



Bruxelles, le 14.6.2018
COM(2018) 460 final

2018/0243 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de
coopération internationale**

{SEC(2018) 310 final} - {SWD(2018) 337 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs

La présente proposition s'inscrit dans le contexte du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 exposé dans la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027»¹. La communication fixe les grandes priorités et le cadre budgétaire général des programmes d'action extérieure de l'Union européenne relevant de la rubrique «Voisinage et le monde», notamment l'instauration de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale.

L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale est destiné à défendre et à promouvoir les valeurs et les intérêts de l'Union à travers le monde afin de poursuivre les objectifs et d'appliquer les principes de son action extérieure, conformément à l'article 3, paragraphe 5, et aux articles 8 et 21 du traité sur l'Union européenne (ci-après le «TUE»).

Les défis à relever au moyen de l'action extérieure se sont amplifiés au cours de ces dernières années. Le monde est désormais caractérisé par une fragilité croissante, qui résulte de plusieurs crises survenues dans le voisinage de l'Union et au-delà. Les conflits régionaux, le terrorisme, les inégalités économiques et les pressions migratoires grandissantes sont autant d'éléments qui s'inscrivent dans cette nouvelle réalité que viennent aggraver la croissance démographique, le changement climatique et la dégradation de l'environnement. Parallèlement, malgré une baisse globale des niveaux de pauvreté, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté demeure un problème majeur, y compris au sein des économies émergentes. Si des progrès considérables ont été réalisés par certains pays partenaires, d'autres restent en proie à la précarité.

Dans le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, un certain nombre d'instruments financiers figurent sous la même rubrique, intitulée «L'Europe dans le monde», et expireront pour la plupart le 31 décembre 2020. Leur finalité diffère dans les limites imposées par les objectifs généraux de l'action extérieure de l'Union, parmi lesquels:

- la réduction de la pauvreté et le développement durable [règlement (UE) n° 233/2014 instituant l'instrument de coopération au développement];
- la promotion des intérêts stratégiques de l'Union [règlement (UE) n° 234/2014 instituant l'instrument de partenariat];
- l'aide en faveur du voisinage de l'Union [règlement (UE) n° 232/2014 instituant l'instrument européen de voisinage];
- la protection des droits humains [règlement (UE) n° 235/2014 instituant l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme au niveau mondial];
- la réaction aux crises, la prévention des conflits et la consolidation de la paix dans les pays partenaires [règlement (UE) n° 230/2014 instituant l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix];

¹ COM(2018) 321 final.

- la promotion d'un niveau élevé de sûreté nucléaire [règlement (Euratom) n° 237/2014 instituant l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire];
- le soutien pour rétablir une situation financière stable tout en encourageant les réformes d'ajustement économique (assistance macrofinancière)²;
- le soutien des petites et moyennes entreprises dans les pays tiers ciblés, le développement des infrastructures sociales et économiques et le soutien des projets liés au changement climatique [décision (UE) 2018/412 modifiant la décision n° 466/2014/UE relative au mandat de prêt extérieur];
- le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures [règlement (CE, Euratom) n° 480/2009]; et
- le Fonds européen pour le développement durable, sa garantie et son fonds de garantie [règlement (UE) 2017/1601].

Le règlement commun de mise en œuvre [règlement (UE) n° 236/2014] énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure arrive également à expiration.

Le 11^e Fonds européen de développement³, même s'il n'est actuellement pas financé par le budget de l'Union, constitue l'un des principaux instruments de financement extérieur et doit expirer fin 2020. Il vise à assurer la coopération avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, parties contractantes à l'accord de partenariat de Cotonou, ainsi qu'avec les pays et territoires d'outre-mer.

Conformément à la communication «Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020»⁴ et selon les conclusions de l'analyse d'impact⁵ qui accompagne le présent règlement, tous les instruments mentionnés ci-dessus devraient être réorganisés en un seul grand instrument, à l'exception des dons au titre de l'assistance macrofinancière et d'une partie de l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire⁶.

De récents examens et évaluations⁷ des instruments de financement extérieur ont permis de constater leur valeur ajoutée et leur pertinence. Ils ont toutefois aussi mis en évidence des possibilités d'amélioration, notamment le besoin de simplifier les méthodes de travail et de rendre l'Union capable de réagir à des situations imprévues avec davantage de flexibilité. Les leçons tirées, associées aux défis grandissants, ont poussé la Commission à modifier l'architecture des instruments de financement extérieur et à intégrer au budget les activités actuellement financées par le Fonds européen de développement. Grâce à la présente proposition, l'Union européenne continuera à jouer un rôle actif en matière de droits humains, de stabilisation, de développement, de sécurité, de lutte contre les causes profondes de la

² L'assistance macrofinancière est un instrument financier utilisé au cas par cas pour aider les pays proches de l'UE, principalement au niveau géographique, à surmonter de graves difficultés en matière de balance des paiements.

³ Accord interne relatif au 11^e Fonds européen de développement - JO L 210 du 6 août 2013, p. 1; règlement (UE) 2015/322 du Conseil relatif à la mise en œuvre du 11^e Fonds européen de développement; et décision (UE) 2015/334 du Conseil modifiant l'accord interne.

⁴ COM(2018) 092 final.

⁵ SDW(2018) 337.

⁶ Les activités dans le domaine nucléaire requièrent une base juridique spécifique et leur adoption suit une procédure spécifique dans le cadre du traité Euratom.

⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/mid-term-review-report-external-financing-instruments_en

migration irrégulière, de commerce, de lutte contre le changement climatique et de protection de l'environnement entre autres. Toutefois, elle sera en mesure de le faire d'une manière plus complète, tout en offrant plus de flexibilité pour acheminer les ressources là où elles sont nécessaires compte tenu des changements du contexte international.

La présente proposition prévoit une date d'application fixée au 1^{er} janvier 2021 et est présentée pour une Union à 27 États membres, compte tenu de la notification, adressée par le Royaume-Uni, de son intention de se retirer de l'Union européenne et de l'Euratom en vertu de l'article 50 du traité sur l'Union européenne, et reçue par le Conseil européen le 29 mars 2017.

- **Cohérence avec les dispositions existantes**

La présente proposition fournit un cadre propice à la mise en œuvre des politiques en matière d'action extérieure et des obligations internationales. Les obligations internationales incluent le programme de développement durable à l'horizon 2030⁸, l'accord de Paris relatif aux changements climatiques⁹, le programme d'action d'Addis-Abeba¹⁰, le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)¹¹ et la résolution 2282 (2016) du Conseil de sécurité des Nations unies relative à la pérennisation de la paix¹². Au sein de l'Union, le cadre politique inclut les dispositions du traité relatives à l'action extérieure, qui sont exposées plus en détail au travers de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne¹³, le nouveau consensus européen pour le développement¹⁴, le partenariat Afrique-UE renouvelé¹⁵ et le réexamen de la politique européenne de voisinage¹⁶, entre autres documents d'orientation¹⁷. Le règlement servira aussi de cadre pour la mise en œuvre du partenariat qui remplacera l'accord de Cotonou actuellement en vigueur¹⁸, qui établit une association et un partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne et ses États membres.

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

Lors de la mise en œuvre du présent règlement, la cohérence avec les autres domaines de l'action extérieure et avec d'autres politiques pertinentes de l'UE sera assurée, de même que la cohérence des politiques au service du développement¹⁹. Comme l'indique le programme

⁸ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

⁹ http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

¹⁰ <https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/FFD3-2015/document-final.pdf>

¹¹ <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>

¹² Adoptée par le Conseil de sécurité lors de sa 7680^e séance, le 27 avril 2016:

¹³ [http://undocs.org/fr/S/RES/2282\(2016\)](http://undocs.org/fr/S/RES/2282(2016)).

¹⁴ <https://europa.eu/globalstrategy/fr/strategie-globale-de-lunion-europeenne>

¹⁵ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

¹⁶ <https://www.africa-eu-partnership.org/fr>

¹⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_fr.pdf

¹⁸ Notamment la politique arctique [JOIN(2016) 21 final, communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, «Une politique arctique intégrée de l'Union européenne», du 27 avril 2016] et la synergie de la mer Noire [COM(2007) 160 final, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «La synergie de la mer Noire - Une nouvelle initiative de coopération régionale», du 11 avril 2007].

¹⁹ https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement_en

https://ec.europa.eu/europeaid/policies/coherence-des-politiques-au-service-du-developpement_fr

2030, cela implique de prendre en considération l'incidence de toutes les politiques sur le développement durable à tous les niveaux: au niveau national, au sein de l'UE, dans les autres pays et au niveau mondial.

En outre, il convient de chercher des synergies avec les actions entreprises au titre d'autres programmes de l'UE, afin de maximiser l'impact des interventions combinées. Les interactions et la complémentarité avec ces programmes devraient permettre un renforcement de l'impact de l'Union. Les actions financées au titre de la présente proposition devraient être compatibles avec celles qui sont menées dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion III²⁰, de la décision concernant les pays et territoires d'outre-mer²¹, de l'instrument européen relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire visant à compléter l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale sur la base du traité Euratom²², de la politique étrangère et de sécurité commune et de la facilité européenne pour la paix²³, récemment proposée, qui ne relève pas du budget de l'UE. L'aide humanitaire définie à l'article 214 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne sera pas financée au titre de la présente proposition; les activités d'aide humanitaire continueront d'être financées sur la base du règlement concernant l'aide humanitaire²⁴.

La garantie pour l'action extérieure, financée par le présent règlement et l'IAP III, couvrira aussi le provisionnement de l'assistance macrofinancière pour faire face aux crises de la balance des paiements dans les pays concernés. Il convient que la provision de la garantie pour l'action extérieure en vue de l'assistance macrofinancière soit proportionnelle pour relever les défis politiques et l'instabilité économique de ces pays, en prenant comme point de référence le volume de prêt annuel arrêté dans l'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Cette aide non programmable devrait être complémentaire d'autres modalités d'assistance énoncées dans le présent règlement.

Un financement au titre du présent règlement devrait également servir à financer des actions liées à la mobilité à des fins d'apprentissage à destination, en provenance ou entre des pays tiers au titre du programme Erasmus, ainsi que la coopération et le dialogue politique avec ces pays, dans l'éducation et dans la culture d'une manière qui soit cohérente avec le règlement Erasmus et avec le règlement «Europe créative».

²⁰ COM(2018) 465 final - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III).

²¹ COM(2018) 461 final - Proposition de décision du Conseil relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne, y compris les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part («décision d'association outre-mer»).

²² COM(2018) 462 final - Proposition de règlement du Conseil instituant un instrument européen pour la sûreté nucléaire complétant l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale sur la base du traité Euratom.

²³ C(2018) 3800 final - Proposition de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Conseil en vue d'une décision du Conseil établissant une facilité européenne pour la paix.

²⁴ Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire (JO L 163 du 2.7.1996, p. 1).

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La présente proposition se fonde sur les articles 209, 212 et 322 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»). Elle est présentée par la Commission conformément à la procédure prévue à l'article 294 du TFUE.

La cinquième partie, titre III, chapitres 1 et 2, du TFUE établit le cadre juridique de la coopération avec les pays et régions partenaires.

• Subsidiarité

Pour un certain nombre de raisons, l'Union européenne est particulièrement bien placée pour apporter une aide extérieure. Son statut d'entité supranationale lui confère une influence politique et l'effet de levier qui en découle. L'UE est présente dans le monde par l'intermédiaire de ses délégations, ce qui lui permet de disposer d'un vaste réseau d'informations sur l'évolution de la situation dans les différents pays du monde. L'UE est aussi partie à la plupart des processus multilatéraux visant à faire face aux défis mondiaux. Cela lui permet d'être en permanence informée des nouveaux besoins et problèmes et ainsi de redéployer les ressources en conséquence. Les complémentarités entre l'action de l'UE et les actions menées par les États membres sont de plus en plus nombreuses. Le dialogue et la coopération avec les pays partenaires, qui est de plus en plus mise en œuvre dans le cadre d'une programmation conjointe avec les États membres, sont ainsi renforcés.

L'UE est également en mesure de compléter les activités des États membres dans la gestion de situations potentiellement dangereuses ou en cas d'interventions particulièrement coûteuses. Dans certains domaines où les États membres ne sont pas prompts à agir, l'UE reste le principal, et parfois le seul, acteur à intervenir. C'est le cas, par exemple, dans des domaines sensibles tels que la défense des droits humains et les missions d'observation électorale.

L'Union a la possibilité d'instaurer un dialogue et une coopération avec des organisations internationales et régionales, par exemple avec le groupe des pays ACP et l'Union africaine.

Elle peut apporter une valeur ajoutée fondée sur le volume des ressources allouées au moyen de ses instruments, ses modes de gestion relativement souples et la prévisibilité des ressources sur toute la période couverte par le cadre financier pluriannuel.

L'Union européenne possède des compétences importantes dans certains domaines, lesquelles tirent leur origine de l'histoire de l'Europe elle-même (intégration régionale et transition démocratique, par exemple) et de politiques réussies (comme l'expertise en matière de sécurité alimentaire acquise au travers de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche, et dans les normes techniques du marché unique). Elle jouit d'une réputation internationale reconnue en tant qu'acteur de paix et de prévention des conflits et en tant que défenseur actif des élections libres et des droits humains.

• Proportionnalité

Conformément au principe de proportionnalité, le règlement proposé n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs.

- **Choix de l'instrument**

Conformément aux articles 209 et 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui exposent la procédure législative ordinaire à utiliser pour arrêter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la coopération avec les pays tiers, la proposition revêt la forme d'un règlement, qui garantit sa portée générale, son caractère obligatoire dans tous ses éléments et son applicabilité directe.

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

- **Évaluations rétrospectives/bilans de qualité de la législation existante**

Le rapport d'examen à mi-parcours²⁵ adopté par la Commission pour 10 des instruments de financement extérieur²⁶, les rapports d'évaluation ex post sur l'assistance macrofinancière et l'examen à mi-parcours sur le mandat de prêt extérieur de la Banque européenne d'investissement²⁷ ont tous conclu que les instruments de financement extérieur étaient, dans l'ensemble, adaptés à l'objectif poursuivi et que des tendances positives se dessinaient en ce qui concerne la réalisation des objectifs. Les rapports montrent que davantage de ressources sont nécessaires pour les instruments de financement extérieur, qui ont atteint les limites de leurs possibilités financières.

Les instruments définissent le champ d'application, les objectifs et les procédures afin de mettre en œuvre les politiques. Le rapport d'examen à mi-parcours a montré que leur nature habilitante leur permettait de couvrir la plupart des besoins et objectifs de l'action extérieure de l'UE. Ils gagneraient à mieux prendre en compte un certain nombre d'éléments tels que le nouveau cadre politique comprenant la couverture universelle prévue par le programme 2030, la crise migratoire/des réfugiés et le rayonnement extérieur des politiques internes. En outre, il convient de prêter plus d'attention aux liens entre développement et sécurité et au niveau global d'ambition en matière de paix et de sécurité dans le cadre de l'action extérieure.

L'introduction du principe de graduation²⁸ dans certains instruments (comme l'instrument de financement de la coopération au développement) a laissé un vide dans la capacité de l'UE de coopérer avec les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure dans le cadre de la coopération bilatérale. Certaines situations dans ces pays pouvant nécessiter un tel soutien (situations d'après crise, par exemple), il est apparu que l'UE devait trouver des modes de coopération innovants, comme indiqué dans le nouveau consensus européen pour le

²⁵ Le rapport d'examen à mi-parcours COM(2017) 720 final reposait sur dix documents de travail des services de la Commission, soit un par instrument (voir liste ci-dessous), qui se basaient eux-mêmes sur dix évaluations indépendantes. Le rapport à mi-parcours, les documents de travail des services de la Commission et les évaluations indépendantes peuvent être consultés à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/europeaid/consultation-publique-sur-les-instruments-de-financement-exterieur-de-lunion-europeenne_fr

²⁶ Ces 10 instruments étaient les suivants: l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD); le Fonds européen de développement (FED); l'instrument européen de voisinage (IEV); l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II); l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP); l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH); l'instrument de partenariat (IP); l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN); la décision Groenland; et le règlement commun de mise en œuvre.

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52016DC0584>

²⁸ Dans le domaine de la coopération actuelle de l'UE, «graduation» signifie que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ne sont plus éligibles pour la coopération bilatérale de l'UE.

développement²⁹, avec les pays en développement plus avancés et les partenaires stratégiques, en tenant compte de la couverture universelle prévue par le programme à l'horizon 2030.

La promotion des valeurs fondamentales et des droits humains est au cœur de ces instruments. Toutefois, il a été difficile de promouvoir et de faire avancer ce programme dans certains pays et l'espace dévolu aux organisations de la société civile s'est réduit dans de nombreux pays. Cette situation fait qu'il est difficile d'agir sur ces questions et met en évidence la tension qui existe entre la promotion du programme en matière de droits humains et les intérêts propres prioritaires des partenaires.

Dans le contexte actuel marqué par des crises et des conflits multiples, l'UE doit pouvoir réagir rapidement aux contextes changeants. Toutefois, pour certains instruments, la capacité de réaction a été entravée par un manque de flexibilité financière. Lorsque de nouvelles priorités sont apparues, comme ce fut le cas de la crise migratoire/des réfugiés, la tentative de réaffecter des fonds au sein des instruments relevant du budget s'est heurtée à des difficultés, étant donné que des ressources importantes avaient été immobilisées dans des programmes à long terme, ce qui n'a pas permis de dégager une marge suffisante. Comme indiqué dans le rapport d'examen à mi-parcours, la flexibilité doit être renforcée.

Il importe d'assurer une cohérence entre les différents volets d'un instrument, entre les différents instruments et avec les bailleurs. Dans l'ensemble, les conclusions du rapport d'examen à mi-parcours sur la cohérence sont contrastées. Selon ces conclusions, la cohérence au sein des instruments est satisfaisante. Il y avait un certain niveau de cohérence entre les instruments, mais la multiplicité des programmes a parfois conduit à un chevauchement des actions, en particulier dans le cas de la coopération complexe avec les pays en développement les plus avancés. En outre, l'interaction entre les approches géographiques et thématiques a parfois conduit à un manque de cohérence des réactions au niveau national. Les commentaires des délégations de l'UE ont montré qu'il leur était difficile de gérer les complémentarités et d'en tirer parti et de créer des synergies entre les instruments. Dans l'ensemble, il a été considéré que l'UE laissait échapper des possibilités de coordonner les stratégies pour un pays/une région donné(e).

En ce qui concerne la cohérence avec les États membres, l'examen a conclu qu'il était possible de renforcer davantage la programmation conjointe. Toutefois, cela nécessiterait, dans certains cas, un engagement accru de la part des gouvernements des pays partenaires comme des États membres.

Le rapport d'examen à mi-parcours souligne l'apparition de tendances positives en termes d'obtention de résultats. Toutefois, la mesure des résultats s'est heurtée à des difficultés. Les informations sur les systèmes de suivi visés dans les instruments ont souvent été limitées. Les données (y compris de référence) manquaient pour mesurer si les instruments étaient en passe d'atteindre certains de leurs objectifs (en particulier de haut niveau) et étayer l'idée que nombre de facteurs externes (par exemple les politiques du pays partenaire et les autres bailleurs) influencent la réalisation des objectifs.

Du point de vue de l'intégration des priorités de l'UE, des progrès considérables ont été observés dans l'ensemble des instruments existants dans le domaine du changement climatique³⁰, tandis que des efforts supplémentaires doivent être consentis pour faire face à

²⁹ Points 91-93.

³⁰ À titre d'exemple, les contributions pour le climat au 11^e FED ont augmenté, passant de 3,3 % en 2014 à 23,3 % en 2016, et les contributions à l'ICD pour la lutte contre le changement climatique sont passées de 17,7 % en 2014 à 24,9 % en 2016. Source: indicateur 12b, cadre de résultats de l'UE pour le

l'ampleur des autres défis environnementaux tels que la perte de biodiversité et l'épuisement des ressources naturelles. L'intégration des droits humains, y compris l'égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes, était considérée, dans la plupart des cas, comme étant «en cours», les gouvernements partenaires affichant parfois un manque d'intérêt ou une résistance à l'égard de ces questions.

Si les performances organisationnelles générales ont été jugées efficaces, certains acteurs n'en ont pas moins considéré que la mise en œuvre de certains instruments représentait une charge administrative.

En termes d'effet de levier, le plan d'investissement extérieur a pu attirer des investissements privés substantiels en faveur de propositions commerciales viables conçues pour répondre aux besoins en matière de développement durable, avec des fonds publics limités. La garantie du Fonds européen pour le développement durable contribue à augmenter l'investissement nécessaire dans les pays partenaires, notamment dans les zones et les secteurs à haut risque, et elle a connu un départ prometteur. Il conviendrait que le Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+) et sa garantie pour l'action extérieure continuent de s'appuyer sur cette expérience positive.

- **Consultation des parties intéressées**

Lors de la rédaction des documents d'évaluation qui ont alimenté le rapport d'examen à mi-parcours, trois types de consultation des parties intéressées ont été menés. Les évaluateurs ont effectué environ un millier d'entretiens structurés ou semi-structurés avec des fonctionnaires de l'Union européenne et des représentants de ses institutions, de ses États membres et de ses pays partenaires. Plusieurs ateliers techniques ont été organisés à des fins de présentation et d'examen des projets d'évaluations avec des participants provenant du Parlement européen, des groupes de travail du Conseil, des comités des États membres, ainsi que d'organisations de la société civile et d'administrations locales. Une consultation publique ouverte a eu lieu en 2017³¹, visant à recueillir auprès des parties intéressées des réactions sur les conclusions des évaluations des instruments et des idées sur les futurs instruments de financement extérieur après 2020³².

Les principaux messages émanant des parties intéressées consultées sont résumés ci-après.

Flexibilité: Les parties intéressées se sont entendues sur le fait que les nouveaux instruments de financement devraient être plus flexibles pour pouvoir faire face à des défis et crises imprévisibles. Elles ont notamment insisté sur la nécessité de faciliter les réorientations de fonds d'une région vers une autre et entre les modalités de l'aide. Toutefois, il a également été souligné que l'augmentation de la flexibilité ne devrait pas se faire aux dépens de la prévisibilité, de l'appropriation nationale et de l'attention portée à la réalisation des objectifs de développement à long terme. Pour favoriser la flexibilité et la prévisibilité, certains participants ont fait valoir qu'il serait bon de disposer de réserves suffisantes.

développement et la coopération internationale avec le concours du système de notification des pays créanciers du CAD de l'OCDE.

³¹ https://ec.europa.eu/europeaid/consultation-publique-sur-les-instruments-de-financement-exterieur-de-union-europeenne_fr

³² Pour plus d'informations sur cette consultation publique, voir l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/europeaid/consultation-publique-sur-les-instruments-de-financement-exterieur-de-union-europeenne_fr

Cohérence: Les parties intéressées ont jugé nécessaire d'assurer une plus grande cohérence entre les politiques internes et externes de l'Union et entre les instruments externes eux-mêmes. Certains ont mis l'accent sur la nécessité de renforcer la complémentarité et les synergies entre les instruments géographiques et thématiques. D'autres ont affirmé que les objectifs de développement durable fournissent la base la plus adaptée pour accroître la cohérence entre les politiques internes et externes. La plupart ont recommandé que l'Union joue un rôle de premier plan dans l'amélioration de la complémentarité entre les différentes parties concernées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières.

