuyer sur une stratégie claire définie dans les documents de stratégie pour chaque pays ou région partenaire dont la dotation pluriannuelle dépasse un certain seuil⁷. Tous les documents suivants peuvent être considérés comme des documents de stratégie:

1. document de stratégie nationale du pays partenaire (plan de développement national ou document similaire) reconnu par la Commission et les services du SEAE;
2. document de programmation conjointe élaboré par le SEAE et les services de la Commission avec les États membres;
3. document de stratégie régionale ou par pays ou son équivalent élaboré par le SEAE et les services de la Commission.

Comme indiqué ci-dessus, le document-cadre commun devrait également servir de document de stratégie éventuel. L'existence d'un de ces documents n'exclut pas que d'autres soient élaborés, mais il en faut au moins un pour la programmation des fonds de l'UE. Pour les pays du voisinage qui ont conclu un plan d'action ou un document équivalent avec l'UE, les documents de stratégie par pays seront remplacés par des cadres uniques d'appui. Pour l'instrument d'aide de préadhésion, les nouveaux documents de stratégie par pays favoriseront une plus grande cohérence entre tous les domaines d'action concernés par l'instrument.

Sur la base du document de stratégie, la programmation des fonds de l'UE devrait, en principe, être définie dans un programme indicatif pluriannuel ou un document équivalent. Le SEAE et les services de la Commission s'efforceront, dans la mesure du possible, d'élaborer des documents de programmation pluriannuelle conjointe avec les États membres.

Les fonds de l'UE sont programmés en fonction des besoins et des stratégies des pays partenaires et la période de programmation devrait s'aligner, en principe, sur leurs cycles stratégiques. Le cycle de programmation de l'UE peut varier d'un pays à l'autre et le montant des fonds programmés initialement peut dès lors ne pas couvrir l'intégralité du cycle 2014-2020 ni l'ensemble des dotations indicatives par pays.

Il est essentiel de flexibiliser les mécanismes pour permettre une (re)programmation rapide de l'aide de l'UE destinée aux pays en situation de crise, d'après-crise et de fragilité, y compris ceux touchés par un conflit, conformément au document-cadre commun ou au document de stratégie par pays et/ou aux stratégies de l'UE concernant la prévention des conflits, la réaction aux crises ou leur gestion et la consolidation de la paix. Cela devrait permettre d'associer comme il se doit les différentes stratégies et instruments, notamment en garantissant un juste équilibre entre les stratégies humanitaires, en matière de développement et axées sur la sécurité et en combinant de manière homogène les réactions à court terme et l'aide à long terme.

⁷ Montant exact à déterminer. Une disposition existe déjà dans le projet de règlement ICD. En ce qui concerne l'IAP, les programmes pluriannuels peuvent être adoptés quel que soit le montant.

Le processus de (re)programmation devrait porter essentiellement sur des domaines essentiels tels que la gouvernance, le rétablissement des services sociaux et des moyens de subsistance, la consolidation de la paix et la construction des États et s'attaquer aux causes profondes de fragilité ou (de risque de nouveau) conflit, ainsi que de vulnérabilité aux catastrophes. Le processus d'adoption ou d'adaptation des programmes indicatifs pluriannuels devrait être raccourci, étant donné la vitesse à laquelle les situations politiques sont souvent susceptibles d'évoluer. Les documents de programmation seront revus en tant que de besoin.

6. STRUCTURE PROPOSÉE POUR LA NOUVELLE RUBRIQUE SUR L'ACTION EXTÉRIEURE

6.1 Coopération avec les pays partenaires

L'Union européenne œuvrera de concert avec ses partenaires extérieurs en axant son action sur quatre grandes priorités qui relèvent directement du traité: l'élargissement, le voisinage, la coopération avec les partenaires stratégiques et la coopération au développement.

L'instrument d'aide de préadhésion (IAP) continuera de jouer le rôle de pilier financier de la stratégie d'élargissement, couvrant toutes les dimensions des politiques internes et des questions thématiques. L'objectif sera de faire en sorte que les pays candidats et les candidats potentiels soient pleinement préparés à une adhésion éventuelle en les encourageant à intégrer les nouvelles stratégies et politiques de l'UE dans leurs priorités nationales en les adaptant. La priorité sera accordée au soutien des réformes politiques, notamment par un renforcement des institutions démocratiques et de l'État de droit, à la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au développement socioéconomique, à la coopération régionale, à l'adoption et à la mise en œuvre de l'acquis, aux objectifs de la stratégie Europe 2020, ainsi qu'à la préparation à la gestion des politiques internes en cas d'adhésion. La cohérence entre l'aide financière et les progrès globaux accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie de préadhésion sera renforcée.