Certains participants ont souligné le risque de chevauchement dû au fait que les mêmes objectifs stratégiques sont financés par une multiplicité d'instruments. Certains ont également demandé une définition claire des instruments, tout en insistant sur la nécessité de faire en sorte que les programmes géographiques et thématiques tirent parti des synergies intersectorielles et des liens qui les unissent.

Complémentarité: Concernant la structure des futurs instruments, les parties intéressées sont convenues que l'association de programmes géographiques et thématiques produit des résultats positifs. Elles ont souligné que la valeur des instruments géographiquement structurés tient à leur capacité à répondre aux besoins spécifiques des pays partenaires d'une manière adaptée. Cet aspect est essentiel étant donné la diversité des défis et des besoins dans ces pays. Des interventions globales ciblées offertes par des instruments tels que l'instrument de partenariat et l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix ont également été appréciées par les parties intéressées.

Simplification: L'Union a été vivement encouragée à simplifier davantage l'architecture générale des instruments. Elle devrait en outre poursuivre ses efforts en vue de simplifier les procédures administratives et financières fastidieuses. La société civile et les autorités locales ont souligné que les procédures et les règles actuellement en vigueur ont des conséquences considérables sur leur capacité à participer davantage à la coopération au développement.

Levier: Les parties intéressées étaient toutes d'avis que des instruments financiers innovants peuvent jouer un rôle important aux fins de la mobilisation de financements publics et privés en faveur de l'aide extérieure de l'Union. Concernant les effets de levier et l'additionnalité financière des instruments en question, les conclusions positives de la récente évaluation des financements mixtes³³ sont jugées encourageantes. Cependant, les participants de la société civile ont fait part de leur inquiétude eu égard aux priorités du secteur privé qui priment sur les objectifs de réduction de la pauvreté dans les pays partenaires.

La présente proposition répond à la plupart des préoccupations exprimées par les parties intéressées.

- **Experts externes**

Le rapport d'examen à mi-parcours et les documents de travail connexes s'appuyaient en grande partie sur une série de rapports d'évaluation indépendants établis entre 2016 et 2017 (une évaluation par instrument). Parallèlement, un rapport indépendant a également été rédigé sur l'ensemble des instruments de l'action extérieure couverts par le rapport d'examen à mi-parcours, ce qui a permis d'en dégager des leçons et des messages essentiels³⁴.

³³ Voir https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-blending_en.

³⁴ Voir https://ec.europa.eu/europeaid/consultation-publique-sur-les-instruments-de-financement-exterieur-de-lunion-europeenne_fr.

Outre ces récents rapports, l'examen par les pairs réalisé en 2012 par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (ci-après l'«OCDE») sur les actions menées par l'Union en matière de coopération au développement³⁵ a débouché sur un ensemble de recommandations concernant l'architecture, les règles et les procédures des instruments de financement extérieur de l'Union. L'OCDE demandait par exemple à l'Union de simplifier et de moderniser encore son système de coopération en réduisant le nombre de lignes budgétaires, en rapprochant les règles de l'instrument de financement de la coopération au développement et du Fonds européen de développement, en allégeant les procédures d'approbation et en renforçant la cohérence entre les programmes régionaux et thématiques. L'Union était invitée à gagner en efficacité, en rapidité et en flexibilité, tant au niveau des programmes que pour l'ensemble des instruments. Ce dernier point était particulièrement souhaitable dans le cadre des situations de fragilité et de crise, pour lesquelles l'OCDE observait que des progrès considérables étaient encore possibles.

- **Analyse d'impact**

En 2018, la Commission a effectué une analyse d'impact³⁶ couvrant la rubrique d'action extérieure «L'Europe dans le monde» au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 en privilégiant les grands changements proposés en matière d'action extérieure, notamment la réorganisation de plusieurs instruments en un seul instrument global et l'intégration dans le budget de l'Union des activités actuellement financées par le Fonds européen de développement.

L'analyse a conclu que les avantages qu'il y aurait à ne pas poursuivre le financement des activités liées au développement par le Fonds européen de développement en dehors du budget de l'Union l'emporteraient sur les inconvénients, pour autant que certaines conditions préalables puissent être remplies. Il conviendrait notamment:

- que le montant alloué à l'action extérieure ne soit pas inférieur à la somme du FED et des autres instruments de financement extérieur combinés,
- que les caractéristiques qui font la flexibilité du FED soient transférées au budget de l'Union dans la mesure du possible, et
- que les opérations militaires financées dans le cadre de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique du Fonds européen de développement continuent d'être financées par un autre mécanisme ne relevant pas du budget, à savoir la facilité européenne de soutien à la paix, qui fait l'objet d'une proposition distincte.

Par ailleurs, l'analyse d'impact a également conclu que la plupart des instruments, à l'exception de ceux dont la base juridique et les objectifs sont très spécifiques, tels que l'aide humanitaire avec le principe de neutralité qui lui est associé, pouvaient être fusionnés en un seul. Sont ainsi concernés: le règlement commun de mise en œuvre, l'instrument de financement de la coopération au développement, le Fonds européen de développement, le Fonds européen pour le développement durable, le mandat de prêt extérieur, l'instrument européen de voisinage, l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, le Fonds de garantie, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix et l'instrument de partenariat. Les instruments qui devraient rester distincts sont: l'instrument d'aide de

³⁵ <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/lunioneuropenne2012examendespolitiquesetprogrammesenmatieredecooperationpourledeveloppement.htm>

³⁶ SDW(2018) 337.

préadhésion, l'aide humanitaire, le budget de la politique étrangère et de sécurité commune, les pays et territoires d'outre-mer, y compris le Groenland, le mécanisme de protection civile de l'Union, l'initiative des volontaires de l'aide de l'Union européenne, le soutien à la communauté chypriote turque, la réserve d'aide d'urgence et la nouvelle facilité européenne pour la paix.

Comme l'a relevé la Commission³⁷ et ainsi que l'ont confirmé les commentaires des partenaires durant la consultation publique ouverte, l'architecture actuelle des instruments de financement extérieur est trop complexe. Réorganiser un certain nombre d'instruments en les intégrant dans un instrument global permettrait de rationaliser leurs systèmes de gestion et de contrôle et de réduire ainsi la charge administrative qui pèse sur toutes les parties prenantes. La simplification du système de contrôle permettrait aux institutions concernées d'avoir une meilleure vue d'ensemble et de dresser un tableau plus complet des dépenses extérieures de l'UE.

Un instrument plus large favoriserait une approche plus complète sur les plans thématique et géographique, facilitant la mise en œuvre transrégionale, multisectorielle et globale de différentes politiques. L'Union faciliterait les réactions cohérentes et les synergies grâce au décloisonnement thématique et géographique.

Les chevauchements seraient éliminés, notamment ceux qui existent entre l'instrument de partenariat actuel et l'instrument de coopération au développement actuel, en ce qui concerne les formes novatrices de coopération avec les pays en développement plus avancés, ainsi qu'entre les programmes géographiques (du Fonds européen de développement) et thématiques (de l'instrument de financement de la coopération au développement).

Le 25 avril 2018, l'analyse d'impact a été examinée par le comité d'examen de la réglementation, et un avis positif assorti de réserves³⁸ a été rendu, étant entendu que l'analyse devrait être adaptée pour tenir compte des recommandations du comité sur certains aspects. En conséquence, l'analyse a été revue pour:

- fournir davantage d'informations sur la structure de gouvernance du nouvel instrument, notamment des informations sur les procédures décisionnelles;
- apporter des explications complémentaires sur plusieurs questions de financement, notamment le financement de base, le cantonnement à des régions et domaines thématiques et la clé de contribution des États membres au Fonds européen de développement; et
- donner des détails sur le futur mode de fonctionnement des systèmes de suivi et d'évaluation.

L'avis du comité et les modifications apportées à l'analyse d'impact y afférentes sont décrits plus en détail à l'annexe 1 de l'analyse d'impact.

- **Simplification**

L'une des priorités de la Commission dans l'ensemble du cadre financier pluriannuel est de simplifier son environnement réglementaire.

³⁷ Voir, notamment, le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE (juin 2017) et la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil (février 2018).

³⁸ Espace réservé

Réorganiser plusieurs instruments en un seul instrument de large portée donnera la possibilité de rationaliser les systèmes de gestion et de contrôle et de réduire ainsi la charge administrative qui pèse sur les institutions et les États membres de l'UE. Plutôt que de concentrer les efforts sur des procédures de programmation multiples, les débats devraient privilégier les objectifs politiques et l'engagement vis-à-vis des partenaires extérieurs. En outre, les actions bénéficiant de financements cumulatifs au titre de différents programmes de l'Union ne font l'objet que d'un seul audit qui couvre tous les programmes concernés et leurs règles applicables respectives.

La simplification n'implique pas une surveillance ou une responsabilité moins rigoureuses. L'équilibre interinstitutionnel serait pleinement préservé. Au contraire, les pouvoirs budgétaires et le droit de regard du Parlement européen seraient étendus grâce à l'intégration dans le budget de l'Union des activités actuellement financées par le FED.

S'agissant de l'harmonisation des règles, grâce à l'intégration des dispositions du règlement commun de mise en œuvre, le nouvel instrument disposera d'un ensemble cohérent de principes pour tous ses éléments, ce qui en facilitera la compréhension pour les partenaires et les agents d'exécution.

- **Droits fondamentaux**

L'UE est fondée sur la ferme volonté de promouvoir et de protéger les droits fondamentaux, les droits humains, la démocratie et l'état de droit. Elle soutient activement ces droits et principes à l'intérieur de ses frontières, mais aussi dans ses relations avec les pays tiers.

Le présent règlement remplace l'instrument européen existant pour la démocratie et les droits de l'homme et soutient les interventions ayant trait aux droits humains, aux libertés fondamentales et à la démocratie dans les pays tiers. La proposition est également conçue pour soutenir la société civile en tant que force effective de réforme politique et de défense des droits humains.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Dans sa communication du 2 mai 2018³⁹, la Commission européenne a proposé d'allouer 89 200 000 000 EUR (en prix courants) à l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale pour la période 2021-2027.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Contribution du règlement proposé à l'engagement de l'Union dans la lutte contre le changement climatique**

Dans le cadre des engagements pris dans l'accord de Paris et des objectifs de développement durable des Nations unies, le présent règlement devrait contribuer à intégrer l'action pour le climat dans les politiques de l'Union. La lutte contre le changement climatique compte parmi les grands défis que le monde doit relever et qui exigent d'urgence une action aux niveaux national et international. Dans ce contexte, l'objectif de l'Union est de consacrer au moins 25 % de son budget à la lutte contre le changement climatique. Afin d'atteindre cet objectif, les actions menées au titre du présent règlement devraient représenter 25 % de son enveloppe financière globale en vue des objectifs climatiques.

³⁹ COM(2018) 321 du 2.5.2018.

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

À intervalles réguliers, la Commission contrôlera les actions qu'elle a entreprises et évaluera les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs. Conformément aux points 22 et 23 de l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016⁴⁰, dans lequel les trois institutions ont confirmé que les évaluations de la législation et des politiques existantes devraient servir de base aux analyses d'impact des différentes options envisageables pour la mise en œuvre d'autres actions, la Commission procédera à une évaluation intermédiaire et à une évaluation finale. Il s'agira de mesurer les effets de l'instrument sur le terrain, en s'appuyant sur les indicateurs pertinents et sur une analyse permettant de déterminer la mesure dans laquelle il peut être considéré que l'instrument est adapté, efficace et efficient, qu'il apporte une valeur ajoutée suffisante et qu'il est cohérent par rapport aux autres politiques de l'Union. Les évaluations incluront les enseignements tirés pour déceler des lacunes ou problèmes éventuels ou voir s'il est possible d'améliorer encore les actions ou leurs résultats, et contribuer à optimiser leurs effets.

Les conclusions des évaluations assorties d'observations seront communiquées au Parlement européen et au Conseil.

Un suivi des progrès sera effectué sur la base d'indicateurs alignés sur les objectifs de la proposition. À partir de 2022, la Commission transmettra au Parlement européen et au Conseil un rapport annuel sur la réalisation des objectifs du présent règlement.

Les évaluations seront réalisées en temps utile pour permettre leur prise en considération dans le cadre du processus décisionnel. Il conviendrait d'évaluer l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale une fois que des informations suffisantes sur son efficacité seront disponibles.

- **Portée géographique et participation de pays tiers**

Le règlement proposé a une portée géographique mondiale. C'est la raison pour laquelle divers acteurs des États membres et hors Union peuvent avoir accès à ses fonds et/ou devenir partenaires pour les mettre en œuvre.

En ce qui concerne les bénéficiaires de fonds situés en dehors de l'Union, les entités des pays et territoires en développement, qui constituent les principaux bénéficiaires du présent règlement, sont éligibles à un financement de l'Union. D'autres pays tiers peuvent aussi être éligibles, sous réserve des conditions énoncées à l'article 24 de la présente proposition, qui sont conformes aux engagements internationaux de l'Union sur l'efficacité de l'aide, notamment la recommandation de l'OCDE sur le déliement⁴¹ et le forum de haut niveau de Nairobi en 2016. L'article 24 dispose qu'en règle générale, les entités de pays tiers développés ne peuvent être bénéficiaires de fonds au titre du présent règlement que sur la base de la réciprocité d'accès à leur propre aide au développement, reconnue par une décision de la Commission. Les programmes relatifs à la stabilité, à la paix, aux droits humains et à la démocratie, ainsi que les actions en matière de réaction rapide sont ouverts aux entités de tous les pays en raison de l'intérêt qu'a l'Union de disposer de l'offre la plus large possible à la

⁴⁰ Accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne intitulé «Mieux légiférer», JO L 123 du 12.5.2016, p. 1 à 14.

⁴¹ Recommandation révisée du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur le déliement de l'aide publique au développement à l'intention des pays les moins avancés et des pays pauvres lourdement endettés du 12 août 2014 [DCD/DAC(2014)37/FINAL].

lumière de la portée mondiale des actions, des circonstances difficiles dans lesquelles l'aide est fournie et de la nécessité d'agir rapidement. Les organisations internationales sont aussi éligibles.

S'agissant du choix des partenaires hors de l'Union, la Commission peut décider de coopérer avec des organisations internationales, des pays ou entités partenaires d'autres pays tiers dans le cadre d'une gestion indirecte pour la mise en œuvre d'une action spécifique, lorsque cette coopération sert les intérêts de l'Union et les objectifs de l'action en question, dans le respect des règles et des conditions énoncées dans le règlement financier. Ce choix nécessiterait une décision de la Commission. En outre, les États membres et les pays tiers peuvent contribuer à la garantie pour l'action extérieure et leurs entités pourraient donc devenir des contreparties potentiellement éligibles pour sa mise en œuvre. Pour les pays tiers autres que les parties contractantes à l'accord sur l'Espace économique européen, ces contributions nécessitent l'approbation préalable de la Commission. Il convient que les conditions d'une telle contribution apparaissent dans un accord entre la Commission et le pays tiers.

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

TITRE I: DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Objet – L'article 1^{er} définit l'instrument institué par le règlement, qui constitue l'un des programmes de l'Union pour l'action extérieure.

Définitions – L'article 2 contient les définitions des termes de base utilisés dans le règlement.

Objectifs – L'article 3 expose l'objectif général, applicable à tous les piliers sur lesquels repose l'instrument, ainsi que les objectifs spécifiques.

Champ d'action et structure – L'article 4 présente les différents volets de l'instrument: volet géographique, volet thématique et volet «réaction rapide». Il précise le champ d'action géographique et matériel de chacun des volets et explique leurs corrélations.

Le volet géographique regroupe des programmes géographiques pour le voisinage européen, pour l'Afrique subsaharienne, pour l'Asie et le Pacifique, ainsi que pour les Amériques et les Caraïbes. La liste des pays du voisinage, qui figure à l'annexe I, sert de base pour définir les pays des zones limitrophes. Les autres pays appartiennent aux régions géographiques types. Le champ d'action matériel des programmes géographiques et les domaines de coopération concernés figurent à l'annexe II.

Le volet thématique porte sur les défis d'envergure mondiale, notamment à travers des programmes thématiques spécifiquement axés sur les droits humains et la démocratie, sur les organisations de la société civile, sur la stabilité et la paix et sur les défis mondiaux. Les aspects couverts sont notamment la santé, l'éducation et la formation, les femmes et les enfants, le travail décent et la protection sociale, la culture, la migration, l'environnement et le changement climatique, l'énergie durable, la croissance durable et inclusive, le secteur privé et les pouvoirs locaux. Ces programmes sont complémentaires des programmes géographiques et ont une portée mondiale. Le champ d'action matériel des programmes thématiques et surtout les domaines d'intervention concernés figurent à l'annexe III.

Le volet «réaction rapide» est consacré à la capacité de réaction rapide à des fins de gestion des crises, de prévention des conflits et de consolidation de la paix, il vise à renforcer la résilience et à assurer le lien entre aide humanitaire et action en faveur du développement;

ainsi qu'à répondre aux besoins et aux priorités relevant de la politique étrangère. Ce volet a lui aussi une portée mondiale. Les domaines d'intervention sont précisés à l'annexe IV. Dans le cadre de ce volet, aucune programmation n'est nécessaire; la mise en œuvre passe par l'adoption directe de mesures d'aide exceptionnelles, de plans d'action et de mesures particulières.

Cohérence et complémentarité – L'article 5 précise le lien qui existe entre le présent instrument et les autres instruments de l'action extérieure, ainsi que ses liens et sa cohérence avec les programmes internes de l'Union.

Budget – L'article 6 renvoie à l'enveloppe globale allouée à l'instrument et donne une ventilation détaillée entre les régions géographiques, les programmes thématiques et les actions en matière de réaction rapide. Y figure en outre la «réserve pour les défis et priorités émergents», susceptible de venir gonfler les montants mentionnés.

Cadre stratégique – L'article 7 renvoie au cadre stratégique global pour la mise en œuvre de l'instrument. Les accords, stratégies, conclusions, résolutions et autres documents similaires existants déterminent la politique sur laquelle la mise en œuvre de l'instrument s'appuierait.

Principes généraux – L'article 8 énumère les différents principes applicables à l'instrument dans son ensemble, tels que la démocratie, l'état de droit et le respect des droits humains et des libertés fondamentales, une approche fondée sur les droits, la coopération, le dialogue, le partenariat, l'efficacité du développement, la prise en considération du changement climatique, la protection de l'environnement et l'égalité entre les femmes et les hommes. En outre, cet article souligne la nécessité d'une coopération avec les États membres. Il prévoit l'obligation d'informer le Parlement européen et d'échanger régulièrement avec ce dernier, de sorte que cette institution et la Commission puissent s'entretenir régulièrement au sujet des orientations et de la mise en œuvre de l'instrument.

Renforcement des capacités des acteurs militaires à l'appui du développement et de la sécurité pour le développement

– L'article 9 vise à distinguer les activités relatives à la sécurité pouvant être financées par le présent instrument de celles qui ne peuvent faire l'objet d'aucun financement par le budget de l'Union.

TITRE II – MISE EN ŒUVRE DE L'INSTRUMENT

Le titre II regroupe les chapitres relatifs à la mise en œuvre de l'instrument, qui comprend la programmation pluriannuelle.

Le chapitre I – Programmation (articles 10 à 15) porte sur les diverses dispositions relatives à la programmation pluriannuelle, notamment l'approche générale, les principes spécifiques aux programmes géographiques, le contenu des documents de programmation pour les programmes géographiques d'une part et les programmes thématiques d'autre part, ainsi que la procédure pour leur adoption. L'article 15 présente le fonctionnement de la réserve pour les défis et priorités émergents.

Le chapitre II – Dispositions particulières concernant le voisinage européen (articles 16 à 18) contient des règles particulières pour le voisinage européen, notamment en ce qui concerne les critères d'allocation, l'approche modulée en fonction des résultats et la coopération transfrontalière.

Le chapitre III – Plans d’action, mesures et modes d’exécution (articles 19 à 25) contient des dispositions visant à compléter le règlement financier, en raison du caractère spécifique de l’action extérieure. L’article 25 énonce les dispositions nécessaires pour le report des facilités du FED.

Le chapitre IV – FEDD+, garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers (articles 26 à 30) fusionne et remplace les dispositions existantes concernant le Fonds européen pour le développement durable, le mandat de prêt extérieur et le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures.

Le chapitre V – Contrôle, établissement de rapports et évaluation (articles 31 et 32) contient des dispositions relatives aux indicateurs et aux cadres de résultats utilisés pour le contrôle et l’évaluation de l’action extérieure, ainsi qu’au rapport annuel et aux rapports d’évaluation intermédiaire et final.

TITRE III – DISPOSITIONS FINALES

Le titre III (articles 33 à 41) suit dans une large mesure les dispositions relatives aux programmes de politique interne en matière de questions institutionnelles, d’information, de communication et de publicité, d’abrogation et d’entrée en vigueur. Y figurent une dérogation sur la visibilité, une clause relative au service européen pour l’action extérieure et des dispositions concernant la participation d’un pays ou territoire non visé par le règlement.

L’article 34 de ce titre couvre l’exercice de la délégation de pouvoir concernant le taux de provisionnement (article 26, paragraphe 3), les domaines de coopération et d’intervention aux annexes II, III et IV (article 4, paragraphe 6), les domaines prioritaires des opérations du Fonds européen pour le développement durable + et sa gouvernance aux annexes V et VI (article 27, paragraphe 9); les indicateurs de l’annexe VII et l’instauration d’un cadre de suivi et d’évaluation (article 31, paragraphe 9).

Une autre question de fond a trait à la procédure de comité: l’article 35 institue le comité de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, conformément au règlement (UE) n° 182/2011. Ledit comité est chargé d’émettre un avis sur les documents de programmation pluriannuelle et sur les programmes de travail annuels (plans d’action et mesures).

La proposition comporte les sept annexes suivantes:

- annexe I – Liste des pays et territoires de la zone couverte par le voisinage;
- annexe II – Domaines de coopération pour les programmes géographiques;
- annexe III – Domaines d’intervention pour les programmes thématiques;
- annexe IV – Domaines d’intervention pour les actions en matière de réaction rapide;
- annexe V – Domaines prioritaires des opérations du Fonds européen pour le développement durable +;
- annexe VI – Gouvernance du Fonds européen pour le développement durable +;
- annexe VII – Liste des principaux indicateurs de performance.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 209 et 212 et son article 322, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁴²,

vu l'avis du Comité des régions⁴³,

vu l'avis de la Cour des comptes⁴⁴,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) L'objectif général du programme «Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale» (ci-après l'«instrument») devrait être d'affirmer et de promouvoir les valeurs et les intérêts de l'Union dans le monde, dans le but de poursuivre les objectifs et d'appliquer les principes de l'action extérieure de l'Union, tels qu'énoncés à l'article 3, paragraphe 5, et aux articles 8 et 21 du traité sur l'Union européenne.
- (2) Conformément à l'article 21 du traité sur l'Union européenne, l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques, et elle œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales. Il convient que le large éventail d'actions que permet le présent règlement contribue à la réalisation des objectifs fixés par cet article du traité.
- (3) Conformément à l'article 8 du traité sur l'Union européenne, l'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération. Il convient que le présent règlement contribue à la réalisation de cet objectif.
- (4) L'objectif principal de la politique de l'Union en matière de coopération au développement, tel qu'énoncé à l'article 208 du traité sur le fonctionnement de

⁴² JO C du , p. .

⁴³ JO C du , p. .

⁴⁴ Placeholder

l'Union européenne, est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. La politique de l'Union en matière de coopération au développement contribue également aux finalités de l'action extérieure de l'Union, en particulier à celle consistant à soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté, conformément à l'article 21, paragraphe 2, point d), du traité sur l'Union européenne.

- (5) L'Union veille à la cohérence des politiques au service du développement comme l'exige l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il convient qu'elle tienne compte des objectifs de la coopération au développement lors de la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement, ce qui constituera un élément essentiel de la stratégie visant à atteindre les objectifs de développement durable définis dans le programme de développement durable à l'horizon 2030 (ci-après le «programme à l'horizon 2030»), adopté par les Nations unies en septembre 2015⁴⁵. Pour assurer la cohérence des politiques au service du développement durable conformément au programme à l'horizon 2030, il convient de prendre en considération l'impact de toutes les politiques sur le développement durable à tous les niveaux: au niveau national, au sein de l'Union, dans les autres pays et au niveau mondial.
- (6) Le présent instrument prévoit des actions concourant à la réalisation de ces objectifs et à la mise en œuvre des politiques de l'action extérieure et s'appuie sur les actions précédemment soutenues au titre du règlement (UE) n° 233/2014⁴⁶, de l'accord interne relatif au 11^e Fonds européen de développement (FED)⁴⁷ et du règlement relatif à la mise en œuvre du 11^e FED⁴⁸, du règlement (UE) n° 232/2014⁴⁹, du règlement (UE) n° 230/2014⁵⁰, du règlement (UE) n° 235/2014⁵¹, du règlement (UE) n° 234/2014⁵², du règlement (Euratom) n° 237/2014⁵³, du règlement (UE) n° 236/2014⁵⁴, de la décision

⁴⁵ «Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030», adopté lors du sommet des Nations unies sur le développement durable, le 25 septembre 2015 (A/RES/70/1).

⁴⁶ Règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020 (JO L 77 du 15.3.2014, p. 44).

⁴⁷ 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).

⁴⁸ Règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11^e Fonds européen de développement (JO L 58 du 3.3.2015, p. 1).

⁴⁹ Règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage (JO L 77 du 15.3.2014, p. 27).

⁵⁰ Règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix (JO L 77 du 15.3.2014, p. 1).

⁵¹ Règlement (UE) n° 235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde (JO L 77 du 15.3.2014, p. 85).

⁵² Règlement (UE) n° 234/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers (JO L 77 du 15.3.2014, p. 77).

⁵³ Règlement (Euratom) n° 237/2014 du Conseil du 13 décembre 2013 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (JO L 77 du 15.3.2014, p. 109).

⁵⁴ Règlement (UE) n° 236/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure (JO L 77 du 15.3.2014, p. 95).

n° 466/2014/UE, du règlement (CE, Euratom) n° 480/2009⁵⁵ et du règlement (UE) 2017/1601⁵⁶.

- (7) Le cadre d'action global est la recherche d'un ordre mondial fondé sur des règles, ayant pour principe essentiel le multilatéralisme et articulé autour des Nations unies. Le programme à l'horizon 2030 constitue, au même titre que l'accord de Paris⁵⁷ et le programme d'action d'Addis-Abeba⁵⁸, la réponse de la communauté internationale aux tendances et aux défis mondiaux en matière de développement durable. Le programme à l'horizon 2030, qui s'articule autour des objectifs de développement durable, est un cadre porteur de changement visant à éradiquer la pauvreté et à parvenir au développement durable à l'échelle mondiale. Il a une vocation universelle, fournissant un cadre d'action global partagé qui s'applique à l'Union, à ses États membres et à ses partenaires. Il repose sur une approche équilibrée des dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable et tient compte des liens essentiels existant entre ses objectifs et ses cibles. Le programme à l'horizon 2030 vise à ne laisser personne de côté. Sa mise en œuvre sera étroitement coordonnée avec celle des autres engagements internationaux pertinents souscrits par l'Union. Il convient que les actions mises en œuvre au titre du présent règlement accordent une attention particulière aux liens entre les objectifs de développement durable et aux actions intégrées susceptibles de créer des avantages connexes et de répondre à des objectifs multiples de manière cohérente.
- (8) La mise en œuvre du présent règlement devrait être guidée par les cinq priorités fixées dans la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (la «stratégie globale»)⁵⁹, présentée le 19 juin 2016, qui représente la vision de l'UE et constitue le cadre d'une action extérieure unie et responsable à mener en partenariat avec d'autres afin de promouvoir les valeurs et les intérêts de l'UE. L'Union devrait renforcer les partenariats et promouvoir le dialogue et les réponses collectives aux enjeux de dimension mondiale. Son action devrait soutenir ses valeurs et intérêts dans tous leurs aspects, notamment préserver la paix, prévenir les conflits, renforcer la sécurité internationale, lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière et aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, soutenir la politique commerciale, la diplomatie économique et la coopération économique, promouvoir les solutions et technologies numériques et renforcer la dimension internationale des politiques de l'Union. En défendant ses intérêts, l'Union devrait appliquer et promouvoir les principes de respect tant de normes sociales et environnementales élevées que de l'état de droit, du droit international et des droits de l'homme.

⁵⁵ Règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil du 25 mai 2009 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (JO L 145 du 10.6.2009, p. 10).

⁵⁶ Règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD.

⁵⁷ Signé à New York le 22 avril 2016.

⁵⁸ Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième conférence internationale sur le financement du développement, adopté le 16 juin 2015 et approuvé par l'assemblée générale des Nations unies le 27 juillet 2015 (A/RES/69/313).

⁵⁹ «Vision partagée, action commune: une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne», juin 2016.

- (9) Le nouveau consensus européen pour le développement (ci-après le «consensus»)⁶⁰, signé le 7 juin 2017, constitue le cadre d'une approche commune de l'Union et de ses États membres en matière de coopération au développement afin de mettre en œuvre le programme à l'horizon 2030 et le programme d'action d'Addis-Abeba. L'éradication de la pauvreté, la lutte contre les discriminations et les inégalités, la volonté de ne laisser personne de côté et le renforcement de la résilience sont au cœur de la politique en matière de coopération au développement.
- (10) Pour mettre en œuvre le nouveau cadre international dessiné par le programme à l'horizon 2030, la stratégie mondiale et le consensus, le présent règlement devrait viser à accroître la cohérence et à garantir l'efficacité de l'action extérieure de l'Union, en concentrant les efforts au moyen d'un instrument rationalisé, en vue d'améliorer la mise en œuvre des différentes politiques relevant de l'action extérieure.
- (11) Conformément à la stratégie globale et au cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), adopté le 18 mars 2015⁶¹, il convient de reconnaître la nécessité de passer d'une approche axée sur la réaction aux crises et l'endiguement à une approche à long terme, plus structurelle, qui apporte des solutions plus efficaces aux situations de fragilité, aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine et aux crises de longue durée. Il importe de mettre davantage l'accent sur la réduction, la prévention et l'atténuation des risques, ainsi que sur la préparation à ceux-ci, d'adopter des approches collectives à cet égard et de redoubler d'efforts pour améliorer la rapidité des réactions et permettre un redressement durable. Le présent règlement devrait donc contribuer à renforcer la résilience et à assurer le lien entre aide humanitaire et action en faveur du développement au moyen d'opérations de réaction rapide.
- (12) Conformément aux engagements internationaux souscrits par l'Union dans le domaine de l'efficacité du développement, adoptés à Busan en 2011, réaffirmés lors du forum à haut niveau de Nairobi en 2016 et rappelés dans le consensus, la coopération au développement de l'Union devrait appliquer les principes de l'efficacité du développement, à savoir l'appropriation des priorités de développement par les pays en développement, la priorité accordée aux résultats, des partenariats pour le développement ouverts à tous, ainsi que la transparence et la responsabilité.
- (13) Dans le respect des objectifs de développement durable, le présent règlement devrait contribuer à un renforcement du suivi et de la communication mettant l'accent sur les résultats, ce qui couvre les réalisations, les effets et les incidences dans les pays partenaires qui bénéficient de l'assistance financière extérieure de l'Union. En particulier, comme approuvé dans le consensus, les actions menées au titre du présent règlement devraient contribuer à ce qu'un montant représentant 20 % de l'aide publique au développement financée au titre du présent règlement soit consacré à l'inclusion sociale et au développement humain, notamment à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes.
- (14) Lorsque cela est possible et approprié, les résultats de l'action extérieure de l'Union devraient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation sur la base d'indicateurs

⁶⁰ Le nouveau consensus européen pour le développement «Notre monde, notre dignité, notre avenir», déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, 8 juin 2017.

⁶¹ Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, adopté le 18 mars 2015 et approuvé par l'assemblée générale des Nations unies le 3 juin 2015 (A/RES/69/283).

prédéfinis, transparents, propres au pays concerné et mesurables, qui soient adaptés aux particularités et aux objectifs de l'instrument et basés, de préférence, sur le cadre de résultats du pays partenaire.

- (15) Il convient que le présent règlement contribue à l'objectif que l'Union s'est fixé collectivement de consacrer 0,7 % de son revenu national brut à l'aide publique au développement dans le délai prévu par le programme à l'horizon 2030. À cet égard, au moins 92 % du financement prévu au titre du présent règlement devrait aller à des actions conçues de manière à remplir les critères de l'aide publique au développement, tels qu'établis par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques.
- (16) Afin de garantir que les ressources vont là où elles sont le plus nécessaires, en particulier dans les pays les moins avancés et dans les États fragiles ou touchés par un conflit, le présent règlement devrait contribuer à l'objectif fixé collectivement consistant à consacrer 0,20 % du revenu national brut de l'Union aux pays les moins avancés dans le délai prévu par le programme à l'horizon 2030.
- (17) Le présent règlement devrait traduire la nécessité de se concentrer sur les priorités stratégiques au niveau tant géographique (le voisinage européen et l'Afrique, ainsi que les pays fragiles et les plus démunis) que thématique (sécurité, migration, changement climatique et droits de l'homme).
- (18) Il convient que le présent règlement appuie la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage, telle que révisée en 2015, ainsi que la mise en œuvre des cadres de coopération régionale, comme la coopération transfrontalière et les volets extérieurs des stratégies et politiques macrorégionales et relatives aux bassins maritimes pertinentes. Ces initiatives servent de cadre politique à un renforcement des relations avec les pays partenaires et entre ces derniers, s'appuyant sur les principes de la responsabilisation réciproque, de l'appropriation commune et de la responsabilité.
- (19) La politique européenne de voisinage, telle que révisée en 2015⁶², inscrit la stabilisation des pays du voisinage européen et le renforcement de la résilience, en particulier en stimulant le développement économique, au nombre des grandes priorités politiques de l'Union. Pour atteindre son objectif, la politique européenne de voisinage révisée met l'accent sur quatre domaines d'action prioritaires: la bonne gouvernance, la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme, en insistant particulièrement sur un accroissement du soutien apporté à la société civile; le développement économique; la sécurité; les migrations et la mobilité, y compris le traitement des causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés de populations. La politique européenne de voisinage se caractérise par la différenciation et par une appropriation mutuelle accrue, reconnaissant différents niveaux d'engagement et prenant en compte la conception qu'a chaque pays de la nature de son partenariat avec l'Union et de l'orientation à lui donner.
- (20) Le présent règlement devrait appuyer la mise en œuvre d'un accord d'association modernisé avec les pays du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et permettre à l'UE et à ses partenaires ACP de continuer à forger des alliances solides sur les grands défis mondiaux. En particulier, il devrait soutenir la poursuite de

⁶² Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Réexamen de la politique européenne de voisinage», 18 novembre 2015.

la coopération établie entre l'Union et l'Union africaine conformément à la stratégie commune Afrique-UE et s'appuyer sur le futur accord UE-ACP après 2020, notamment grâce à une approche continentale de l'Afrique.

- (21) L'Union devrait s'employer à utiliser les ressources disponibles de la manière la plus efficace possible, afin d'optimiser l'impact de son action extérieure. Pour ce faire, il faudrait assurer une cohérence et une complémentarité entre les instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure, notamment l'instrument d'aide de préadhésion III⁶³, l'instrument d'aide humanitaire⁶⁴, la décision relative aux pays et territoires d'outre-mer⁶⁵, l'instrument européen en matière de sûreté nucléaire complétant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale sur la base du traité Euratom⁶⁶, la politique étrangère et de sécurité commune et la nouvelle facilité européenne pour la paix⁶⁷, financée en dehors du budget de l'Union, et créer des synergies avec les autres politiques et programmes de l'Union. Cela concerne également la cohérence et la complémentarité avec l'assistance macrofinancière, lorsqu'il y a lieu. Afin de maximiser l'effet d'interventions combinées visant à réaliser un objectif commun, le présent règlement devrait permettre la combinaison des financements avec d'autres programmes de l'Union, dès lors que les contributions ne couvrent pas les mêmes coûts.
- (22) Des financements au titre du présent règlement devraient être utilisés pour des actions relevant de la dimension internationale d'Erasmus, qui devraient être mises en œuvre conformément au règlement Erasmus⁶⁸.
- (23) Les actions financées au titre du présent règlement devraient principalement être fondées sur des programmes géographiques, afin de maximiser l'incidence de l'aide de l'Union et de rapprocher l'action de l'Union des pays partenaires et des populations. Cette approche générale devrait être complétée par des programmes thématiques et des opérations de réaction rapide, lorsqu'il y a lieu.
- (24) Conformément au consensus, l'Union et ses États membres devraient renforcer la programmation conjointe afin d'accroître leur impact collectif en mettant en commun leurs ressources et capacités. La programmation conjointe devrait s'appuyer sur le fait que les pays partenaires s'engagent en faveur de ce processus, se l'approprient et en ont la maîtrise. L'Union et ses États membres devraient s'employer à soutenir les pays partenaires à travers une mise en œuvre conjointe, lorsqu'il y a lieu.

⁶³ COM(2018) 465 final. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III).

⁶⁴ Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire (JO L 163 du 2.7.1996, p. 1).

⁶⁵ COM(2018) 461 final. Proposition de décision du Conseil relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne, y compris les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part («décision d'association outre-mer»).

⁶⁶ COM(2018) 462 final. Proposition de règlement du Conseil instituant un instrument européen en matière de sûreté nucléaire complétant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale sur la base du traité Euratom.

⁶⁷ C(2018) 3800 final. Proposition présentée au Conseil par la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité en vue d'une décision du Conseil établissant une facilité européenne pour la paix.

⁶⁸ COM(2018) 367 final. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant «Erasmus», le programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport, et abrogeant le règlement (UE) n° 1288/2013.

- (25) Alors que la démocratie et les droits de l'homme, y compris l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, devraient être pris en considération tout au long de la mise en œuvre du présent règlement, l'aide de l'Union fournie au titre des programmes thématiques consacrés aux droits de l'homme et à la démocratie et aux organisations de la société civile devrait jouer un rôle spécifique complémentaire et supplémentaire en raison de son caractère international et du fait qu'elle peut être octroyée sans solliciter le consentement des gouvernements et des autorités publiques des pays tiers concernés.
- (26) Les organisations de la société civile devraient englober un vaste éventail d'acteurs ayant des rôles et des mandats différents, parmi lesquels toutes les structures non étatiques, à but non lucratif, non partisans et non violentes, dans le cadre desquelles des personnes s'organisent pour poursuivre des objectifs et des idéaux communs, qu'ils soient politiques, culturels, sociaux ou économiques. Agissant à l'échelon local, national, régional ou international, elles comprennent des organisations urbaines et rurales, formelles et informelles.
- (27) Le présent règlement établit une enveloppe financière pour l'instrument, laquelle doit constituer le montant de référence privilégié, au sens du point 17 de l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière⁶⁹, pour le Parlement européen et le Conseil au cours de la procédure budgétaire annuelle.
- (28) Afin de refléter l'importance que revêtent la lutte contre le changement climatique conformément aux engagements souscrits par l'Union concernant la mise en œuvre de l'accord de Paris et la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies, le présent règlement devrait contribuer à intégrer l'action pour le climat dans les politiques de l'Union et à atteindre un objectif général consistant à consacrer 25 % des dépenses budgétaires de l'Union à des objectifs ayant trait au climat. Les actions menées au titre du présent règlement devraient contribuer à ce qu'un montant représentant 25 % de l'enveloppe financière globale soit consacré aux objectifs liés au climat. Les actions pertinentes seront identifiées lors de la mise en œuvre du présent règlement et la contribution globale apportée par celui-ci devrait être prise en compte dans les évaluations et les processus d'examen correspondants.
- (29) Il est essentiel d'intensifier encore la coopération avec les pays partenaires sur les questions migratoires, afin de tirer parti des avantages que présente la migration bien gérée et régulière et d'apporter des réponses efficaces à la migration irrégulière. Cette coopération devrait contribuer à garantir l'accès à la protection internationale, à lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière, à renforcer la gestion des frontières et à poursuivre les efforts dans la lutte contre la migration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic de migrants, et à agir dans le domaine des retours, de la réadmission et de la réintégration lorsqu'il y a lieu, sur la base de la responsabilité mutuelle et du plein respect des obligations humanitaires et en matière de droits de l'homme. En conséquence, la coopération efficace des pays tiers avec l'Union dans ce domaine devrait faire partie intégrante des principes généraux du présent règlement. Il importe de renforcer la cohérence entre les politiques concernant la migration et la coopération au développement, afin de garantir que l'aide au développement soutient les pays partenaires dans leurs efforts pour gérer la migration

⁶⁹ JO C 373 du 20.12.2013, p. 1.

de manière plus efficace. Le présent règlement devrait contribuer à une approche coordonnée, holistique et structurée de la migration, en maximisant les synergies et en appliquant l'effet de levier nécessaire.

- (30) Le présent règlement devrait permettre à l'Union de relever les défis, de répondre aux besoins et de tirer parti des possibilités liés à la migration, en complémentarité avec la politique de l'Union dans ce domaine. Pour ce faire, et sans préjudice de circonstances imprévues, il est escompté que 10 % de son enveloppe financière soient consacrés à la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés de populations et au soutien de la gestion et de la gouvernance de la migration, notamment la protection des droits des réfugiés et des migrants dans le cadre des objectifs du présent règlement.
- (31) Les règles horizontales adoptées par le Parlement européen et le Conseil sur la base de l'article 322 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne devraient s'appliquer au présent règlement. Ces règles sont énoncées dans le règlement financier et fixent notamment les modalités d'établissement et d'exécution du budget au moyen de subventions, de marchés, de prix, d'une exécution indirecte, d'une assistance financière, d'un appui budgétaire, de fonds fiduciaires, d'instruments financiers et de garanties budgétaires et organisent le contrôle de la responsabilité des acteurs financiers. Les règles adoptées sur la base de l'article 322 du TFUE concernent également la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre ou un pays tiers, étant donné que le respect de l'état de droit est une condition préalable essentielle à la bonne gestion financière et à un financement efficace de l'Union.
- (32) Les types de financement et les modes d'exécution prévus par le présent règlement devraient être choisis en fonction de leur capacité à atteindre les objectifs spécifiques des actions et à produire des résultats, compte tenu notamment des coûts liés aux contrôles, de la charge administrative et du risque attendu de non-respect des règles. Il conviendrait d'envisager le recours à des montants forfaitaires, à des taux forfaitaires et à des barèmes de coûts unitaires, ainsi qu'au financement non lié aux coûts visé à l'article 125, paragraphe 1, du règlement financier.
- (33) Le nouveau Fonds européen pour le développement durable Plus (ci-après le «FEDD+»), qui s'appuie sur la réussite de son prédécesseur, le FEDD⁷⁰, devrait constituer un dispositif financier intégré octroyant, dans le monde entier, des capacités de financement sous la forme de subventions, de garanties budgétaires et d'instruments financiers. Le FEDD+ devrait soutenir le plan d'investissement extérieur et combiner opérations de mixage et opérations de garantie budgétaire couvertes par la garantie pour l'action extérieure, y compris celles couvrant les risques souverains associés aux opérations de prêt, précédemment exécutées en vertu du mandat extérieur de la Banque européenne d'investissement. Compte tenu du rôle que lui confèrent les traités et de l'expérience qu'elle a acquise, en plusieurs décennies, dans le soutien aux politiques de l'Union, la Banque européenne d'investissement devrait rester un partenaire naturel de la Commission pour l'exécution d'opérations au titre de la garantie pour l'action extérieure.

⁷⁰ Règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD.

- (34) Le FEDD+ devrait avoir pour objectif de soutenir les investissements en tant que moyen de contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable en favorisant un développement économique et social durable et inclusif et en promouvant la résilience socio-économique dans les pays partenaires, en mettant particulièrement l'accent sur l'éradication de la pauvreté, la croissance durable et inclusive, la création d'emplois décents, les perspectives économiques, les compétences et l'entrepreneuriat, les secteurs socio-économiques, les micro, petites et moyennes entreprises, ainsi qu'en s'attaquant aux causes socio-économiques spécifiques profondes de la migration irrégulière, conformément aux documents de programmation indicatifs correspondants. Une attention particulière devrait être accordée aux pays considérés comme étant fragiles ou en situation de conflit, aux pays les moins avancés et aux pays pauvres très endettés.
- (35) Le FEDD+ devrait exploiter pleinement l'additionnalité du financement, remédier aux défaillances du marché et aux situations d'investissement non optimales, fournir des produits innovants et attirer les financements privés. La participation du secteur privé à la coopération entre l'Union et les pays partenaires par le biais du FEDD+ devrait avoir un effet complémentaire mesurable sur le développement, sans distorsion du marché, et devrait être rentable et se fonder sur une responsabilité mutuelle et un partage des coûts et des risques. Le FEDD+ devrait faire office de «guichet unique» pour recevoir les propositions de financement émanant d'institutions financières et d'investisseurs publics ou privés et fournir de nombreuses formes de soutien financier en faveur d'investissements éligibles.
- (36) Une garantie pour l'action extérieure devrait être mise en place en s'appuyant sur la garantie FEDD et sur le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures existants. La garantie pour l'action extérieure devrait soutenir les opérations FEDD+ couvertes par des garanties budgétaires, l'assistance macrofinancière et les prêts aux pays tiers sur la base de la décision 77/270/Euratom du Conseil⁷¹. Ces opérations devraient être soutenues par des crédits alloués au titre du présent règlement, ainsi que d'autres alloués au titre du règlement (UE) .../... (IAP III) et du règlement (UE) .../... (instrument européen en matière de sûreté nucléaire), qui devraient également couvrir le provisionnement et les engagements découlant des prêts au titre de l'assistance macrofinancière et des prêts aux pays tiers visés à l'article 10, paragraphe 2, du règlement instituant un instrument européen en matière de sûreté nucléaire, respectivement. Lors du financement d'opérations FEDD+, la priorité devrait être accordée aux opérations qui ont une forte incidence sur la création d'emplois et dont le rapport coût-avantages renforce la viabilité des investissements. Les opérations soutenues à l'aide de la garantie pour l'action extérieure devraient être accompagnées d'une évaluation ex ante approfondie des aspects environnementaux, financiers et sociaux, s'il y a lieu et conformément aux exigences en matière d'amélioration de la législation. La garantie pour l'action extérieure ne devrait pas être utilisée pour la prestation de services publics essentiels, qui reste une responsabilité de l'État.
- (37) Afin d'offrir une certaine souplesse, d'accroître l'attractivité pour le secteur privé et de maximiser l'effet des investissements, il conviendrait de prévoir une dérogation aux règles relatives aux modes d'exécution du budget de l'Union, énoncées dans le règlement financier, pour les contreparties éligibles. Ces contreparties éligibles

⁷¹ Décision 77/270/Euratom du Conseil, du 29 mars 1977, habilitant la Commission à contracter des emprunts Euratom en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance (JO L 88 du 6.4.1977, p. 9).

pourraient également être des organismes qui ne sont pas chargés de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé, ainsi que des organismes de droit privé d'un pays partenaire.