L'instrument européen de voisinage (IEV) bénéficiera aux pays relevant de la politique de voisinage de l'UE en soutenant l'intensification de la coopération politique, le renforcement de l'intégration économique avec l'UE et une transition effective et durable vers la démocratie. La coopération avec les pays voisins de l'UE reposera sur le principe du «more for more» (les pays allant plus loin et plus vite dans leurs réformes pourront compter sur un soutien plus important de la part de l'UE), tel que proposé dans la communication conjointe de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission européenne intitulée «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation»⁸.

L'instrument de financement de la coopération au développement sera axé sur la lutte contre la pauvreté. Il contribuera également à la réalisation d'autres objectifs de l'UE en matière d'action extérieure, notamment la promotion d'un développement économique, social et environnemental durable, ainsi que de la démocratie, de l'État de droit, de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme. Il sera constitué:

- i) de programmes géographiques destinés à soutenir la coopération bilatérale et régionale avec les pays en développement qui ne relèvent pas de l'IEV, de

⁸ COM(2011) 303.

l'IAP ou du Fonds européen de développement. Étant donné la nécessité de répondre aux besoins et aux priorités des pays partenaires et de s'assurer leur coopération conformément aux engagements internationaux en matière d'efficacité de l'aide, les programmes géographiques continueront d'être l'élément central de l'ICD;

- ii) de programmes thématiques rationalisés dont la flexibilité sera renforcée afin de réagir rapidement aux nouveaux défis globaux. Le «programme concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent» ciblera les principaux biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent, notamment le changement climatique, l'environnement, l'énergie, le développement humain, la sécurité alimentaire et l'agriculture durable, ainsi que les migrations, tout en assurant la cohérence avec l'objectif de réduction de la pauvreté. 25 % au moins des fonds alloués à ce programme le seront en faveur des objectifs en matière de changement climatique et d'environnement, le but étant la réalisation de l'objectif de la stratégie Europe 2020. Au moins 20 % des fonds alloués au «programme concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent» serviront à favoriser l'inclusion sociale et le développement humain et, notamment, des priorités essentielles telles qu'un enseignement et des services de santé de base. Le «programme en faveur des organisations de la société civile et des autorités locales» visera à donner à ces acteurs les moyens de participer aux stratégies et aux processus en matière de développement; iii) le programme panafricain, qui s'inscrit dans le cadre de l'ICD, soutiendra la mise en œuvre de la stratégie commune UE-Afrique ainsi que d'autres instruments de coopération avec les régions et les pays africains.

L'attention qui convient sera accordée à la cohérence de la politique globale de l'UE par une meilleure prise en considération de la dimension extérieure des politiques internes de l'UE dans l'ICD et dans sa programmation, en tenant compte des besoins et des priorités des pays partenaires conformément aux principes concernant l'efficacité de l'aide.

Le principe de la différenciation permettra de mieux tenir compte des liens entre l'aide humanitaire et l'aide au développement, et les fonds seront alloués en priorité aux pays confrontés à des difficultés liées à la transition. L'application de modalités spécifiques de programmation et de flexibilité aux pays en situation de crise ou d'après-crise devrait favoriser une meilleure coordination entre l'aide humanitaire, la réhabilitation et le développement. À cet égard, la possibilité de conserver les fonds non alloués permettrait de mobiliser des ressources pour relever les défis liés à la transition en modifiant les programmes indicatifs pluriannuels.

La coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique continuera pour l'essentiel d'être financée hors budget, au titre du onzième *Fonds européen de développement* (FED). La coopération avec les pays et les territoires d'outre-mer relèvera également de ce fonds. Les différentes clés de contribution des États membres au 11^e FED devraient être rapprochées des clés de contribution du budget général de l'UE afin de faciliter l'intégration du FED dans le budget de l'UE à une date ultérieure.

Le partenariat UE-Groenland vise à préserver les **liens étroits** entre l'Union et le Groenland, tout en soutenant le **développement durable** de la société groenlandaise. Ce partenariat

devrait être renforcé et porter sur des domaines tels que les matières premières, étant donné leur potentiel économique important dans ce pays.

Le nouvel *instrument de partenariat* (IP) favorisera et défendra les intérêts de l'UE ainsi que ceux qu'elle partage avec d'autres pays et confèrera à la stratégie «Europe 2020» une portée mondiale. Il remplace l'instrument pour les pays industrialisés et permettra à l'UE de réaliser, avec efficacité et flexibilité, les objectifs en matière de coopération découlant de ses relations avec les pays partenaires et de s'attaquer aux enjeux mondiaux. Même si les partenaires stratégiques et les économies émergentes font l'objet d'une attention particulière, la portée de l'instrument restera globale. Celui-ci pourrait aussi constituer l'assise de nouvelles relations avec les pays qui ne relèveront plus de la coopération bilatérale au développement. Le classement des dépenses en tant qu'aide publique au développement ne sera pas obligatoire, mais il restera possible. L'instrument de partenariat pourrait également contribuer à l'action de l'UE en matière de climat et de biodiversité, mais il n'y aura pas d'affectation ex ante de fonds.