- (38) Afin d'accroître l'impact de la garantie pour l'action extérieure, les États membres et les parties contractantes à l'accord sur l'Espace économique européen devraient avoir la possibilité de fournir des contributions sous forme de liquidités ou d'une garantie. Les contributions sous la forme d'une garantie ne devraient pas excéder 50 % du montant des opérations garanties par l'Union. Les engagements financiers découlant de cette garantie ne devraient pas être provisionnés et la réserve de liquidités devrait être fournie par le fonds commun de provisionnement.
- (39) Les actions extérieures sont souvent mises en œuvre dans des environnements extrêmement instables qui nécessitent une adaptation permanente et rapide aux besoins changeants des partenaires de l'Union et aux menaces mondiales qui pèsent sur les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance, la sécurité et la stabilité, le changement climatique et l'environnement, les océans, ainsi que la crise migratoire et ses causes profondes. Concilier le principe de prévisibilité et la nécessité de pouvoir réagir rapidement à l'apparition de nouveaux besoins implique donc une adaptation de l'exécution financière des programmes. En se fondant sur l'expérience réussie du Fonds européen de développement (FED), pour renforcer la capacité de l'UE à faire face à des besoins imprévus, un montant devrait rester sans affectation et constituer une réserve pour les défis et priorités émergents. Il serait mobilisé conformément aux procédures établies dans le présent règlement.
- (40) En conséquence, tout en respectant le principe selon lequel le budget de l'Union est fixé de façon annuelle, le présent règlement devrait préserver la possibilité de recourir aux facilités déjà autorisées par le règlement financier pour d'autres politiques, notamment les reports et les réengagements de fonds, afin de permettre une utilisation efficace des fonds de l'Union tant pour les citoyens de l'Union que pour les pays partenaires, ce qui maximisera les fonds de l'Union disponibles pour les interventions relevant de l'action extérieure.
- (41) En vertu de l'article 83 de la décision .../... du Conseil (PTOM), les personnes et les entités établies dans un pays ou territoire d'outre-mer devraient remplir les conditions pour bénéficier d'un financement au titre du présent règlement, sous réserve de ses règles et objectifs ainsi que des dispositions susceptibles de s'appliquer à l'État membre dont relève le PTOM. De plus, la coopération entre les pays partenaires et les pays et territoires d'outre-mer ainsi que les régions ultrapériphériques de l'Union en vertu de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne devrait être encouragée dans les domaines d'intérêt commun.
- (42) Afin de renforcer l'appropriation, par les pays partenaires, de leurs processus de développement et la pérennité de l'aide extérieure, l'Union devrait, lorsqu'il y a lieu, privilégier le recours aux propres institutions, systèmes et procédures des pays partenaires pour tous les aspects du cycle de projet de coopération.
- (43) Les plans d'action et mesures annuels ou pluriannuels visés à l'article 19 constituent des programmes de travail au sens du règlement financier. Les plans d'action annuels ou pluriannuels consistent en un ensemble de mesures regroupées dans un document unique.

- (44) Conformément au règlement financier, au règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil⁷², au règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil⁷³, au règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil⁷⁴ et au règlement (UE) 2017/1939 du Conseil⁷⁵, les intérêts financiers de l'Union doivent être protégés au moyen de mesures efficaces et proportionnées, notamment par la prévention, la détection et la correction des irrégularités, y compris la fraude, ainsi que les enquêtes en la matière, par le recouvrement des fonds perdus, indûment versés ou mal employés et, si nécessaire, par l'application de sanctions administratives. En particulier, conformément au règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 et au règlement (Euratom, CE) n° 2185/96, l'Office européen de lutte antifraude (ci-après l'«OLAF») peut effectuer des enquêtes administratives, y compris des contrôles et vérifications sur place, en vue d'établir l'existence éventuelle d'une fraude, d'un acte de corruption ou de toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Conformément au règlement (UE) 2017/1939, le Parquet européen peut mener des enquêtes et engager des poursuites dans le cadre de la lutte contre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, comme prévu par la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil⁷⁶. Conformément au règlement financier, toute personne ou entité qui reçoit des fonds de l'Union doit coopérer pleinement à la protection des intérêts financiers de l'Union et accorder les droits et accès nécessaires à la Commission, à l'OLAF et à la Cour des comptes européenne et veiller à ce que tout tiers participant à l'exécution des fonds de l'Union accorde des droits équivalents; de ce fait, les accords conclus avec des pays et territoires tiers et des organisations internationales et tout contrat ou accord résultant de l'application du présent règlement devraient prévoir expressément que la Commission, la Cour des comptes et l'OLAF sont habilités à procéder à ces audits et ces contrôles et vérifications sur place, selon leurs compétences respectives et en veillant à ce que tout tiers participant à l'exécution de financements de l'Union accorde des droits équivalents.
- (45) Afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution des dispositions pertinentes du présent règlement, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Ces compétences devraient être exercées en conformité avec le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil⁷⁷.
- (46) Afin de compléter ou de modifier certains éléments non essentiels du présent règlement, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes

⁷² Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

⁷³ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312 du 23.12.1995, p. 1).

⁷⁴ Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO L 292 du 15.11.1996, p. 2).

⁷⁵ JO L 283 du 31.10.2017, p. 1.

⁷⁶ Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO L 198 du 28.7.2017, p. 29).

⁷⁷ Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne les taux de provisionnement fixés à l'article 26, paragraphe 3, les domaines de coopération et d'intervention énumérés aux annexes II, III et IV, les domaines d'action prioritaires des opérations FEDD+ énumérés à l'annexe V, la gouvernance du FEDD+ figurant à l'annexe VI, la possibilité de revoir ou de compléter les indicateurs énumérés à l'annexe VII lorsque cela est jugé nécessaire, ainsi que de compléter le présent règlement par des dispositions relatives à la mise en place d'un cadre de suivi et d'évaluation.

- (47) Conformément aux points 22 et 23 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016⁷⁸, il convient d'évaluer le présent programme sur la base des informations recueillies dans le respect d'exigences spécifiques en matière de suivi, tout en évitant une réglementation excessive et des lourdeurs administratives, en particulier pour les États membres. S'il y a lieu, ces exigences peuvent contenir des indicateurs mesurables pour servir de base à l'évaluation de l'impact du programme sur le terrain. Il importe particulièrement que la Commission procède aux consultations appropriées durant son travail préparatoire, y compris au niveau des experts, et que ces consultations soient menées conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016. En particulier, pour assurer leur égale participation à la préparation des actes délégués, le Parlement européen et le Conseil reçoivent tous les documents au même moment que les experts des États membres, et leurs experts ont systématiquement accès aux réunions des groupes d'experts de la Commission traitant de la préparation des actes délégués.
- (48) Les références aux instruments de l'Union visés à l'article 9 de la décision 2010/427/UE du Conseil⁷⁹, qui sont remplacés par le présent règlement, devraient s'entendre comme faites au présent règlement et la Commission veille à ce que ce dernier soit mis en œuvre dans le respect du rôle du SEAE prévu dans ladite décision.
- (49) Il importe que les actions envisagées, telles qu'exposées ci-après, respectent strictement les conditions et procédures prévues par les mesures restrictives de l'Union,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

TITRE I **DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

Article premier

Objet

Le présent règlement établit le programme «Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale» (ci-après l'«instrument»).

Il fixe les objectifs de l'instrument et arrête le budget pour la période 2021-2027, ainsi que les formes de financement de l'Union et les règles relatives à l'octroi d'un tel financement.

⁷⁸ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» du 13 avril 2016 (JO L 123 du 12.5.2016, p. 1).

⁷⁹ Décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (JO L 201 du 3.8.2010, p. 30).

Il établit également le Fonds européen pour le développement durable Plus (ci-après le «FEDD+») et une garantie pour l'action extérieure.

Article 2 **Définitions**

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- (1) «programme national»: un programme indicatif couvrant un pays;
- (2) «programme plurinational»: un programme indicatif couvrant plus d'un pays;
- (3) «coopération transfrontalière»: la coopération entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs pays et territoires tiers le long des frontières extérieures de l'Union;
- (4) «programme régional»: un programme indicatif plurinational couvrant plus d'un pays tiers au sein d'une même zone géographique au sens de l'article 4, paragraphe 2;
- (5) «programme transrégional»: un programme indicatif plurinational couvrant plusieurs pays tiers de zones différentes au sens de l'article 4, paragraphe 2, du présent règlement;
- (6) «entité juridique»: toute personne physique ou toute personne morale constituée et reconnue comme telle en vertu du droit national, du droit de l'Union ou du droit international, dotée de la personnalité juridique et qui peut, agissant en son nom propre, exercer des droits et être soumise à des obligations, ou une entité dépourvue de personnalité juridique, conformément à l'article 197, paragraphe 2, point c), du règlement financier;
- (7) «fenêtre d'investissement»: un domaine ciblé de soutien, au titre de la garantie FEDD+, à des portefeuilles d'investissement dans des régions, pays ou secteurs spécifiques;
- (8) «contributeur»: un État membre, une institution financière internationale ou une institution publique d'un État membre, un organisme public ou d'autres entités contribuant au fonds commun de provisionnement sous forme de liquidités ou de garanties.

Article 3 **Objectifs**

1. L'objectif général du présent règlement est d'affirmer et de promouvoir les valeurs et les intérêts de l'Union dans le monde dans le but de poursuivre les objectifs et d'appliquer les principes de l'action extérieure de l'Union, tels qu'énoncés à l'article 3, paragraphe 5, et aux articles 8 et 21 du traité sur l'Union européenne.
2. Conformément au paragraphe 1, les objectifs spécifiques du présent règlement sont les suivants:
 - (a) soutenir et encourager le dialogue et la coopération avec les régions et pays tiers du voisinage européen, d'Afrique subsaharienne, d'Asie et du Pacifique, ainsi que des Amériques et des Caraïbes;

- (b) au niveau mondial, consolider et soutenir la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme, soutenir les organisations de la société civile, consolider la stabilité et la paix et relever d'autres défis qui se posent à l'échelle de la planète, ayant trait notamment à la migration et à la mobilité;
- (c) réagir rapidement aux situations de crise, d'instabilité et de conflit, apporter des solutions aux problèmes de résilience, assurer le lien entre aide humanitaire et action en faveur du développement, et répondre aux besoins et priorités de la politique étrangère.

La réalisation de ces objectifs est mesurée à l'aide d'indicateurs pertinents, visés à l'article 31.

3. Au moins 92 % des dépenses prévues au titre du présent règlement remplissent les critères de l'aide publique au développement, tels qu'établis par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Article 4

Champ d'action et structure

1. Le financement de l'Union au titre du présent règlement est mis en œuvre au moyen:
 - (a) de programmes géographiques;
 - (b) de programmes thématiques;
 - (c) d'opérations de réaction rapide.
2. Les programmes géographiques englobent la coopération au niveau national et plurinational dans les zones suivantes:
 - (a) voisinage européen;
 - (b) Afrique subsaharienne;
 - (c) Asie et Pacifique;
 - (d) Amériques et Caraïbes.

Les programmes géographiques peuvent couvrir tous les pays tiers, sauf les candidats et candidats potentiels tels que définis dans le règlement (UE) .../...⁸⁰ (IAP) et les pays et territoires d'outre-mer tels que définis dans la décision .../... (UE) du Conseil.

Les programmes géographiques concernant le voisinage européen peuvent couvrir tout pays visé à l'annexe I.

Afin de réaliser les objectifs fixés à l'article 3, les programmes géographiques portent sur les domaines de coopération énumérés à l'annexe II.

3. Les programmes thématiques englobent les actions liées à la réalisation des objectifs de développement durable au niveau mondial, dans les domaines suivants:
 - (a) droits de l'homme et démocratie;
 - (b) organisations de la société civile;

⁸⁰ Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument d'aide de préadhésion (JO L ...).

- (c) stabilité et paix;
- (d) défis mondiaux.

Les programmes thématiques peuvent couvrir tous les pays tiers ainsi que les pays et territoires d'outre-mer tels que définis dans la décision .../... (UE) du Conseil.

Afin de réaliser les objectifs fixés à l'article 3, les programmes thématiques portent sur les domaines d'intervention énumérés à l'annexe III.

4. Les opérations de réaction rapide permettent d'intervenir rapidement afin de:
- (a) contribuer à la stabilité et à la prévention des conflits dans les situations d'urgence, de crise émergente, de crise ou d'après-crise;
 - (b) contribuer à renforcer la résilience des États, des sociétés, des communautés et des personnes et à assurer le lien entre aide humanitaire et action en faveur du développement;
 - (c) répondre aux besoins et aux priorités de la politique étrangère.

Les opérations de réaction rapide peuvent couvrir tous les pays tiers ainsi que les pays et territoires d'outre-mer tels que définis dans la décision .../... (UE) du Conseil.

Afin de réaliser les objectifs fixés à l'article 3, les opérations de réaction rapide portent sur les domaines d'intervention énumérés à l'annexe IV.

5. Les actions au titre du présent règlement sont essentiellement mises en œuvre au moyen de programmes géographiques.

Les actions mises en œuvre au moyen de programmes thématiques complètent les actions financées dans le cadre de programmes géographiques et soutiennent les initiatives mondiales et transrégionales visant à atteindre des objectifs fixés au niveau international, en particulier les objectifs de développement durable, à protéger des biens publics mondiaux ou à relever des défis qui se posent à l'échelle de la planète. Une action mise en œuvre au moyen d'un programme thématique peut également être entreprise en l'absence de programme géographique ou en cas de suspension d'un tel programme, en l'absence d'accord sur l'action en question avec le pays partenaire concerné ou lorsque l'action ne peut s'inscrire de manière adéquate dans des programmes géographiques.

Les opérations de réaction rapide complètent les programmes géographiques et thématiques. Elles sont conçues et mises en œuvre de manière à permettre, lorsqu'il y a lieu, leur poursuite dans le cadre de programmes géographiques ou thématiques.

6. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 34 pour compléter ou modifier les annexes II, III et IV.

Article 5

Cohérence et complémentarité

1. Lors de la mise en œuvre du présent règlement, il est veillé à la cohérence, aux synergies et à la complémentarité avec d'autres volets de l'action extérieure de l'Union et d'autres politiques et programmes de l'Union pertinents, de même qu'à la cohérence des politiques au service du développement.

2. Les actions relevant du champ d'application du règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil ne sont pas financées au titre du présent règlement.
3. Lorsqu'il y a lieu, d'autres programmes de l'Union peuvent contribuer aux actions menées au titre du présent règlement, pour autant que les contributions ne couvrent pas les mêmes coûts. Le présent règlement peut également contribuer à des mesures établies au titre d'autres programmes de l'Union, pour autant que les contributions ne couvrent pas les mêmes coûts. Dans ce cas, le programme de travail couvrant les actions concernées indique les règles qui s'appliquent.

Article 6

Budget

1. L'enveloppe financière pour la mise en œuvre du présent règlement pour la période 2021-2027 s'élève à 89 200 000 000 EUR en prix courants.
2. L'enveloppe financière visée au paragraphe 1 est ventilée comme suit:
 - (a) un montant de 68 000 000 000 EUR est alloué aux programmes géographiques:
 - au moins 22 000 000 000 EUR pour le voisinage européen,
 - au moins 32 000 000 000 EUR pour l'Afrique subsaharienne,
 - 10 000 000 000 EUR pour l'Asie et le Pacifique,
 - 4 000 000 000 EUR pour les Amériques et les Caraïbes,
 - (b) un montant de 7 000 000 000 EUR est alloué aux programmes thématiques:
 - 1 500 000 000 EUR pour les droits de l'homme et la démocratie,
 - 1 500 000 000 EUR pour les organisations de la société civile,
 - 1 000 000 000 EUR pour la stabilité et la paix,
 - 3 000 000 000 EUR pour les défis mondiaux,
 - (c) un montant de 4 000 000 000 EUR est alloué aux opérations de réaction rapide.
3. La réserve pour les défis et priorités émergents, d'un montant de 10 200 000 000 EUR, augmente les montants visés au paragraphe 2 conformément à l'article 15.
4. L'enveloppe financière visée au paragraphe 2, point a), correspond à au moins 75 % de l'enveloppe financière visée au paragraphe 1.

Article 7

Cadre stratégique

Les accords d'association, les accords de partenariat et de coopération, les accords multilatéraux et d'autres accords qui établissent une relation juridiquement contraignante avec les pays partenaires, ainsi que les conclusions du Conseil européen et les conclusions du Conseil, les déclarations faites lors de sommets ou les conclusions de réunions à haut niveau avec les pays partenaires, les résolutions pertinentes du Parlement européen, les communications de la Commission ou les communications conjointes de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité forment le cadre stratégique global pour la mise en œuvre du présent règlement.

Article 8
Principes généraux

1. L'Union œuvre à promouvoir, à développer et à consolider les principes de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur lesquels elle repose, par la voie du dialogue et de la coopération avec les pays et régions partenaires.
2. Une approche fondée sur le respect des droits englobant tous les droits de l'homme, qu'ils soient civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels, est appliquée de manière à prendre en compte les principes des droits de l'homme, à soutenir les titulaires des droits lorsqu'ils font valoir ces derniers, en mettant l'accent sur les catégories plus pauvres et vulnérables, et à aider les pays partenaires à se conformer à leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme. Le présent règlement promeut l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.
3. L'Union soutient, comme il convient, la mise en œuvre d'un dialogue et d'une coopération au niveau bilatéral, régional et multilatéral, d'accords de partenariat et d'une coopération triangulaire.

L'Union promeut une approche des biens publics mondiaux et des défis qui les accompagnent qui soit multilatérale et fondée sur des règles et coopère avec les États membres, les pays partenaires, les organisations internationales et d'autres donateurs à cet égard.

L'Union encourage la coopération avec les organisations internationales et les autres donateurs.

Dans les relations avec les pays partenaires, il est tenu compte de leur bilan en matière de mise en œuvre des engagements, des accords internationaux et des relations contractuelles avec l'Union.

4. La coopération entre l'Union et les États membres, d'une part, et les pays partenaires, d'autre part, a pour fondement et promeut les principes d'efficacité du développement, lorsqu'il y a lieu, à savoir l'appropriation des priorités de développement par les pays partenaires, la priorité accordée aux résultats, des partenariats pour le développement ouverts à tous, ainsi que la transparence et la responsabilité mutuelle. L'Union encourage une mobilisation et une utilisation des ressources efficaces et efficientes.

Conformément au principe de partenariat ouvert à tous, lorsqu'il y a lieu, la Commission veille à ce que les parties prenantes concernées des pays partenaires, y compris les organisations de la société civile et les autorités locales, soient dûment consultées et aient accès en temps voulu aux informations dont elles ont besoin pour pouvoir jouer un rôle utile dans les processus de conception, de mise en œuvre et de suivi connexe des programmes.

Conformément au principe d'appropriation, la Commission, lorsqu'il y a lieu, privilégie le recours aux systèmes des pays partenaires pour la mise en œuvre des programmes.

5. Pour favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs actions, l'Union et les États membres coordonnent leurs politiques et se concertent sur leurs programmes d'aide,

y compris au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales.

6. Les programmes et actions relevant du présent règlement intègrent pleinement le changement climatique, la protection de l'environnement et l'égalité des sexes et tiennent compte des liens entre les objectifs de développement durable, afin de promouvoir des actions intégrées susceptibles de créer des avantages connexes et de répondre à des objectifs multiples de manière cohérente. Ces programmes et actions sont basés sur une analyse des risques et des vulnérabilités, intègrent une approche de la résilience et tiennent compte des risques de conflit. Ils sont guidés par la volonté de ne laisser personne de côté.
7. Une approche plus coordonnée, holistique et structurée des questions de migration est mise en œuvre avec les partenaires et son efficacité est régulièrement évaluée.
8. La Commission informe le Parlement européen et procède régulièrement à des échanges de vues avec ce dernier.

Article 9

Renforcement des capacités des acteurs militaires à l'appui du développement et de la sécurité pour le développement

1. Conformément à l'article 41, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, les fonds fournis par l'Union en application du présent règlement ne sont pas employés pour financer l'achat d'armes ou de munitions, ou des opérations ayant des implications militaires ou en matière de défense.
2. Afin de contribuer au développement durable, qui exige l'avènement de sociétés stables, pacifiques et inclusives, l'aide de l'Union prévue par le présent règlement peut être utilisée dans le contexte d'une réforme plus vaste du secteur de la sécurité ou afin de renforcer la capacité des acteurs militaires dans les pays partenaires, dans les circonstances exceptionnelles prévues au paragraphe 4, à réaliser des activités liées au développement et des activités liées à la sécurité pour le développement.
3. L'aide prévue par le présent article peut couvrir, en particulier, la mise à disposition de programmes de renforcement des capacités à l'appui du développement et de la sécurité pour le développement, notamment la formation, le mentorat et le conseil, ainsi que la fourniture d'équipements, des améliorations des infrastructures et la fourniture de services directement liés à cette aide.
4. L'aide prévue par le présent article est fournie uniquement dans les circonstances suivantes:
 - (a) lorsque les exigences ne peuvent être satisfaites en faisant appel à des acteurs non militaires afin d'atteindre de manière adéquate les objectifs de l'Union au titre du présent règlement et lorsque l'existence d'institutions publiques qui fonctionnent bien ou la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont menacées et que les institutions publiques ne sont pas en mesure de faire face à cette menace; et
 - (b) lorsque le pays partenaire concerné et l'Union s'accordent sur le fait que les acteurs militaires sont essentiels pour préserver, établir ou rétablir les conditions indispensables au développement durable, y compris dans un contexte et des situations de crise et de fragilité ou de déstabilisation.

5. L'aide de l'Union prévue par le présent article n'est pas utilisée pour financer le renforcement des capacités des acteurs militaires à des fins autres que des activités liées au développement et des activités liées à la sécurité pour le développement. En particulier, elle n'est pas utilisée pour financer:
 - (a) des dépenses militaires récurrentes;
 - (b) l'achat d'armes et de munitions, ou de tout autre équipement conçu pour libérer une force létale;
 - (c) des formations destinées à contribuer spécifiquement à la capacité de combat des forces armées.
6. Lors de la conception et de la mise en œuvre de mesures prévues par le présent article, la Commission favorise l'appropriation par le pays partenaire. Elle définit également les éléments nécessaires et les bonnes pratiques requises pour garantir la durabilité à moyen et long terme et soutient l'état de droit et les principes de droit international établis.
7. La Commission définit des procédures d'évaluation des risques, de suivi et d'évaluation appropriées pour ce qui concerne les mesures prises en vertu du présent article.

TITRE II

MISE EN ŒUVRE DU PRÉSENT RÈGLEMENT

CHAPITRE I

Programmation

Article 10

Approche de programmation générale

1. La coopération et les interventions au titre du présent règlement font l'objet d'une programmation, à l'exception des opérations de réaction rapide visées à l'article 4, paragraphe 4.
2. Sur la base de l'article 7, la programmation prévue par le présent règlement se fonde sur les éléments suivants:
 - (a) des documents de programmation fournissent un cadre cohérent pour la coopération entre l'Union et les pays ou régions partenaires, dans le respect de la finalité globale, du champ d'action, des objectifs et des principes énoncés dans le présent règlement;
 - (b) l'Union et les États membres se consultent à un stade précoce et tout au long du processus de programmation, afin de promouvoir la cohérence et la complémentarité de leurs actions de coopération. La programmation conjointe est l'approche privilégiée pour la programmation par pays. Elle est ouverte aux autres donateurs lorsqu'il y a lieu;
 - (c) l'Union consulte également d'autres donateurs et acteurs, notamment les représentants de la société civile et les autorités locales, lorsqu'il y a lieu;

- (d) les programmes thématiques consacrés aux droits de l'homme et à la démocratie et à la société civile visés à l'article 4, paragraphe 3, points a) et b), octroient une aide indépendamment du consentement des gouvernements et d'autres autorités publiques des pays tiers concernés. Ces programmes thématiques soutiennent principalement les organisations de la société civile.

Article 11

Principes de programmation applicables aux programmes géographiques

1. La programmation des programmes géographiques se fonde sur les principes suivants:
 - (a) sans préjudice du paragraphe 4, les actions sont fondées, dans la mesure du possible, sur un dialogue entre l'Union, les États membres et les pays partenaires concernés, y compris les autorités nationales et locales, associant la société civile, les parlements nationaux et régionaux et d'autres parties prenantes, afin de renforcer l'appropriation du processus et de promouvoir l'appui aux stratégies nationales et régionales;
 - (b) lorsqu'il y a lieu, la période de programmation est synchronisée avec les cycles stratégiques des pays partenaires;
 - (c) la programmation peut inclure des activités de coopération financées à partir des différentes allocations visées à l'article 6, paragraphe 2, et d'autres programmes de l'Union conformément à leur acte de base.
2. La programmation des programmes géographiques établit un cadre de coopération spécifique et adapté, fondé sur:
 - (a) les besoins des partenaires, déterminés sur la base de critères précis, tenant compte de la population, de la pauvreté, des inégalités, du développement humain, de la vulnérabilité économique et environnementale, et de la résilience de l'État et de la société;
 - (b) les capacités des partenaires à générer et à mobiliser des ressources financières et leurs capacités d'absorption;
 - (c) les engagements et les résultats des partenaires, suivant des critères tels que la réforme politique et le développement social et économique;
 - (d) l'impact potentiel du financement de l'Union dans les pays et régions partenaires;
 - (e) la capacité et la volonté du partenaire de promouvoir les valeurs et les intérêts partagés et de soutenir les objectifs communs et les alliances multilatérales, ainsi que les efforts en faveur des priorités de l'Union.
3. Dans le cadre du processus d'affectation des ressources, la priorité est accordée aux pays qui ont le plus besoin d'aide, en particulier aux pays les moins avancés, aux pays à faible revenu et aux pays en situation de crise, d'après-crise, de fragilité ou de vulnérabilité, et notamment aux petits États insulaires en développement.
4. La coopération avec les pays industrialisés est axée sur la promotion des intérêts de l'Union et de ceux qu'elle partage avec ces pays.

5. Les documents de programmation concernant les programmes géographiques sont axés sur les résultats et tiennent compte, lorsqu'il y a lieu, des objectifs et des indicateurs approuvés au niveau international, en particulier ceux fixés pour les objectifs de développement durable, ainsi que des cadres de résultats au niveau des pays, pour évaluer et faire connaître la contribution de l'Union aux retombées, au niveau des réalisations, des résultats et des effets.
6. Il est dûment tenu compte, lors de l'élaboration des documents de programmation pour des pays et des régions en situation de crise, d'après-crise, de fragilité ou de vulnérabilité, des besoins spéciaux et des circonstances propres aux pays ou aux régions concernés.

Lorsque des pays ou régions partenaires sont directement concernés ou touchés par une situation de crise, d'après-crise ou de fragilité, une attention particulière est accordée au renforcement de la coordination entre tous les acteurs concernés, afin de contribuer à assurer la transition entre la situation d'urgence et la phase de développement.
7. Le présent règlement contribue aux actions menées au titre du règlement (UE) .../... (Erasmus). Un document de programmation unique est élaboré sur la base du présent règlement, pour sept ans, en tenant compte des fonds prévus par le règlement (UE) .../... (IAP III). Le règlement (UE) .../... (Erasmus) s'applique à l'utilisation de ces fonds.

Article 12

Documents de programmation concernant les programmes géographiques

1. Pour les programmes géographiques, la mise en œuvre du présent règlement s'effectue au moyen de programmes indicatifs pluriannuels nationaux et plurinationaux.
2. Les programmes indicatifs pluriannuels définissent les domaines prioritaires retenus en vue d'un financement par l'Union, les objectifs spécifiques, les résultats escomptés, des indicateurs de performance clairs et spécifiques et les dotations financières indicatives, tant au niveau global que par domaine prioritaire.
3. Les programmes indicatifs pluriannuels sont fondés sur les éléments suivants:
 - (a) une stratégie nationale ou régionale sous la forme d'un plan de développement ou d'un document similaire accepté par la Commission comme base pour le programme indicatif pluriannuel correspondant, au moment de l'adoption de ce dernier;
 - (b) un document-cadre exposant la politique de l'Union vis-à-vis du ou des partenaires concernés, y compris un document conjoint de l'Union et des États membres;
 - (c) un document conjoint de l'Union et du ou des partenaires concernés exposant les priorités communes.
4. Afin d'accroître l'impact de la coopération collective de l'Union, lorsque cela est possible, un document de programmation conjointe remplace les documents de programmation de l'Union et des États membres. Un document de programmation conjointe peut remplacer le programme indicatif pluriannuel de l'Union, pour autant

qu'il respecte les articles 10 et 11, contienne les éléments énumérés au paragraphe 2 du présent article et expose la répartition des tâches entre l'Union et les États membres.

Article 13

Documents de programmation concernant les programmes thématiques

1. Pour les programmes thématiques, la mise en œuvre du présent règlement s'effectue au moyen de programmes indicatifs pluriannuels.
2. Les programmes indicatifs pluriannuels concernant les programmes thématiques décrivent la stratégie de l'Union, les priorités retenues en vue d'un financement par l'Union, les objectifs spécifiques, les résultats escomptés, des indicateurs de performance clairs et spécifiques, la situation internationale et les activités des principaux partenaires en lien avec le thème concerné.

Lorsqu'il y a lieu, ils prévoient des ressources et définissent des priorités d'action pour la participation aux initiatives mondiales.

Les programmes indicatifs pluriannuels concernant les programmes thématiques précisent les dotations financières indicatives, au niveau global, par domaine de coopération et par priorité. Ces dotations financières indicatives peuvent être présentées sous forme de fourchettes.

Article 14

Adoption et modification des programmes indicatifs pluriannuels

1. La Commission adopte les programmes indicatifs pluriannuels visés aux articles 12 et 13 par voie d'actes d'exécution. Ces actes d'exécution sont adoptés conformément à la procédure d'examen visée à l'article 35, paragraphe 2. Cette procédure s'applique également aux examens visés aux paragraphes 3, 4 et 5 du présent article, qui ont pour effet de modifier sensiblement le contenu du programme indicatif pluriannuel.
2. Lors de l'adoption des documents de programmation pluriannuelle conjointe visés à l'article 12, la décision de la Commission ne s'applique qu'à la contribution de l'Union au document de programmation pluriannuelle conjointe.
3. Les programmes indicatifs pluriannuels concernant les programmes géographiques peuvent faire l'objet d'un examen si cela s'avère nécessaire en vue de leur mise en œuvre efficace, en particulier en cas de modifications substantielles du cadre stratégique visé à l'article 7 ou après une crise ou une situation d'après-crise.
4. Les programmes indicatifs pluriannuels concernant les programmes thématiques peuvent faire l'objet d'un examen si cela s'avère nécessaire en vue de leur mise en œuvre efficace, en particulier en cas de modifications substantielles du cadre stratégique visé à l'article 7.
5. Pour des raisons d'urgence impérieuse dûment justifiées, telles que des situations de crise ou des menaces immédiates pour la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme ou les libertés fondamentales, la Commission peut modifier les programmes indicatifs pluriannuels visés aux articles 12 et 13 du présent règlement

par voie d'actes d'exécution adoptés conformément à la procédure d'urgence visée à l'article 35, paragraphe 4.

Article 15

Réserve pour les défis et priorités émergents

1. Le montant visé à l'article 6, paragraphe 3, est utilisé, entre autres:
 - (a) pour permettre à l'Union de réagir de manière appropriée en cas de circonstances imprévues;
 - (b) pour répondre à des besoins nouveaux ou à des défis émergents, tels que ceux qui apparaissent aux frontières de l'Union ou de ses voisins liés à des situations de crise et d'après-crise ou à la pression migratoire;
 - (c) pour promouvoir de nouvelles initiatives ou priorités internationales ou pilotées par l'Union.
2. L'utilisation de ces fonds est décidée conformément aux procédures établies aux articles 14 et 21.

Chapitre II

Dispositions particulières concernant le voisinage européen

Article 16

Documents de programmation et critères d'allocation

1. Pour les pays partenaires énumérés à l'annexe I, les domaines prioritaires retenus en vue d'un financement par l'Union sont principalement choisis parmi ceux figurant dans les documents visés à l'article 12, paragraphe 3, point c), dans le respect des domaines de coopération retenus pour le voisinage européen, énoncés à l'annexe II.
2. Par dérogation à l'article 11, paragraphe 2, le soutien apporté par l'Union dans le cadre des programmes géographiques dans le voisinage européen varie dans sa forme et son montant, tenant compte des éléments suivants; il est fonction:
 - (a) des besoins du pays partenaire considéré, déterminés sur la base d'indicateurs tels que la population et le niveau de développement;
 - (b) de l'engagement pris par le pays partenaire considéré à l'égard des réformes politiques, économiques et sociales convenues conjointement et de ses progrès dans la mise en œuvre de celles-ci;
 - (c) de l'engagement du pays partenaire considéré en faveur de l'instauration d'une démocratie solide et durable et de ses progrès en ce sens;
 - (d) du partenariat du pays partenaire considéré avec l'Union, y compris le niveau d'ambition dudit partenariat;
 - (e) de la capacité d'absorption du pays partenaire considéré et de l'impact potentiel du soutien de l'Union au titre du présent règlement.
3. Le soutien visé au paragraphe 2 est pris en compte dans les documents de programmation visés à l'article 12.

Article 17

Approche modulée en fonction des résultats

1. À titre indicatif, un montant représentant 10 % de l'enveloppe financière indiquée à l'article 4, paragraphe 2, point a), destiné à compléter les dotations financières nationales visées à l'article 12, est alloué aux pays partenaires énumérés à l'annexe I pour mettre en œuvre l'approche modulée en fonction des résultats. Les dotations modulées en fonction des résultats sont arrêtées sur la base des progrès réalisés dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme, de l'état de droit, de la coopération en matière de migration, de la gouvernance économique et des réformes. Les progrès des pays partenaires sont évalués chaque année.
2. Cette approche modulée en fonction des résultats ne s'applique pas au soutien à la société civile, aux contacts interpersonnels, y compris la coopération entre autorités locales, au soutien à l'amélioration du respect des droits de l'homme ou aux mesures de soutien en cas de crise. En cas de dégradation grave ou persistante de la démocratie, du respect des droits de l'homme ou de l'état de droit, le soutien à ces actions peut être renforcé.

Article 18

Coopération transfrontalière

1. La coopération transfrontalière, définie à l'article 2, paragraphe 3, couvre la coopération de part et d'autre de frontières terrestres adjacentes, la coopération transnationale à l'échelle de territoires transnationaux de plus grande taille, la coopération autour de bassins maritimes et la coopération interrégionale.
2. Le voisinage européen contribue aux programmes de coopération transfrontalière visés au paragraphe 1 cofinancés par le Fonds européen de développement régional dans le cadre du [règlement CTE⁸¹]. À titre indicatif, un montant pouvant aller jusqu'à 4 % de l'enveloppe financière allouée au voisinage européen est prévu pour soutenir ces programmes.
3. Les contributions aux programmes de coopération transfrontalière sont déterminées et utilisées conformément à l'article 10, paragraphe 3, du [règlement CTE].
4. Le taux de cofinancement de l'Union ne peut être supérieur à 90 % des dépenses éligibles d'un programme de coopération transfrontalière. Pour l'assistance technique, le taux de cofinancement est de 100 %.
5. Le préfinancement des programmes de coopération transfrontalière est déterminé dans le programme de travail suivant les besoins des pays et territoires tiers participants et peut dépasser le taux visé à l'article 49 du [règlement CTE].
6. Un document de stratégie indicative pluriannuelle concernant la coopération transfrontalière, exposant les éléments visés à l'article 12, paragraphe 2, du présent

⁸¹ COM(2018) 374 final. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à l'objectif «Coopération territoriale européenne» (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur.

règlement, est adopté conformément à l'article 10, paragraphe 1, du [règlement CTE].

7. Lorsqu'un programme de coopération transfrontalière est annulé conformément à l'article 12 du [règlement CTE], le soutien au programme annulé qui reste disponible dans l'enveloppe allouée au voisinage européen peut être utilisé pour financer toute autre activité concernant le voisinage européen.

Chapitre III

Plans d'actions, mesures et modes d'exécution

Article 19

Plans d'action et mesures

1. La Commission adopte des plans d'action ou des mesures annuels ou pluriannuels. Les mesures peuvent prendre la forme de mesures particulières, de mesures spéciales, de mesures de soutien ou de mesures d'aide exceptionnelles. Les plans d'action et les mesures précisent, pour chaque action, les objectifs poursuivis, les résultats escomptés et les principales activités, les modes d'exécution, le budget et toutes les dépenses d'appui qui s'y rapportent.
2. Les plans d'action sont fondés sur des documents de programmation, à l'exception des cas visés aux paragraphes 3 et 4.

Si nécessaire, une action peut être adoptée en tant que mesure particulière avant ou après l'adoption de plans d'action. Les mesures particulières sont fondées sur des documents de programmation, à l'exception des cas visés au paragraphe 3 et dans d'autres cas dûment justifiés.

Pour faire face à des situations ou à des besoins imprévus et lorsque le financement n'est pas possible par des sources plus appropriées, la Commission peut adopter des mesures spéciales qui ne sont pas prévues dans les documents de programmation.

3. Les plans d'action et les mesures particulières annuels ou pluriannuels peuvent être utilisés pour mettre en œuvre les opérations de réaction rapide visées à l'article 4, paragraphe 4, points b) et c).
4. La Commission peut adopter des mesures d'aide exceptionnelles pour les opérations de réaction rapide visées à l'article 4, paragraphe 4, point a).

La durée d'une mesure d'aide exceptionnelle peut être de 18 mois au maximum et être prolongée deux fois pour une durée supplémentaire maximale de six mois, pour atteindre une durée maximale totale de 30 mois, au cas où sa mise en œuvre serait entravée par des obstacles objectifs et imprévus, à condition que cela ne comporte pas une augmentation du montant financier de la mesure.

Dans les situations de crise et de conflit de longue durée, la Commission peut adopter une deuxième mesure d'aide exceptionnelle d'une durée maximale de 18 mois. Dans des cas dûment justifiés, d'autres mesures peuvent être adoptées lorsque la continuité de l'action de l'Union est essentielle et ne peut être garantie par d'autres moyens.

Article 20
Mesures de soutien

1. Le financement de l'Union peut couvrir les dépenses de soutien pour la mise en œuvre de l'instrument et la réalisation de ses objectifs, notamment pour l'appui administratif lié aux activités de préparation, de suivi, de contrôle, d'audit et d'évaluation nécessaires à cette mise en œuvre, ainsi que les dépenses exposées au siège et dans les délégations de l'Union pour l'appui administratif nécessaire au programme et à la gestion des opérations financées au titre du présent règlement, y compris les actions d'information et de communication et les systèmes institutionnels de technologies de l'information.
2. Lorsque des dépenses de soutien ne sont pas incluses dans les plans d'action ou les mesures visés à l'article 21, la Commission adopte, le cas échéant, des mesures de soutien. Le financement de l'Union au titre des mesures de soutien peut couvrir:
 - (a) des études, des réunions, des actions d'information, de sensibilisation, de formation, de préparation et d'échange d'expériences et de bonnes pratiques et de publication, et toute autre dépense administrative ou d'assistance technique nécessaire à la programmation et à la gestion des actions, y compris des experts externes rémunérés;
 - (b) des activités de recherche et d'innovation et des études concernant des questions pertinentes et leur diffusion;
 - (c) des dépenses liées aux actions d'information et de communication, y compris l'élaboration de stratégies de communication, de communication institutionnelle et de visibilité des priorités politiques de l'Union.

Article 21
Adoption de plans d'action et de mesures

1. Les plans d'action et les mesures sont adoptés au moyen d'actes d'exécution adoptés conformément à la procédure d'examen visée à l'article 35, paragraphe 2.
2. Il n'est pas nécessaire d'appliquer la procédure visée au paragraphe 1 pour:
 - (a) les plans d'action, mesures particulières et mesures de soutien pour lesquels le financement de l'Union ne dépasse pas 10 000 000 EUR;
 - (b) les mesures spéciales ainsi que les plans d'action et mesures adoptés en vue de mettre en œuvre des opérations de réaction rapide pour lesquels le financement de l'Union ne dépasse pas 20 000 000 EUR;
 - (c) les modifications techniques, pour autant que ces modifications n'affectent pas substantiellement les objectifs du plan d'action concerné ou de la mesure concernée, à savoir notamment:
 - i) un changement de mode d'exécution;
 - ii) des réaffectations de fonds entre des actions prévues dans un même plan d'action;
 - iii) des augmentations ou des réductions du budget des plans d'action et des mesures ne dépassant pas 20 % du budget initial et 10 000 000 EUR.

Dans le cas de plans d'action et de mesures pluriannuels, les seuils visés au paragraphe 2, point a), point b) et point c), sous iii), sont applicables sur une base annuelle.

Les plans d'action et les mesures adoptés en vertu du présent paragraphe, à l'exception des mesures d'aide exceptionnelles, et les modifications techniques sont communiqués au Parlement européen et aux États membres, par l'intermédiaire du comité compétent visé à l'article 35, dans le mois qui suit leur adoption.

3. Avant d'adopter ou de proroger des mesures d'aide exceptionnelles dont le coût n'excède pas 20 000 000 EUR, la Commission informe le Conseil de leur nature et de leurs objectifs ainsi que des montants financiers envisagés. La Commission informe le Conseil avant de procéder à toute modification importante quant au fond des mesures d'aide exceptionnelles déjà adoptées. La Commission tient compte de l'approche stratégique adoptée en la matière par le Conseil tant pour planifier ces mesures que pour les mettre en œuvre ultérieurement, en veillant à maintenir la cohérence de l'action extérieure de l'Union.

La Commission tient le Parlement européen dûment informé, en temps voulu, de la planification et de la mise en œuvre des mesures d'aide exceptionnelles en vertu du présent article, y compris en ce qui concerne les montants financiers envisagés, et elle l'informe également en cas de modification ou de prolongation substantielles de cette aide.

4. En cas de raisons d'urgence impérieuse dûment justifiées, telles que des crises dues à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, ou des menaces imminentes pour la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme ou les libertés fondamentales, la Commission peut adopter des plans d'action et des mesures ou des modifications de plans d'action existants et de mesures existantes, sous la forme d'actes d'exécution immédiatement applicables, conformément à la procédure visée à l'article 35, paragraphe 4.
5. Un examen environnemental approprié est réalisé au niveau des actions en ce qui concerne notamment les incidences sur le changement climatique et la biodiversité, conformément aux actes législatifs applicables de l'Union, notamment à la directive 2011/92/UE⁸² du Parlement européen et du Conseil et à la directive 85/337/CEE⁸³ du Conseil, comprenant, s'il y a lieu, une évaluation des incidences sur l'environnement pour les actions sensibles à cet égard, et en particulier les nouvelles infrastructures de grande envergure.

Le cas échéant, des évaluations environnementales stratégiques sont utilisées dans le cadre de la mise en œuvre des programmes sectoriels. La participation des parties prenantes aux évaluations environnementales et l'accès du public aux résultats de ces évaluations sont garantis.

Article 22

Méthodes de coopération

⁸² Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (codification) (JO L 26 du 28.1.2012, p. 1).

⁸³ Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175 du 5.7.1985, p. 40).

1. Le financement au titre du présent instrument est mis en œuvre par la Commission, conformément au règlement financier, directement par les services de la Commission, par les délégations de l'Union et par les agences exécutives, ou indirectement par l'une des entités énumérées à l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier.
2. Le financement au titre du présent instrument peut également être fourni au moyen de contributions à des fonds internationaux, régionaux ou nationaux, tels que ceux qui sont institués ou gérés par la Banque européenne d'investissement, des États membres, des pays et régions partenaires ou des organisations internationales, ou d'autres bailleurs de fonds.
3. Les entités énumérées à l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier et à l'article 29, paragraphe 1, du présent règlement remplissent chaque année leurs obligations en matière de rapport au titre de l'article 155 du règlement financier. Les exigences en matière de rapport sont définies, pour chacune de ces entités, dans la convention-cadre de partenariat, la convention de contribution, l'accord sur les garanties budgétaires ou la convention de financement.
4. Les actions financées au titre de l'instrument peuvent être mises en œuvre au moyen d'un cofinancement parallèle ou conjoint.
5. En cas de cofinancement parallèle, une action est scindée en plusieurs volets clairement identifiables, chacun d'entre eux étant financé par les différents partenaires assurant le cofinancement de manière à ce que la destination du financement reste toujours identifiable.
6. En cas de cofinancement conjoint, le coût total d'une action est réparti entre les partenaires assurant le cofinancement et les ressources sont mises en commun de manière à ce qu'il ne soit plus possible d'identifier la source de financement d'une activité spécifique entreprise dans le cadre de l'action.
7. La coopération entre l'Union et ses partenaires peut, entre autres, prendre les formes suivantes:
 - (a) des accords triangulaires par lesquels l'Union coordonne, avec les pays tiers, le financement de l'assistance qu'elle accorde à un pays ou à une région partenaire;
 - (b) des mesures de coopération administrative telles que des jumelages entre institutions publiques, autorités locales, organismes publics nationaux ou entités de droit privé investies de missions de service public d'un État membre et ceux d'une région ou d'un pays partenaire, ainsi que des mesures de coopération auxquelles participent des experts du secteur public détachés par les États membres et leurs autorités régionales et locales;
 - (c) des contributions aux coûts nécessaires à la mise en place et à la gestion d'un partenariat public-privé;
 - (d) des programmes d'appui aux politiques sectorielles, par lesquels l'Union fournit un appui au programme sectoriel d'un pays partenaire;
 - (e) des contributions aux coûts de participation des pays aux programmes et actions de l'Union mis en œuvre par les agences et organismes de l'Union, ainsi que par des organismes ou des personnes chargés de l'exécution d'actions spécifiques relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne;

- (f) des bonifications d'intérêts.