Les futurs instruments pour l'action extérieure devraient également permettre à l'UE et à ses États membres d'augmenter leur poids dans les partenariats politiques et économiques auxquels ils ont souscrit et de se conformer aux engagements pris dans différentes enceintes. L'UE a, par exemple, l'ambition de contribuer à hauteur d'au moins 20 % de son budget à la création d'une société à faibles émissions de carbone et résiliente au changement climatique et d'intégrer son action en matière de climat et de biodiversité dans tous ses instruments pour l'action extérieure.

De plus, outre l'enveloppe financière allouée au programme «Erasmus pour tous» qui relève de la rubrique 1 de la proposition de budget de l'UE pour 2014-2020 et afin de promouvoir la dimension internationale de l'enseignement supérieur, un montant indicatif de 1 812 100 000 EUR provenant des différents instruments pour l'action extérieure (instrument de financement de la coopération au développement, instrument européen de voisinage, instrument d'aide de préadhésion, instrument de partenariat et Fonds européen de développement) sera alloué, conformément aux objectifs de l'UE en matière d'action extérieure définis à l'article 21 du TUE, aux actions de mobilité à des fins d'apprentissage, ainsi qu'à la coopération et au dialogue sur les politiques à mener avec les autorités/institutions/organisations des pays admissibles au bénéfice des instruments pour l'action extérieure.

6.2 Promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans le monde

Le renforcement de l'*instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme* (IEDDH) permettra à l'UE de soutenir davantage le développement des sociétés civiles en plein essor et le rôle spécifique qu'elles jouent dans l'évolution positive de la défense des droits de l'homme et de la démocratie. Pour ce faire, il conviendra d'accroître la capacité de l'UE à réagir rapidement aux urgences affectant les droits de l'homme ainsi que le soutien accordé aux mécanismes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme. Une aide sera également accordée pour la réalisation de missions d'observation électorale, la mise en œuvre de leurs recommandations et l'amélioration des processus démocratiques et électoraux.

6.3 Prévention et gestion des crises

L'*instrument de stabilité* (IdS) sera renforcé afin de tenir compte d'un environnement international qui présente toujours plus de défis. Le volet non programmable permettra de répondre aux situations de crise, notamment les catastrophes naturelles. Le volet programmable sera axé sur le renforcement des capacités pour la préparation aux crises et sur la lutte contre les menaces globales et transrégionales telles que le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic, la protection des infrastructures critiques et de la santé publique et l'atténuation des risques liés aux substances chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. Cet instrument soutiendra également les mesures visant la prise en compte correcte des besoins spécifiques des femmes et des enfants en situation de crise ou de conflit, notamment lorsqu'ils sont en butte à des violences à caractère sexiste.

L'*instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire* (ICSN) continuera de promouvoir une sûreté nucléaire et une radioprotection de haut niveau et l'application de contrôles de sécurité effectifs et efficaces des matières nucléaires dans les pays tiers, notamment dans les pays du voisinage, conformément aux conventions et aux normes internationales.

6.4 Autres instruments financiers pour l'action extérieure

Un des autres instruments pour l'action extérieure dont dispose l'UE est l'aide macrofinancière aux pays tiers. Cet instrument est utilisé dans des circonstances exceptionnelles pour accorder une aide financière de nature macroéconomique destinée à faire face à des difficultés temporaires de balance des paiements. Ses ressources sont essentiellement destinées au voisinage de l'UE et la participation du FMI est une condition sine qua non. Toute décision d'accorder une aide macrofinancière sera conforme aux priorités de l'UE en matière d'action extérieure.

Bien qu'ils ne soient pas décrits de manière détaillée dans le présent document, les instruments concernant l'aide humanitaire et la protection civile continueront d'être financés au titre de la rubrique intitulée «L'Europe dans le monde» du CFP 2014-2020.

De plus, le budget de la politique étrangère et de sécurité commune continuera de soutenir les actions sans implications militaires et en matière de défense.

7. COHÉRENCE ENTRE LES INSTRUMENTS

Les différents instruments de l'action de l'UE en matière de politique extérieure continueront d'être mis en œuvre dans les mêmes pays que par le passé. Pour les économies émergentes qui sortiront de la coopération bilatérale au développement, telles que le Brésil, la Chine et l'Inde, différents partenariats devraient être établis en utilisant les divers instruments disponibles qui dépassent le cadre de la coopération bilatérale au développement. Parmi ces instruments figurent la coopération au développement régional et les programmes thématiques qui relèvent de l'instrument de financement de la coopération au développement, de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, de l'instrument de stabilité, de l'instrument de partenariat, les volets externes des instruments internes, etc. Conformément au nouveau traité, le SEAE et les services de la Commission accorderont une importance particulière à la cohérence lorsqu'ils associeront les différentes politiques et les différents instruments au cours de la phase de programmation.