Article 23

Formes de financement de l'Union et modes d'exécution

1. Le financement de l'Union peut être fourni au moyen des types de financement prévus par le règlement financier, et en particulier par:
 - (a) des subventions;
 - (b) des marchés publics de services, de fournitures ou de travaux;
 - (c) un appui budgétaire;
 - (d) des contributions aux fonds fiduciaires créés par la Commission, conformément à l'article 234 du règlement financier;
 - (e) des instruments financiers;
 - (f) des garanties budgétaires;
 - (g) des financements mixtes;
 - (h) un allègement de la dette dans le cadre des programmes en la matière approuvés au niveau international;
 - (i) une assistance financière;
 - (j) des experts externes rémunérés.
2. Lorsqu'elle travaille avec des parties prenantes de pays partenaires, la Commission prend en compte leurs particularités, y compris leurs besoins et le contexte pertinent, pour déterminer les modalités de financement, le type de contribution, les modalités d'octroi et les dispositions administratives pour la gestion des subventions afin de toucher un éventail le plus large possible de ces parties prenantes et de répondre au mieux à leurs besoins. L'adoption de modalités spécifiques est encouragée conformément au règlement financier, par exemple des accords de partenariat, des autorisations de soutien financier à des tiers, des attributions directes ou des appels à propositions soumis à des critères d'admissibilité, ou des montants forfaitaires, des coûts unitaires et des financements à taux forfaitaire, ainsi que des financements non liés aux coûts, comme prévu à l'article 125, paragraphe 1, du règlement financier.
3. En plus des cas visés à l'article 195 du règlement financier, la procédure d'attribution directe peut être utilisée pour:
 - (a) les subventions d'un faible montant aux défenseurs des droits de l'homme pour le financement d'actions de protection d'urgence, le cas échéant sans qu'un cofinancement soit nécessaire;
 - (b) les subventions, le cas échéant sans qu'un cofinancement soit nécessaire, visant à financer des actions dans les conditions les plus difficiles, lorsque la publication d'un appel à propositions serait inappropriée, y compris les cas de violation grave des libertés fondamentales, ceux où la sécurité des personnes est la plus menacée ou ceux où les organisations et défenseurs des droits de l'homme opèrent dans les conditions les plus difficiles. Ces subventions ne dépassent pas 1 000 000 EUR et leur durée est de maximum 18 mois, prorogeable de douze mois supplémentaires au cas où des obstacles objectifs et imprévus à leur mise en œuvre se présenteraient;

- (c) les subventions destinées au Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, au réseau mondial de programmes de masters et au Centre interuniversitaire européen pour les droits de l'homme et la démocratisation, qui propose un master européen en droits de l'homme et démocratisation, ainsi qu'à son réseau associé d'universités qui propose des diplômes de troisième cycle sur les droits de l'homme, y compris les bourses pour étudiants et défenseurs des droits de l'homme provenant de pays tiers.

L'appui budgétaire visé au point c) du paragraphe 1, notamment grâce aux contrats d'appui aux performances des réformes sectorielles, repose sur l'appropriation nationale, la responsabilité réciproque et l'attachement commun à des valeurs universelles, à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'état de droit, et vise à renforcer les partenariats entre l'Union et les pays partenaires. Il prévoit le renforcement du dialogue stratégique, le développement des capacités et l'amélioration de la gouvernance, en complément des efforts des partenaires visant à recueillir davantage de fonds et à les dépenser à meilleur escient afin de soutenir une croissance économique durable et inclusive, la création d'emplois et l'éradication de la pauvreté.

Toute décision ayant pour objet de fournir une aide budgétaire est fondée sur les politiques d'aide budgétaire approuvées par l'Union, un ensemble clairement défini de critères d'éligibilité ainsi qu'une évaluation approfondie des risques et des avantages.

- 4. L'appui budgétaire est modulé de manière à correspondre le mieux possible au contexte politique, économique et social du pays partenaire, en tenant compte des situations de fragilité.

Lorsqu'elle fournit un appui budgétaire conformément à l'article 236 du règlement financier, la Commission définit clairement et contrôle les critères pour la conditionnalité de l'appui budgétaire, y compris les progrès réalisés en matière de réformes et de transparence, et soutient le renforcement du contrôle parlementaire, des capacités nationales de vérification des comptes, de la transparence et de l'accès du public à l'information.

- 5. Le versement de l'appui budgétaire est fondé sur des indicateurs montrant que des progrès satisfaisants sont réalisés sur la voie des objectifs arrêtés d'un commun accord avec le pays partenaire.
- 6. Les instruments financiers relevant du présent règlement peuvent revêtir la forme de prêts, garanties, participations ou quasi-participations et instruments avec partage des risques, dans la mesure du possible et conformément aux principes énoncés à l'article 209, paragraphe 1, du règlement financier, sous la direction de la Banque européenne d'investissement, d'une institution financière européenne multilatérale, par exemple la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, ou d'une institution financière européenne bilatérale, par exemple des banques bilatérales de développement, éventuellement associés à d'autres formes de soutien financier, provenant à la fois des États membres et des tiers.

Les contributions aux instruments financiers de l'Union au titre du présent règlement peuvent être faites par les États membres, ainsi que par toute entité visée à l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier.

- 7. Ces instruments financiers peuvent être regroupés en facilités à des fins de mise en œuvre et de communication d'informations.

8. Le financement de l'Union ne génère ni ne déclenche la perception de taxes, de droits ou de charges spécifiques.
9. Les taxes, droits et charges imposés par les pays partenaires peuvent être éligibles à un financement au titre du présent règlement.

Article 24

Personnes et entités éligibles

1. La participation aux procédures de passation de marchés ou d'octroi de subventions ou de prix pour des actions financées au titre de programmes géographiques et de programmes relatifs aux organisations de la société civile et aux défis planétaires est ouverte aux organisations internationales et à toutes les autres entités juridiques qui sont des ressortissants des pays ou territoires suivants ou, dans le cas de personnes morales, qui y sont effectivement établies:
 - (a) les États membres, les bénéficiaires du règlement (UE) .../... (IAP III) et les parties contractantes à l'accord sur l'Espace économique européen;
 - (b) les pays partenaires du voisinage et la Fédération de Russie lorsque la procédure pertinente est engagée dans le cadre des programmes visés à l'annexe I auxquels elle participe;
 - (c) les pays et territoires en développement figurant dans la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement établie par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et qui ne sont pas membres du G20, ainsi que les pays et territoires d'outre-mer relevant de la décision .../... (UE) du Conseil;
 - (d) les pays en développement figurant dans la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement et qui sont membres du G20, et les autres pays et territoires, lorsque la procédure pertinente est engagée dans le cadre d'une action financée par l'Union au titre du présent règlement à laquelle ils participent;
 - (e) les pays pour lesquels un accès réciproque au financement externe est établi par la Commission; un tel accès peut être accordé pour une période limitée d'au moins un an dès lors qu'un pays accorde l'éligibilité à des conditions égales aux entités de l'Union et de pays éligibles au titre du présent règlement; la Commission décide de l'accès réciproque et de sa durée après avoir consulté le ou les pays bénéficiaires concernés;
 - (f) les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, dans le cas de contrats mis en œuvre dans un pays moins avancé ou dans un pays pauvre très endetté figurant dans la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement.
2. Sans préjudice des limites inhérentes à la nature et aux objectifs de l'action, la participation aux procédures de passation de marchés ou d'octroi de subventions ou de prix pour des actions financées au titre de programmes en faveur des droits de l'homme et de la démocratie et en faveur de la stabilité et de la paix, ainsi que les opérations de réaction rapide sont ouvertes sans restrictions.

3. Toutes les fournitures et tous les matériels financés au titre du présent règlement peuvent provenir de n'importe quel pays.
4. Les règles d'éligibilité fixées dans le présent article ne s'appliquent pas aux personnes physiques qui sont employées par un contractant éligible ou, s'il y a lieu, par un sous-traitant éligible, ou qui ont conclu un contrat en bonne et due forme avec ces derniers, et n'imposent pas de restrictions de nationalité à ces personnes physiques.
5. Pour les actions cofinancées conjointement par l'entité, ou mises en œuvre en gestion directe ou indirecte avec des entités visées au point c), sous ii) à viii), de l'article 62, paragraphe 1, du règlement financier, les règles d'éligibilité de ces entités s'appliquent également.
6. Lorsque des bailleurs de fonds fournissent un financement à un fonds fiduciaire institué par la Commission, ou via des recettes affectées externes, les règles d'éligibilité prévues dans l'acte constitutif du fonds fiduciaire, ou dans la convention conclue avec le bailleur de fonds en cas de recettes affectées externes, s'appliquent.
7. Dans le cas d'actions financées au titre du présent règlement et par un autre programme de l'Union, les entités éligibles au titre de l'un quelconque de ces programmes sont considérées comme éligibles.
8. Dans le cas des actions multinationales, les entités juridiques qui sont des ressortissants des pays et territoires couverts par l'action et, pour les personnes morales, les entités qui sont effectivement établies dans les pays et territoires couverts par l'action peuvent être considérées comme éligibles.
9. Les règles d'éligibilité du présent titre peuvent être restreintes au regard de la nationalité, de la localisation géographique ou de la nature des demandeurs, lorsque ces restrictions sont requises par la nature spécifique et les objectifs de l'action et lorsqu'elles sont nécessaires pour sa mise en œuvre effective.
10. Les soumissionnaires, demandeurs et candidats de pays non éligibles peuvent être jugés éligibles en cas d'urgence ou d'indisponibilité des services sur les marchés des pays ou territoires concernés, ou dans d'autres cas dûment justifiés si l'application des règles d'éligibilité risque de rendre la réalisation d'une action impossible ou excessivement difficile.
11. Afin de promouvoir les capacités, les marchés et les achats locaux, la priorité est accordée aux contractants locaux et régionaux lorsque le règlement financier prévoit une adjudication sur la base d'une seule offre. Dans tous les autres cas, la participation des contractants locaux et régionaux est encouragée conformément aux dispositions pertinentes dudit règlement.
12. Dans le cadre du programme en faveur de la démocratie et des droits de l'homme, toute entité non couverte par la définition de l'entité juridique à l'article 2, paragraphe 6, est éligible lorsque cela est nécessaire pour agir en faveur des domaines d'intervention du présent programme.

Article 25

Reports, tranches annuelles, crédits d'engagement, remboursements et recettes générés par les instruments financiers

1. En complément à l'article 12, paragraphe 2, du règlement financier, les crédits d'engagement et de paiement inutilisés au titre du présent règlement sont reportés automatiquement et peuvent être engagés jusqu'au 31 décembre de l'exercice financier suivant. Le montant reporté doit être utilisé en priorité au cours de l'exercice suivant.

La Commission informe le Parlement européen et le Conseil des crédits d'engagement reportés conformément à l'article 12, paragraphe 6, du règlement financier.

2. En plus des règles fixées à l'article 15 du règlement financier concernant la reconstitution de crédits, les crédits d'engagement correspondant au montant des dégagements intervenus à la suite de la non-exécution totale ou partielle d'une action au titre du présent règlement sont reconstitués au bénéfice de la ligne budgétaire d'origine.

Toute référence à l'article 15 du règlement financier figurant à l'article 12, paragraphe 1, point b), du règlement fixant le cadre financier pluriannuel est comprise comme incluant une référence au présent paragraphe aux fins du présent règlement.

3. Les engagements budgétaires contractés pour des actions dont la réalisation s'étend sur plus d'un exercice peuvent être fractionnés sur plusieurs exercices en tranches annuelles, conformément à l'article 112, paragraphe 2, du règlement financier.

Le troisième alinéa de l'article 114, paragraphe 2, du règlement financier ne s'applique pas à ces actions pluriannuelles. La Commission dégage d'office toute partie d'un engagement budgétaire se rapportant à une action qui, au 31 décembre de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle l'engagement budgétaire a été adopté, n'a pas été utilisée pour le paiement du préfinancement ou pour des paiements intermédiaires ou pour laquelle aucune déclaration certifiée des dépenses ou aucune demande de paiement n'a été présentée.

Le paragraphe 2 du présent article s'applique également aux tranches annuelles.

4. Par dérogation à l'article 209, paragraphe 3, du règlement financier, les remboursements et recettes générés par un instrument financier sont affectés à la ligne budgétaire d'origine en tant que recettes affectées internes, après déduction des coûts et frais de gestion. Tous les cinq ans, la Commission examine la contribution apportée à la réalisation des objectifs de l'Union par les instruments financiers existants et l'efficacité de ceux-ci.

Chapitre IV

FEDD+, garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers

Article 26

Portée et financement

1. L'enveloppe financière visée à l'article 6, paragraphe 2, point a), finance le Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+) et la garantie pour l'action extérieure.

L'objectif du FEDD+ en tant que dispositif financier intégré octroyant des capacités de financement s'inspirant des modes d'exécution fixés à l'article 23, paragraphe 1, points a), e), f) et g), est de soutenir les investissements et d'améliorer l'accès au financement, afin de promouvoir le développement économique et social durable et inclusif et de favoriser la résilience socio-économique des pays partenaires en mettant particulièrement l'accent sur l'éradication de la pauvreté, la croissance durable et inclusive, la création d'emplois décents, les perspectives économiques, les compétences et l'entrepreneuriat, les secteurs socio-économiques et les micro, petites et moyennes entreprises, ainsi qu'en s'attaquant aux causes socio-économiques spécifiques profondes de la migration irrégulière, conformément aux documents de programmation indicatifs correspondants. Une attention particulière sera accordée aux pays considérés comme fragiles ou en situation de conflit, aux pays les moins avancés et aux pays pauvres très endettés.

2. La garantie pour l'action extérieure soutient les opérations du FEDD+ couvertes par des garanties budgétaires conformément aux articles 27, 28 et 29 du présent règlement, l'assistance macrofinancière et les prêts aux pays tiers visés à l'article 10, paragraphe 2, du règlement relatif à l'instrument européen en matière de sûreté nucléaire.
3. Au titre de la garantie pour l'action extérieure, l'Union peut garantir des opérations, signées entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2027, à concurrence de 60 000 000 000 EUR.
4. Le taux de provisionnement est compris entre 9 % et 50 %, en fonction du type d'opération.

Le taux de provisionnement pour la garantie pour l'action extérieure est de 9 % pour l'assistance macrofinancière de l'Union et pour les garanties budgétaires couvrant les risques souverains liés aux opérations de prêt.

Le taux de provisionnement est réexaminé tous les trois ans à compter de la date d'application du présent règlement, fixée à l'article 40. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 34 afin de compléter ou de modifier ces taux.

5. La garantie pour l'action extérieure est considérée comme une garantie unique dans le fonds commun de provisionnement institué par l'article 212 du règlement financier.
6. Le FEDD+ et la garantie pour l'action extérieure peuvent soutenir des opérations de financement et d'investissement dans les pays partenaires dans les régions géographiques visées à l'article 4, paragraphe 2. Le provisionnement de la garantie

pour l'action extérieure est financé sur le budget des programmes géographiques concernés institués par l'article 6, paragraphe 2, point a), et sera transféré au fonds commun de provisionnement. Le FEDD+ et la garantie pour l'action extérieure peuvent également soutenir des opérations dans les pays bénéficiaires mentionnés à l'annexe I du règlement IAP III. Le financement de ces opérations au titre du FEDD+ et pour le provisionnement de la garantie pour l'action extérieure est effectué au titre du règlement IAP. Le provisionnement de la garantie pour l'action extérieure pour les prêts aux pays tiers visés à l'article 10, paragraphe 2, du règlement relatif à l'instrument européen en matière de sûreté nucléaire est financé au titre dudit règlement.

7. Le provisionnement visé à l'article 211, paragraphe 2, du règlement financier est établi sur la base de l'encours total des passifs découlant de chaque opération, y compris les opérations signées avant 2021 et garanties par l'Union. Le montant annuel de provisionnement requis peut être constitué au cours d'une période de sept ans au maximum.
8. Les soldes des actifs au 31 décembre 2020 du fonds de garantie FEDD et du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures prévus respectivement par le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et par le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 sont transférés dans le fonds commun de provisionnement pour les besoins de provisionnement de ses opérations au titre de la garantie prévue au paragraphe 4 du présent article.

Article 27

Éligibilité et sélection des opérations et des contreparties

1. Les opérations de financement et d'investissement pouvant bénéficier d'un soutien au titre de la garantie pour l'action extérieure cadrent avec les politiques de l'Union, ainsi qu'avec les stratégies et les politiques des pays partenaires. En particulier, elles soutiennent les objectifs, les principes généraux et le cadre d'action du présent règlement et des documents de programmation indicatifs, en prenant dûment en considération les priorités énoncées à l'annexe V.
2. La garantie pour l'action extérieure soutient les opérations de financement et d'investissement qui sont conformes aux conditions énoncées aux points a) à c) de l'article 209, paragraphe 2, du règlement financier et qui:
 - (a) assurent la complémentarité avec d'autres initiatives;
 - (b) sont viables sur les plans économique et financier, compte tenu du soutien et du cofinancement éventuellement apportés au projet par des partenaires privés et publics, tout en prenant en considération les capacités et l'environnement opérationnels spécifiques des pays considérés comme étant fragiles ou en situation de conflit, des pays les moins avancés et des pays pauvres très endettés, où des conditions plus favorables peuvent être offertes;
 - (c) sont viables sur le plan technique et durables d'un point de vue environnemental et social.
3. La garantie pour l'action extérieure sert à couvrir les risques liés aux instruments suivants:

- (a) les prêts, y compris les prêts en monnaie nationale et les prêts au titre de l'assistance macrofinancière;
 - (b) les garanties;
 - (c) les contre-garanties;
 - (d) les instruments du marché des capitaux;
 - (e) toute autre forme de financement ou de rehaussement de crédit, les assurances et les participations sous forme de fonds propres ou de quasi-fonds propres.
4. Les contreparties éligibles aux fins de la garantie pour l'action extérieure sont celles précisées à l'article 208, paragraphe 4, du règlement financier, y compris celles en provenance des pays tiers qui contribuent à la garantie pour l'action extérieure, cette contribution étant soumise à l'approbation de la Commission conformément à l'article 28 du présent règlement. En outre, et par dérogation à l'article 62, paragraphe 2, point c), du règlement financier, les organismes régis par le droit privé d'un État membre ou d'un pays tiers qui a contribué à la garantie pour l'action extérieure conformément à l'article 28, et qui fournissent une assurance suffisante de leur capacité financière sont éligibles aux fins de ladite garantie.
5. Les contreparties éligibles respectent les règles et les conditions prévues à l'article 62, paragraphe 2, point c), du règlement financier. Pour les organismes régis par le droit privé d'un État membre ou d'un pays tiers qui a contribué à la garantie pour l'action extérieure conformément à l'article 28 du présent règlement, la préférence va aux organismes qui divulguent des informations liées aux critères environnementaux, sociaux et de gouvernance d'entreprise.
- La Commission veille à l'utilisation efficace, efficiente et équitable des ressources disponibles parmi les contreparties éligibles, tout en favorisant la coopération entre elles.
- La Commission assure un traitement équitable de toutes les contreparties éligibles et veille à l'absence de conflits d'intérêts pendant la période de mise en œuvre du FEDD+. Afin d'assurer la complémentarité, la Commission peut demander toutes les informations utiles aux contreparties éligibles sur leurs opérations ne relevant pas du FEDD+.
6. La Commission sélectionne les contreparties éligibles conformément à l'article 154 du règlement financier et en tenant dûment compte:
- (a) des conseils fournis par le conseil stratégique et les conseils opérationnels régionaux, conformément à l'annexe VI;
 - (b) des objectifs de la fenêtre d'investissement;
 - (c) de l'expérience et de la capacité de gestion des risques de la contrepartie éligible;
 - (d) du montant des ressources propres et du cofinancement du secteur privé que la contrepartie éligible est disposée à mobiliser pour la fenêtre d'investissement.
7. La Commission met en place des fenêtres d'investissement pour des régions, des pays partenaires ou les deux à la fois, pour des secteurs spécifiques, ou pour des projets spécifiques, des catégories spécifiques de bénéficiaires finaux ou les deux à la fois, qui doivent être financées au titre du présent règlement, couvertes par la garantie pour l'action extérieure jusqu'à un montant déterminé. La Commission

informe le Parlement européen et le Conseil sur la manière dont les fenêtres d'investissement sont conformes au présent article et sur le détail de leurs priorités en matière de financement. Toute demande de soutien financier dans le cadre des fenêtres d'investissement est adressée à la Commission.

Le choix des fenêtres d'investissement est dûment justifié par une analyse des défaillances du marché ou des situations d'investissement non optimales. Cette analyse est réalisée par la Commission en coopération avec les contreparties potentiellement éligibles et les parties concernées.

Les contreparties éligibles peuvent fournir les instruments visés au paragraphe 3 dans le cadre d'une fenêtre d'investissement ou d'un projet individuel géré par une contrepartie éligible. Les instruments peuvent être fournis en faveur de pays partenaires, y compris des pays fragiles ou touchés par des conflits ou des pays confrontés à des difficultés pour se reconstruire et pour se relever à l'issue de conflits, en faveur des institutions de ces pays partenaires, y compris leurs banques et institutions financières nationales publiques et leurs banques et établissements financiers locaux privés, ainsi qu'en faveur des entités du secteur privé de ces pays partenaires.

8. La Commission évalue les opérations bénéficiant du soutien de la garantie pour l'action extérieure par rapport aux critères d'éligibilité établis aux paragraphes 2 et 3, si possible en tirant parti des systèmes existants de mesure des résultats des contreparties éligibles. La Commission publie chaque année le résultat de son évaluation pour chaque fenêtre d'investissement.
9. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 34 afin de compléter ou de modifier les domaines prioritaires énumérés à l'annexe V et la gouvernance du FEDD+ figurant à l'annexe VI.

Article 28

Contribution d'autres bailleurs à la garantie pour l'action extérieure

1. Les États membres, les pays tiers et d'autres tierces parties peuvent contribuer à la garantie pour l'action extérieure.

Par dérogation au deuxième alinéa de l'article 218, paragraphe 2, du règlement financier, les parties contractantes à l'accord sur l'Espace économique européen peuvent contribuer sous forme de garanties ou de liquidités.

Les contributions de pays tiers autres que les parties contractantes à l'accord sur l'Espace économique européen et d'autres tierces parties sont fournies sous forme de liquidités et soumises à l'approbation de la Commission.

La Commission informe sans tarder le Parlement européen et le Conseil des contributions confirmées.

À la demande des États membres, leurs contributions peuvent être affectées au lancement d'actions dans des régions, pays, secteurs ou fenêtres d'investissement existantes spécifiques.

2. Les contributions apportées sous forme de garantie ne peuvent dépasser 50 % du montant visé à l'article 26, paragraphe 2, du présent règlement.

Les contributions apportées par les États membres et les parties contractantes à l'accord sur l'Espace économique européen sous forme de garantie ne peuvent être sollicitées pour payer des appels à garantie qu'après l'épuisement des fonds provenant du budget général de l'Union, augmentés de toute autre contribution sous forme de liquidités, dans le cadre du paiement d'appels à garantie.

Toute contribution peut être utilisée pour couvrir des appels à garantie, indépendamment de l'affectation.

Une convention de contribution est conclue entre la Commission, au nom de l'Union, et le contributeur, qui prévoit, en particulier, les dispositions relatives aux conditions de paiement.

Article 29

Mise en œuvre des accords de garantie pour l'action extérieure

1. La Commission, au nom de l'Union, conclut des accords de garantie pour l'action extérieure avec les contreparties éligibles sélectionnées conformément à l'article 27. Des accords peuvent être conclus avec un consortium de deux ou plusieurs contreparties éligibles.
2. Un ou plusieurs accords de garantie pour l'action extérieure sont conclus pour chaque fenêtre d'investissement entre la Commission et la ou les contreparties éligibles sélectionnées. En outre, afin de répondre à des besoins spécifiques, la garantie pour l'action extérieure peut être accordée pour des opérations de financement ou d'investissement individuelles.

Tous les accords de garantie pour l'action extérieure sont mis, sur demande, à la disposition du Parlement européen et du Conseil, en tenant compte de la protection des informations confidentielles et commercialement sensibles.

3. Les accords de garantie pour l'action extérieure contiennent notamment:
 - (a) des règles détaillées concernant la couverture, les exigences, l'éligibilité, les contreparties éligibles et les procédures;
 - (b) des règles détaillées relatives à l'octroi de la garantie pour l'action extérieure, y compris les modalités de couverture et la couverture fixée pour les portefeuilles et les projets d'instruments de certains types, ainsi qu'une analyse des risques pour ces projets et portefeuilles de projets, y compris aux niveaux sectoriel, régional et national;
 - (c) les objectifs et la finalité du présent règlement, une évaluation des besoins et une indication des résultats attendus, compte tenu de la promotion de la responsabilité sociale des entreprises et du comportement responsable des entreprises;
 - (d) la rémunération de la garantie, qui reflète le niveau de risque et la possibilité de subventionner en partie la rémunération afin d'offrir des conditions plus favorables dans des cas dûment justifiés;
 - (e) les exigences applicables à l'utilisation de la garantie pour l'action extérieure, y compris les conditions de paiement, telles que les délais particuliers, les intérêts à payer sur les montants dus, les dépenses et les coûts de recouvrement et, éventuellement, les dispositions requises en matière de trésorerie;

- (f) les procédures relatives aux créances, y compris, mais sans s'y limiter, les événements déclencheurs et les délais de carence, et les procédures afférentes au recouvrement des créances;
 - (g) les obligations en matière de contrôle, d'établissement de rapports et d'évaluation;
 - (h) des procédures de plainte claires et accessibles pour les tiers qui pourraient être concernés par la mise en œuvre des projets bénéficiant du soutien de la garantie pour l'action extérieure.
4. La contrepartie éligible approuve les opérations de financement et d'investissement selon ses propres règles et procédures et en conformité avec les dispositions de l'accord de garantie pour l'action extérieure.
5. La garantie pour l'action extérieure peut couvrir:
- (a) en ce qui concerne les titres de dette, le principal et tous les intérêts ainsi que les montants dus à la contrepartie éligible sélectionnée, mais non reçus conformément aux modalités des opérations de financement après qu'un événement de défaut s'est produit;
 - (b) en ce qui concerne les investissements sous la forme de fonds propres, les montants investis et les coûts de financement y afférents;
 - (c) en ce qui concerne les autres opérations de financement et d'investissement visées à l'article 27, paragraphe 2, les montants utilisés et les coûts de financement y afférents;
 - (d) l'ensemble des dépenses et des coûts de recouvrement pertinents liés à un événement de défaut, à moins que les sommes correspondantes ne soient déduites du produit du recouvrement.
6. Pour permettre à la Commission de respecter ses obligations comptables et ses obligations d'information concernant les risques couverts par la garantie pour l'action extérieure, et conformément à l'article 209, paragraphe 4, du règlement financier, les contreparties éligibles avec lesquelles un accord de garantie pour l'action extérieure a été conclu communiquent une fois par an à la Commission et à la Cour des comptes les rapports financiers relatifs aux opérations de financement et d'investissement visées par le présent règlement, contrôlés par un auditeur externe indépendant, comprenant, entre autres, des informations sur les points suivants:
- (a) l'évaluation des risques des opérations de financement et d'investissement des contreparties éligibles, y compris des informations sur le passif de l'Union mesuré conformément aux règles comptables visées à l'article 80 du règlement financier et aux normes IPSAS;
 - (b) les obligations financières en cours de l'Union résultant des opérations FEDD+ fournies aux contreparties éligibles pour leurs opérations de financement et d'investissement, ventilées par opération.
7. Les contreparties éligibles fournissent à la Commission, sur demande, toute information supplémentaire nécessaire pour lui permettre de satisfaire à ses obligations en vertu du présent règlement.
8. La Commission établit un rapport sur les instruments financiers, les garanties budgétaires et l'assistance financière conformément aux articles 241 et 250 du règlement financier. À cette fin, les contreparties éligibles fournissent annuellement

les informations nécessaires pour permettre à la Commission de satisfaire aux obligations en matière d'établissement de rapports.

Article 30

Participation au capital d'une banque de développement

L'enveloppe pour les programmes géographiques visée à l'article 6, paragraphe 2, point a), peut être utilisée pour contribuer à la dotation en capital d'institutions de financement du développement européennes et non européennes.

Chapitre V

Contrôle, établissement de rapports et évaluation

Article 31

Contrôle et établissement de rapports

1. Les indicateurs servant à rendre compte de l'état d'avancement du présent règlement en ce qui concerne la réalisation des objectifs spécifiques énoncés à l'article 3 sont fixés à l'annexe VII, conformément aux indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable. Les valeurs des indicateurs au 1^{er} janvier 2021 sont utilisées comme référence pour apprécier le degré de réalisation des objectifs.

2. À intervalles réguliers, la Commission assure le contrôle des actions qu'elle a entreprises et évalue les progrès accomplis en vue de l'obtention des résultats escomptés (réalisations et effets).

Les progrès accomplis eu égard aux résultats escomptés devraient faire l'objet d'un contrôle sur la base d'indicateurs clairs, transparents et, si possible, mesurables. Il convient de limiter le nombre d'indicateurs pour faciliter l'établissement de rapports en temps opportun.

3. Des cadres de résultats communs figurant dans les documents de programmation conjointe qui remplissent les critères énoncés à l'article 12, paragraphe 4, fournissent la base pour les actions conjointes de contrôle menées par l'Union et les États membres de la mise en œuvre de leur soutien collectif à un pays partenaire.

Le système de déclaration de performance garantit que les données permettant de contrôler la mise en œuvre et les résultats du programme sont collectées de manière efficiente, efficace et rapide. Pour ce faire, des obligations de déclaration proportionnées sont imposées aux bénéficiaires de fonds de l'Union.

4. La Commission examine les progrès accomplis dans la mise en œuvre du présent règlement. À partir de 2022, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport annuel sur la réalisation des objectifs du présent règlement, établi au moyen d'indicateurs mesurant les résultats obtenus et l'efficacité du règlement. Ce rapport est également transmis au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

5. Le rapport annuel contient, pour l'année précédente, des informations sur les mesures financées, sur les résultats des activités de contrôle et d'évaluation, sur l'engagement des partenaires concernés et sur l'exécution des engagements budgétaires et des crédits de paiement, le tout ventilé par pays, région et secteur de coopération. Il

évalue les résultats du financement de l'Union au moyen, dans la mesure du possible, d'indicateurs spécifiques et mesurables concernant sa contribution à la réalisation des objectifs du présent règlement. Dans le cas de la coopération au développement, le rapport évalue également, quand cela est possible et pertinent, le respect des principes relatifs à l'efficacité du développement, y compris pour les instruments financiers innovants.

6. Le rapport annuel établi en 2021 contient des informations consolidées provenant des rapports annuels relatifs à la période 2014-2020 sur tous les financements au titre des règlements visés à l'article 40, paragraphe 2, y compris les recettes affectées externes et les contributions aux fonds fiduciaires, et indiquant une ventilation des dépenses par pays, le recours aux instruments financiers, les engagements et les paiements. Le rapport rend compte des principaux enseignements tirés et de la suite donnée aux recommandations formulées après les exercices d'évaluation externe réalisés lors des années précédentes.
7. Une estimation annuelle des dépenses globales liées à l'action pour le climat et à la biodiversité est réalisée sur la base des documents de programmation indicatifs adoptés. Le financement alloué au titre du présent règlement est soumis à un système de suivi annuel fondé sur la méthodologie de l'Organisation de coopération et de développement économiques (les «marqueurs de Rio»), sans exclure le recours à des méthodologies plus précises lorsqu'elles sont disponibles, qui est intégré dans la méthodologie existante pour la gestion des résultats des programmes de l'Union, afin de chiffrer les dépenses qui sont liées à l'action pour le climat et à la biodiversité au niveau des plans d'action et des mesures visées à l'article 19, et qui sont enregistrées dans le cadre des évaluations et du rapport annuel.
8. La Commission rend publiques les informations relatives à la coopération au développement selon des normes reconnues au niveau international.
9. Afin de garantir une évaluation efficace de l'état d'avancement du présent règlement en ce qui concerne la réalisation de ses objectifs, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 34 afin de modifier l'annexe VII, de revoir ou de compléter les indicateurs lorsque cela est jugé nécessaire et de compléter le présent règlement par des dispositions relatives à la mise en place d'un cadre de suivi et d'évaluation.

Article 32 **Évaluation**

1. Une évaluation intermédiaire du présent règlement est effectuée lorsqu'il existe suffisamment d'informations disponibles sur sa mise en œuvre, et au plus tard quatre ans après le début de la mise en œuvre de l'instrument.

Les évaluations sont fondées, si possible, sur les principes tirés des bonnes pratiques du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, en vue de s'assurer que les objectifs ont été atteints et de formuler des recommandations pour améliorer les actions futures.
2. À la fin de la mise en œuvre du règlement, et au plus tard quatre ans après la fin de la période spécifiée à l'article 1^{er}, la Commission procède à une évaluation finale du règlement. Cette évaluation porte notamment sur la contribution de l'Union à la réalisation des objectifs du présent règlement, sur la base d'indicateurs mesurant les

résultats obtenus et de toutes constatations et conclusions relatives aux incidences du présent règlement.

Le rapport d'évaluation finale portera également sur l'efficacité, la valeur ajoutée, les possibilités de simplification, la cohérence interne et externe, et le maintien de la pertinence des objectifs du présent règlement.

Le rapport d'évaluation finale vise en particulier à améliorer la mise en œuvre du financement de l'Union. Il fournit des informations utiles à la prise de décisions sur le renouvellement, la modification ou la suspension des types d'actions mis en œuvre au titre du règlement.

Le rapport d'évaluation finale contient aussi des informations consolidées provenant des rapports annuels correspondants sur tous les financements régis par le présent règlement, y compris les recettes affectées externes et les contributions aux fonds fiduciaires, et indiquant une ventilation des dépenses par pays bénéficiaire, le recours aux instruments financiers, les engagements et les paiements.

La Commission transmet les conclusions des évaluations, accompagnées de ses observations, au Parlement européen, au Conseil et aux États membres, par l'intermédiaire du comité compétent visé à l'article 35. Certaines évaluations peuvent être examinées au sein dudit comité à la demande d'États membres. Il est tenu compte des résultats de ces examens pour l'élaboration des programmes et l'affectation des ressources.

La Commission associe, dans une mesure appropriée, tous les acteurs concernés au processus d'évaluation du financement de l'Union fourni en vertu du présent règlement et peut, lorsqu'il y a lieu, chercher à effectuer des évaluations conjointes avec les États membres et les partenaires dans le domaine du développement, en concertation étroite avec les pays partenaires.

3. Conformément aux dispositions spécifiques en matière de rapports du règlement financier, au plus tard le 31 décembre 2025 et tous les trois ans par la suite, la Commission procède à une évaluation de l'utilisation et du fonctionnement de la garantie pour l'action extérieure. La Commission présente son rapport d'évaluation au Parlement européen et au Conseil. Ce rapport d'évaluation est assorti d'un avis de la Cour des comptes.

TITRE III ***DISPOSITIONS FINALES***

Article 33

Participation de pays ou de territoires non couverts par le présent règlement

1. Dans des cas dûment justifiés et lorsque l'action à mettre en œuvre est de nature mondiale, interrégionale ou régionale, la Commission peut décider, dans le cadre des programmes indicatifs pluriannuels ou dans le cadre des mesures ou des plans d'action pertinents, d'étendre le champ d'application des actions à des pays et territoires qui ne sont pas couverts par le présent règlement en vertu de l'article 4, afin d'assurer la cohérence et l'efficacité du financement de l'Union ou de stimuler la coopération au niveau régional ou interrégional.
2. La Commission peut prévoir une dotation financière spécifique pour aider les pays et régions partenaires à renforcer leur coopération avec les régions ultrapériphériques

de l'Union voisines et avec les pays et territoires d'outre-mer couverts par la *décision PTOM* du Conseil. À cette fin, le présent règlement peut contribuer, le cas échéant et sur la base de la réciprocité et de la proportionnalité en ce qui concerne le niveau de financement de la *décision PTOM* et/ou du *règlement CTE*, aux actions mises en œuvre par un pays ou une région partenaire ou par toute autre entité au titre du présent règlement, par un pays, territoire ou toute autre entité au titre de la *décision PTOM* ou par une région ultrapériphérique de l'Union dans le cadre des programmes opérationnels conjoints, ou à des programmes ou mesures de coopération interrégionale établis et exécutés au titre du *règlement CTE*.

Article 34 **Exercice de la délégation**

1. Le pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est soumis aux conditions fixées au présent article.
2. Le pouvoir d'adopter des actes délégués visé à l'article 4, paragraphe 6, à l'article 26, paragraphe 3, à l'article 27, paragraphe 9, et à l'article 31, paragraphe 9, est conféré à la Commission pour la durée de validité du présent règlement.
3. La délégation de pouvoir visée à l'article 4, paragraphe 6, à l'article 26, paragraphe 3, à l'article 27, paragraphe 9, et à l'article 31, paragraphe 9, peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil. La décision de révocation met fin à la délégation de pouvoir qui y est précisée. La révocation prend effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au *Journal officiel de l'Union européenne* ou à une date ultérieure qui est précisée dans ladite décision. Elle ne porte pas atteinte à la validité des actes délégués déjà en vigueur.
4. Avant l'adoption d'un acte délégué, la Commission consulte les experts désignés par chaque État membre, conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016.
5. Aussitôt qu'elle adopte un acte délégué, la Commission le notifie au Parlement européen et au Conseil simultanément.
6. Un acte délégué adopté en vertu de l'article 4, paragraphe 6, de l'article 26, paragraphe 3, de l'article 27, paragraphe 9, et de l'article 31, paragraphe 9, n'entre en vigueur que si le Parlement européen ou le Conseil n'a pas exprimé d'objections dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet acte au Parlement européen et au Conseil, ou si, avant l'expiration de ce délai, le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission de leur intention de ne pas exprimer d'objections. Ce délai est prolongé de deux mois à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

Article 35 **Comité**

1. La Commission est assistée par le comité de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale. Ledit comité est un comité au sens du règlement (UE) n° 182/2011.

2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique.
3. Lorsque l'avis du comité doit être obtenu par procédure écrite, ladite procédure est close sans résultat lorsque, dans le délai pour émettre un avis, le président du comité le décide ou une majorité simple des membres du comité le demande.
4. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 8 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique, en liaison avec son article 5.
5. La décision adoptée reste en vigueur pendant toute la durée du document, du programme d'action ou de la mesure adoptés ou modifiés.
6. Un observateur de la Banque européenne d'investissement participe aux travaux du comité pour les questions qui concernent la Banque européenne d'investissement.

Article 36

Information, communication et publicité

1. Les destinataires de financements de l'Union sont tenus de faire état de l'origine de ces derniers (en particulier lorsqu'il s'agit de promouvoir les actions et leurs résultats) et d'en assurer la visibilité en fournissant des informations ciblées, cohérentes, efficaces et proportionnées à divers groupes, notamment aux médias et au grand public.
2. La Commission met en œuvre des actions d'information et de communication relatives au présent règlement, à ses actions et à ses résultats. Les ressources financières allouées au présent règlement contribuent également à la communication institutionnelle sur les priorités politiques de l'Union, dans la mesure où ces priorités sont directement liées aux objectifs mentionnés à l'article 3.

Article 37

Dérogation aux exigences en matière de visibilité

Pour des questions de sécurité ou en raison de sensibilités politiques locales, il peut être préférable, voire nécessaire de limiter les activités de communication et de visibilité dans certains pays ou dans certaines zones ou pendant certaines périodes. Dans ces cas, il convient de déterminer au cas par cas, en consultation et en accord avec l'Union, le public cible ainsi que les outils, les produits et les canaux à utiliser pour assurer la visibilité et promouvoir une action donnée. Lorsqu'une intervention rapide est nécessaire pour répondre à une crise soudaine, il n'est pas nécessaire de produire immédiatement de plan exhaustif de communication et de visibilité. Dans de telles situations, le soutien de l'Union doit néanmoins être mentionné de manière appropriée dès le départ.

Article 38

Clause SEAE

Le présent règlement s'applique conformément à la décision 2010/427/UE.

Article 39

Abrogation et dispositions transitoires

1. La décision n° 466/2014/UE, le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 et le règlement (UE) 2017/1601 sont abrogés avec effet au 1^{er} janvier 2021.
2. L'enveloppe financière du présent règlement peut également couvrir les dépenses d'assistance technique et administrative qui sont nécessaires pour assurer la transition entre le présent règlement et les mesures adoptées en vertu des actes précédents, à savoir: le règlement (UE) n° 233/2014, le règlement (UE) n° 232/2014, le règlement (UE) n° 230/2014, le règlement (UE) n° 235/2014, le règlement (UE) n° 234/2014, le règlement (Euratom) n° 237/2014, le règlement (UE) n° 236/2014, la décision n° 466/2014/EU, le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 et le règlement (UE) 2017/1601.
3. L'enveloppe financière prévue pour le présent règlement peut couvrir les dépenses relatives à la préparation de tout dispositif destiné à succéder au présent règlement.
4. Si nécessaire, des crédits peuvent être inscrits au budget au-delà de 2027 pour couvrir les dépenses prévues à l'article 20, paragraphe 1, et permettre la gestion des actions qui n'auront pas été achevées au 31 décembre 2027.

Article 40

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le [...] jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il est applicable à partir du 1^{er} janvier 2021.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

- 1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative
- 1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) (*groupe de programmes*)
- 1.3. Nature de la proposition/de l'initiative
- 1.4. Justification(s) de la proposition/de l'initiative
- 1.5. Durée et incidence financière
- 1.6. Mode(s) de gestion prévu(s)

2. MESURES DE GESTION

- 2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu
- 2.2. Système de gestion et de contrôle
- 2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

- 3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)
- 3.2. Incidence estimée sur les dépenses
 - 3.2.1. *Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses*
 - 3.2.2. *Incidence estimée sur les crédits de nature administrative*
 - 3.2.3. *Participation de tiers au financement*
- 3.3. Incidence estimée sur les recettes

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative

Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale

1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) (*groupe de programmes*)

Action extérieure

Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale

1.3. La proposition/l'initiative porte sur:

une action nouvelle

une action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire⁸⁴

la prolongation d'une action existante

une fusion ou une réorientation d'une ou de plusieurs actions vers une autre action/une action nouvelle

1.4. Justification(s) de la proposition/de l'initiative

1.4.1. *Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme, assorti(s) d'un calendrier détaillé pour la mise en œuvre de l'initiative*

À long terme, l'objectif général de l'instrument proposé est d'affirmer et de promouvoir les valeurs et les intérêts de l'Union dans le monde.

Conformément à l'article 3, paragraphe 5, et aux articles 8 et 21 du traité sur l'Union européenne, les objectifs spécifiques sont les suivants:

a) soutenir et encourager le dialogue et la coopération avec les régions et pays tiers du voisinage européen, d'Afrique subsaharienne, d'Asie et du Pacifique, ainsi que des Amériques et des Caraïbes;

b) au niveau mondial, promouvoir les droits de l'homme et la démocratie, soutenir les organisations de la société civile, consolider la stabilité et la paix et relever d'autres défis qui se posent à l'échelle de la planète;

c) réagir rapidement aux situations de crise, d'instabilité et de conflit; renforcer la résilience et assurer le lien entre aide humanitaire et action en faveur du développement; et répondre aux besoins et aux priorités relevant de la politique étrangère.

Au moins 90 % des dépenses prévues au titre de l'instrument devraient remplir les critères de l'aide publique au développement tels qu'établis par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

1.4.2. *Valeur ajoutée de l'intervention de l'Union (celle-ci peut résulter de différents facteurs, par exemple gains de coordination, sécurité juridique, efficacité accrue, complémentarités, etc.). Aux fins du présent point, on entend par «valeur ajoutée de*

⁸⁴

Tel(le) que visé(e) à l'article 58, paragraphe 2, point a) ou b), du règlement financier.

l'intervention de l'Union» la valeur découlant de l'intervention de l'Union qui vient s'ajouter à la valeur qui, sans cela, aurait été générée par la seule action des États membres.

Justification de l'action au niveau européen (ex ante)

Ces dernières années ont été marquées par des conflits régionaux, le terrorisme, la pression migratoire, une utilisation non durable des ressources et un renforcement du protectionnisme. Individuellement, les États membres seraient incapables de réagir efficacement à ces dynamiques mondiales, mais l'UE jouit d'une position unique pour relever les défis, développer les moyens de s'adapter à un monde en rapide mutation et fournir une aide extérieure grâce à ses compétences essentielles découlant des traités, à ses valeurs et à sa crédibilité en tant qu'acteur de la paix, défenseur de la démocratie et des droits de l'homme et chef de file dans la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement, à son influence politique et à sa nature supranationale, à la portée, à la cohérence et à la combinaison de ses instruments et au large éventail d'outils dont elle dispose pour la mise en œuvre sur le terrain.

L'UE a la possibilité d'instaurer un véritable dialogue d'égal à égal avec d'autres organisations régionales, par exemple avec l'Union africaine.

Dans certains domaines où les États membres ne sont pas prompts à agir, l'UE reste le principal, et parfois le seul, acteur à intervenir. C'est le cas, par exemple, dans des domaines sensibles tels que la défense des droits de l'homme et les missions d'observation électorale.

L'UE peut apporter une valeur ajoutée fondée sur le volume des ressources allouées au moyen de ses instruments, ses modes de gestion relativement souples et la prévisibilité des ressources sur toute la période couverte par le cadre financier pluriannuel.

L'UE possède un savoir-faire important dans certains domaines, lequel tire son origine de l'histoire de l'Europe elle-même (intégration régionale et transition démocratique, par exemple) et de ses politiques réussies (comme l'expertise en matière de sécurité alimentaire acquise avec la politique agricole commune et la politique commune de la pêche, et dans les normes techniques du marché unique). Elle jouit d'une réputation internationale reconnue en tant qu'acteur de paix et de prévention des conflits et en tant que défenseur actif des élections libres et des droits de l'homme.

L'UE est présente dans le monde par l'intermédiaire de ses délégations, ce qui lui permet de disposer d'un vaste réseau d'informations sur l'évolution de la situation dans les différents pays du monde. L'UE est aussi partie à la plupart des processus multilatéraux visant à faire face aux défis mondiaux. Cela lui permet d'être en permanence informée des nouveaux besoins et problèmes et ainsi de redéployer les ressources en conséquence. Les complémentarités entre l'action de l'UE et les actions menées par les États membres sont de plus en plus nombreuses. Cela renforce le dialogue politique et la coopération, qui passe de plus en plus par la programmation conjointe avec les États membres.

L'UE est également en mesure de compléter les activités des États membres dans la gestion de situations potentiellement dangereuses ou en cas d'interventions particulièrement coûteuses.

Valeur ajoutée de l'UE escomptée (ex post)

La valeur ajoutée escomptée générée par l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale devrait s'inscrire dans le prolongement des conclusions de l'examen à mi-parcours des instruments de financement extérieur. Lors de l'examen à mi-parcours, l'analyse des indicateurs de niveau d'impact contenus dans les règlements actuels (les objectifs de développement durable, par exemple) a fait apparaître l'émergence de tendances positives. De telles tendances devraient se poursuivre après 2020 avec la fixation d'objectifs internationaux pour 2030.

1.4.3. *Leçons tirées d'expériences similaires*

Le rapport d'examen à mi-parcours⁸⁵ adopté par la Commission pour 10 des instruments de financement extérieur⁸⁶, les rapports d'évaluation ex post sur l'assistance macrofinancière et l'examen à mi-parcours sur le mandat de prêt extérieur de la Banque européenne d'investissement⁸⁷ ont tous conclu que les instruments de financement extérieur étaient, dans l'ensemble, adaptés à l'objectif poursuivi et que des tendances positives se dessinaient en ce qui concerne la réalisation des objectifs. Les rapports montrent que davantage de ressources sont nécessaires pour les instruments de financement extérieur, qui ont atteint les limites de leurs possibilités financières.

Les instruments définissent le champ d'application, les objectifs et les procédures afin de permettre la mise en œuvre des politiques. Le rapport d'examen à mi-parcours a montré que leur nature habilitante leur permettait de couvrir la plupart des besoins et objectifs de l'action extérieure de l'UE. Ils gagneraient à mieux prendre en compte un certain nombre d'éléments tels que le nouveau cadre politique comprenant la couverture universelle prévue par le programme à l'horizon 2030, la crise migratoire/des réfugiés et le rayonnement extérieur des politiques internes. En outre, il convient de prêter plus d'attention aux liens entre développement et sécurité et au niveau global d'ambition en matière de paix et de sécurité dans le cadre de l'action extérieure.

L'introduction du principe de graduation⁸⁸ dans certains instruments (comme l'instrument de financement de la coopération au développement) a laissé un vide dans la capacité de l'UE de coopérer avec les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure dans le cadre de la coopération bilatérale. Certaines situations dans ces pays pouvant nécessiter un tel soutien (situations d'après crise, par exemple), il est apparu que l'UE devait trouver des modes de coopération innovants,

⁸⁵ Le rapport d'examen à mi-parcours COM(2017) 720 final reposait sur dix documents de travail des services de la Commission, soit un par instrument (voir liste ci-dessous), qui se basaient eux-mêmes sur dix évaluations indépendantes. Le rapport à mi-parcours, les documents de travail des services de la Commission et les évaluations indépendantes peuvent être consultés à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

⁸⁶ Ces 10 instruments étaient les suivants: l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD); le Fonds européen de développement (FED); l'instrument européen de voisinage (IEV); l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II); l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP); l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH); l'instrument de partenariat (IP); l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN); la décision Groenland; et le règlement commun de mise en œuvre.

⁸⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0584>

⁸⁸ Dans le domaine de la coopération actuelle de l'UE, «graduation» signifie que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ne sont plus éligibles pour la coopération bilatérale de l'UE.

comme indiqué dans le nouveau consensus européen pour le développement⁸⁹, avec les pays en développement plus avancés et les partenaires stratégiques, en tenant compte de la couverture universelle prévue par le programme à l'horizon 2030.

La promotion des valeurs fondamentales et des droits de l'homme est au cœur de ces instruments. Toutefois, il a été difficile de promouvoir et de faire avancer ce programme dans certains pays et l'espace dévolu aux organisations de la société civile s'est réduit dans de nombreux pays. Cette situation fait qu'il est difficile d'agir sur ces questions et met en évidence la tension qui existe entre la promotion du programme en matière de droits de l'homme et les intérêts propres prioritaires des partenaires.

Dans le contexte actuel marqué par des crises et des conflits multiples, l'UE doit pouvoir réagir rapidement aux contextes changeants. Toutefois, pour certains instruments, la capacité de réaction a été entravée par un manque de flexibilité financière. Lorsque de nouvelles priorités sont apparues, comme ce fut le cas de la crise migratoire/des réfugiés, la tentative de réaffecter des fonds au sein des instruments relevant du budget s'est heurtée à des difficultés, étant donné que des ressources importantes avaient été immobilisées dans des programmes à long terme, ce qui n'a pas permis de dégager une marge non allouée suffisante. Comme indiqué dans le rapport d'examen à mi-parcours, la flexibilité doit être renforcée.

Il importe d'assurer une cohérence entre les différents volets d'un instrument, entre les différents instruments et avec les donateurs. Dans l'ensemble, les conclusions du rapport d'examen à mi-parcours sur la cohérence sont contrastées. Selon ces conclusions, la cohérence au sein des instruments est satisfaisante. Il y avait un certain niveau de cohérence entre les instruments, mais la multiplicité des programmes a parfois conduit à un chevauchement des actions, en particulier dans le cas de la coopération complexe avec les pays en développement les plus avancés. En outre, l'interaction entre les approches géographiques et thématiques a parfois conduit à un manque de cohérence des réactions au niveau national. Les commentaires des délégations de l'UE ont montré qu'il leur était difficile de gérer les complémentarités et d'en tirer parti et de créer des synergies entre les instruments. Dans l'ensemble, il a été considéré que l'UE laissait échapper des possibilités de coordonner les stratégies pour un pays/une région donné(e).

En ce qui concerne la cohérence avec les États membres, l'examen a conclu qu'il était possible de renforcer davantage la programmation conjointe. Toutefois, cela nécessiterait, dans certains cas, un engagement accru de la part des gouvernements des pays partenaires comme des États membres.

Le rapport d'examen à mi-parcours souligne l'apparition de tendances positives en termes d'obtention de résultats. Toutefois, la mesure des résultats s'est heurtée à des difficultés. Les informations sur les systèmes de suivi visés dans les instruments ont souvent été limitées. Les données (y compris de référence) manquaient pour mesurer si les instruments étaient en passe d'atteindre certains de leurs objectifs (en particulier de haut niveau) et étayer l'idée que nombre de facteurs externes (par exemple les politiques du pays partenaire et les autres donateurs) influencent la réalisation des objectifs.

⁸⁹

Points 91-93.

Du point de vue de l'intégration des priorités de l'UE, des progrès considérables ont été observés dans l'ensemble des instruments existants dans le domaine du changement climatique⁹⁰, tandis que des efforts supplémentaires doivent être consentis pour faire face à l'ampleur des autres défis environnementaux tels que la perte de biodiversité et l'épuisement des ressources naturelles. L'intégration des droits de l'homme, y compris l'égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes, était considérée, dans la plupart des cas, comme étant «en cours», les gouvernements partenaires affichant parfois un manque d'intérêt ou une résistance à l'égard de ces questions.

Si les performances organisationnelles générales ont été jugées efficaces, certains acteurs n'en ont pas moins considéré que la mise en œuvre de certains instruments représentait une charge administrative. La Commission était parfois perçue comme se focalisant davantage sur les processus que sur les objectifs stratégiques et les résultats.

1.4.4. Compatibilité et synergie éventuelle avec d'autres instruments appropriés

Lors de la mise en œuvre du présent règlement, la cohérence avec les autres domaines de l'action extérieure et avec d'autres politiques pertinentes de l'UE sera assurée, de même que la cohérence des politiques au service du développement⁹¹. Conformément au programme à l'horizon 2030, cela implique de prendre en considération l'impact de toutes les politiques sur le développement durable à tous les niveaux: au niveau national, au sein de l'UE, dans les autres pays et au niveau mondial.

En outre, il convient de chercher des synergies avec les actions entreprises au titre d'autres programmes de l'UE, afin de maximiser l'impact des interventions combinées, ces programmes comprenant les Fonds structurels et d'investissement européens et Horizon Europe.

Les actions financées au titre de la présente proposition devraient être compatibles avec celles qui sont menées dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion III, de la décision concernant les pays et territoires d'outre-mer, de la politique étrangère et de sécurité commune et de la facilité européenne pour la paix, récemment proposée, qui ne relève pas du budget de l'UE. L'aide humanitaire définie à l'article 214 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne sera pas financée au titre de la présente proposition puisqu'elle continuera d'être financée au travers du règlement concernant l'aide humanitaire.

Un financement au titre du règlement devrait également servir à financer des actions liées à la mobilité à des fins d'apprentissage à destination, en provenance ou entre des pays tiers non associés au programme Erasmus, ainsi que la coopération et le dialogue politique avec ces pays, d'une manière qui soit cohérente avec le règlement Erasmus.

⁹⁰ À titre d'exemple, les contributions pour le climat au 11^e FED ont augmenté, passant de 3,3 % en 2014 à 23,3 % en 2016, et les contributions à l'ICD pour la lutte contre le changement climatique sont passées de 17,7 % en 2014 à 24,9 % en 2016. Source: indicateur 12b, cadre de résultats de l'UE pour le développement et la coopération internationale avec le concours du système de notification des pays créanciers du CAD de l'OCDE.

⁹¹ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/coherence-des-politiques-au-service-du-developpement_fr

1.5. Durée et incidence financière

Durée limitée

- en vigueur à partir de [JJ/MM]AAAA jusqu'en/au [JJ/MM]AAAA
- Incidence financière de AAAA jusqu'en AAAA pour les crédits d'engagement et de AAAA jusqu'en AAAA pour les crédits de paiement.

durée illimitée

- Mise en œuvre avec une période de montée en puissance à compter de 2021

1.6. Mode(s) de gestion prévu(s)⁹²

Gestion directe par la Commission

- dans ses services, y compris par l'intermédiaire de son personnel dans les délégations de l'Union;
- par les agences exécutives

Gestion partagée avec les États membres

Gestion indirecte en confiant des tâches d'exécution budgétaire:

- à des pays tiers ou aux organismes qu'ils ont désignés;
- à des organisations internationales et à leurs agences (à préciser);
- à la BEI et au Fonds européen d'investissement;
- aux organismes visés aux articles 70 et 71 du règlement financier;
- à des organismes de droit public;
- à des organismes de droit privé investis d'une mission de service public, pour autant qu'ils présentent les garanties financières suffisantes;
- à des organismes de droit privé d'un État membre qui sont chargés de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé et présentent les garanties financières suffisantes;
- à des personnes chargées de l'exécution d'actions spécifiques relevant de la PESC, en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiées dans l'acte de base concerné.
- *Si plusieurs modes de gestion sont indiqués, veuillez donner des précisions dans la partie «Remarques».*

Remarques

Les dépenses externes requièrent la capacité à utiliser tous les modes de gestion prévus, selon le cas et la décision prise au cours de la mise en œuvre.

⁹² Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb:

<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/FR/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. MESURES DE GESTION

2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu

Préciser la fréquence et les conditions de ces dispositions

Les systèmes de suivi et d'évaluation de la Commission sont de plus en plus axés sur les résultats. Ils impliquent aussi bien du personnel interne que des partenaires de mise en œuvre et des experts externes.

Les gestionnaires de projets dans les délégations et au siège suivent en permanence la mise en œuvre des projets et des programmes, utilisant les informations fournies par les partenaires de mise en œuvre dans le cadre de leurs obligations relatives à la présentation de rapports réguliers et notamment, dans la mesure du possible, par des visites sur le terrain. Le suivi interne permet de disposer d'informations précieuses sur les progrès accomplis et aide les gestionnaires à déceler les goulets d'étranglement, réels ou potentiels, et à prendre des mesures correctives.

En outre, des experts externes indépendants sont chargés d'évaluer l'efficacité des actions extérieures de l'UE au moyen de trois mécanismes différents. Ces évaluations contribuent au respect de l'obligation de rendre compte et à l'amélioration des interventions en cours. Elles permettent également de tirer des enseignements de l'expérience acquise afin qu'il en soit tenu compte dans les futures politiques et actions. Ces systèmes utilisent généralement les critères d'évaluation, notamment de l'incidence (potentielle), internationalement reconnus, du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Par exemple, dans le cadre de la coopération au développement, au niveau du projet, le système de suivi axé sur les résultats, géré au siège, fournit un instantané ciblé de la qualité d'un échantillon d'interventions. En s'appuyant sur une méthodologie très structurée et normalisée, des experts indépendants spécialisés dans le suivi axé sur les résultats, évaluent les performances du projet à l'aune des critères d'évaluation du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et formulent des recommandations sur la manière d'améliorer la mise en œuvre future.

Les évaluations au niveau du projet, qui sont principalement gérées par la délégation de l'UE responsable du projet, fournissent une analyse plus détaillée et plus approfondie et aident les gestionnaires de projet à améliorer les interventions en cours et à préparer celles à venir. Des experts externes indépendants, dotés de compétences thématiques et géographiques, sont recrutés pour procéder à cette analyse et recueillir des informations en retour ainsi que des éléments de preuve auprès de toutes les parties prenantes, en particulier les bénéficiaires finals. La Commission procède également à des évaluations stratégiques de ses politiques - de la programmation et de la stratégie à la mise en œuvre des interventions dans un secteur donné (tel que la santé ou l'éducation), dans un pays ou une région - d'un instrument spécifique. Ces évaluations jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques et la conception des instruments et des projets. Elles sont toutes publiées sur le site web de la Commission et un résumé de leurs conclusions figure dans le rapport annuel au Conseil et au Parlement européen.

2.2. Système(s) de gestion et de contrôle

2.2.1. Justification du (des) mode(s) de gestion, du (des) mécanisme(s) de mise en œuvre du financement, des modalités de paiement et de la stratégie de contrôle proposée

Modes de gestion

En ce qui concerne les modes de gestion, aucun changement fondamental n'est prévu et l'expérience acquise par les services de la Commission et les acteurs de la mise en œuvre au titre des programmes précédents contribuera à l'amélioration des résultats à l'avenir.

Les actions à financer au titre du présent règlement seront exécutées en gestion directe par la Commission à partir du siège et/ou par l'intermédiaire des délégations de l'Union et en gestion indirecte par l'une quelconque des entités mentionnées à l'article 62, paragraphe 1), point c), du nouveau règlement financier, afin de mieux réaliser les objectifs poursuivis par le règlement.

En ce qui concerne la gestion indirecte, comme l'énonce l'article 154 du nouveau règlement financier, ces entités doivent garantir un niveau de protection des intérêts financiers de l'Union équivalent à celui qui est garanti dans le cadre d'une gestion directe. Une évaluation ex ante des piliers des systèmes et procédures des entités sera effectuée conformément au principe de proportionnalité et en tenant dûment compte de la nature de l'action et des risques financiers encourus. Lorsque la mise en œuvre l'exige ou que des réserves ont été émises dans les rapports d'activité annuels, des plans d'action assortis de mesures spécifiques d'atténuation seront définis et mis en œuvre. Par ailleurs, des mesures de surveillance appropriées imposées par la Commission peuvent accompagner la mise en œuvre.

L'instrument prévoit la possibilité de confier également la gestion indirecte à des pays partenaires ou aux organismes qu'ils désignent. Cette gestion indirecte par un pays partenaire peut prendre la forme de différents degrés de délégation: une délégation partielle en vertu de laquelle la Commission conserve un contrôle ex ante sur les décisions du pays partenaire et effectue les paiements au nom du pays partenaire, ce qui, en vertu de l'article 154, paragraphe 6, point b), du nouveau règlement financier, ne nécessite pas d'évaluation ex ante des piliers; ou une délégation intégrale en vertu de laquelle, après une évaluation ex ante des piliers, le pays partenaire peut mettre en œuvre l'action en utilisant ses propres systèmes et procédures évalués, sans contrôle ex ante, par la Commission, de la mise en œuvre de l'action par le pays partenaire.

L'appui budgétaire sera également utilisé.

Des instruments financiers innovants, utilisés notamment en partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI), les institutions financières des États membres et d'autres institutions financières internationales, seront utilisés pour les activités de financement mixte. L'utilisation de fonds fiduciaires est également envisagée.

Architecture de contrôle interne

Le processus de contrôle interne/gestion est conçu de manière à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs en matière d'efficacité et d'efficience des opérations, à la fiabilité des rapports financiers et au respect du cadre législatif et procédural applicable.

Efficacité et efficience

Afin de garantir l'efficacité et l'efficience des opérations (et d'atténuer le risque élevé que présente l'environnement d'aide extérieure), en sus des différents éléments du processus de planification stratégique à l'échelle de la Commission, de l'environnement d'audit interne et des autres exigences imposées par son cadre de contrôle interne, les services chargés de la mise en œuvre continueront de s'appuyer sur un cadre de gestion de l'aide adapté pour tous ses instruments, qui comprendra notamment:

- une gestion déconcentrée de la majeure partie de l'aide extérieure par les délégations de l'Union sur le terrain;
- des chaînes de responsabilité financière claires et formalisées [de l'ordonnateur délégué (directeur général)] au moyen d'une subdélégation de l'ordonnateur subdélégué (directeur) au siège au chef de délégation;
- des rapports réguliers transmis au siège par les délégations de l'Union (rapports de gestion de l'aide extérieure), y compris une déclaration d'assurance annuelle établie par le chef de délégation;
- la mise sur pied d'un vaste programme de formation du personnel au siège et dans les délégations de l'UE;
- un soutien et des conseils importants du siège aux délégations (notamment par internet);
- des visites régulières de «supervision» aux délégations, tous les 3 à 6 ans;
- une méthodologie de gestion du cycle de projet et de programme comprenant: des instruments de soutien de la qualité pour la conception de l'intervention, les modalités de mise en œuvre, le mécanisme de financement, le système de gestion, l'évaluation et la sélection des partenaires de mise en œuvre, etc.; des instruments de gestion des programmes et projets, de suivi et de rapport pour une mise en œuvre efficace comprenant un suivi externe régulier des projets sur place; et des éléments d'évaluation et d'audit importants. Des simplifications seront recherchées en étendant le recours aux options simplifiées en matière de coûts et le recours commun aux travaux d'audit d'organisations partenaires. L'approche des contrôles différenciés en fonction des risques sera maintenue en fonction des risques sous-jacents.

Information financière et comptabilité

Les services chargés de la mise en œuvre continueront d'appliquer les normes de comptabilité et d'information financière les plus élevées en recourant à son système de comptabilité d'exercice (ABAC) ainsi qu'à des instruments propres à l'aide extérieure tels que le système commun d'information Relex (CRIS) et son successeur (OPSYS).

Pour ce qui est du respect du cadre législatif et procédural, les méthodes de contrôle de la conformité sont définies au point 2.3 (mesures de prévention des fraudes et irrégularités).

2.2.2. *Informations sur les risques recensés et sur le(s) système(s) de contrôle interne mis en place pour les atténuer*

L'environnement opérationnel dans lequel s'inscrit la coopération au titre du présent instrument se caractérise par les risques de non-réalisation des objectifs visés par

l'instrument, de gestion financière sous-optimale et/ou de non-respect des règles applicables (erreurs affectant la légalité et la conformité):

- une instabilité économique/politique et/ou une catastrophe naturelle qui peuvent entraîner des difficultés et des retards dans la conception et la mise en œuvre des interventions, en particulier dans les États fragiles;
- l'insuffisance des capacités institutionnelles et administratives dans les pays partenaires qui peut être la cause de difficultés et de retards dans la conception et la mise en œuvre des interventions;
- des projets et programmes géographiquement dispersés (couvrant de nombreux États/territoires/régions de manière approximative) peuvent poser des problèmes de logistique/de ressources pour le suivi, en particulier tout suivi sur place des activités;
- la diversité des partenaires/bénéficiaires potentiels ainsi que de leurs structures et capacités en matière de contrôle interne peut entraîner une fragmentation des ressources dont la Commission dispose pour appuyer et contrôler la mise en œuvre, et donc réduire leur efficacité et leur efficience;
- la piètre qualité et la quantité insuffisante des données disponibles sur les résultats et l'incidence de la mise en œuvre de l'aide extérieure dans les pays partenaires peuvent nuire à la capacité de la Commission à rendre compte des résultats et à en répondre.

2.2.3. *Estimation et justification du rapport coût-efficacité des contrôles (rapport «coûts du contrôle ÷ valeur des fonds concernés gérés»), et évaluation du niveau attendu de risque d'erreur (lors du paiement et lors de la clôture)*

Les coûts de contrôle interne/gestion représentent environ 4 % de la moyenne annuelle estimée de 12,78 milliards d'EUR prévue pour l'ensemble des engagements (opérationnels et administratifs) concernant les dépenses financées par le budget général de l'UE et le Fonds européen de développement pour la période 2021-2027. Ce calcul des coûts de contrôle ne concerne que les coûts de la Commission, à l'exclusion des États membres ou des entités chargées de l'exécution. Les entités chargées de l'exécution peuvent retenir jusqu'à 7 % pour la gestion des fonds, lesquels pourraient être partiellement utilisés à des fins de contrôle.

Ces coûts de gestion tiennent compte de l'ensemble du personnel au siège et dans les délégations, des infrastructures, des déplacements, de la formation, du suivi, des évaluations et des contrats d'audit (y compris ceux lancés par les bénéficiaires).

Le ratio activités de gestion/activités opérationnelles pourrait être réduit progressivement, sur la base des modalités améliorées et simplifiées du nouvel instrument, en s'appuyant sur les changements à introduire par le nouveau règlement financier. Les grands avantages découlant de ces coûts de gestion se perçoivent en termes de réalisation des objectifs stratégiques, d'utilisation efficace et efficiente des ressources et de mise en œuvre de mesures préventives ou autres contrôles rigoureux et d'un bon rapport coût-efficacité permettant de garantir l'utilisation légale et régulière des fonds.

Même si les améliorations de la nature et de l'orientation des activités de gestion et des contrôles de conformité en liaison avec le portefeuille se poursuivront, ces coûts sont, dans l'ensemble, nécessaires pour réaliser de manière efficace et efficiente les objectifs des instruments avec un risque minimal de non-conformité (erreur résiduelle inférieure à 2 %). Ils sont sensiblement inférieurs aux coûts qui

risqueraient de découler de la suppression ou de la révision à la baisse des contrôles internes dans ce domaine à haut risque.

Niveau probable de risque de non-respect des règles applicables

Sur ce point, l'objectif fixé pour l'instrument est le maintien du niveau de risque de non-respect historique (taux d'erreur), qui est un niveau d'erreur résiduel global «net» (sur une base pluriannuelle, après exécution de tous les contrôles et de toutes les corrections prévus sur les contrats clôturés) de moins de 2 %, ce qui correspond traditionnellement à une fourchette d'erreur estimée comprise entre 2 et 5 % sur un échantillon aléatoire annuel d'opérations analysé par la Cour des comptes européenne aux fins de la déclaration d'assurance annuelle (DAS). La Commission considère qu'il s'agit là du risque de non-respect le plus faible pouvant être obtenu compte tenu de son environnement à haut risque, ainsi que de la charge administrative et du nécessaire rapport coût-efficacité des contrôles de conformité. En cas de constat de faiblesses, des mesures correctrices ciblées seront appliquées afin de garantir des taux d'erreur minimaux.

2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

Préciser les mesures de prévention et de protection existantes ou envisagées, au titre de la stratégie antifraude par exemple.

Compte tenu de l'environnement à haut risque, les systèmes doivent anticiper un nombre important d'erreurs de conformité potentielles (irrégularités) dans les opérations et intégrer des contrôles de prévention, de détection et de correction de haut niveau au stade le plus précoce possible du processus de paiement. Cela signifie concrètement que les contrôles de conformité s'appuieront pour l'essentiel sur des contrôles ex ante approfondis réalisés sur place, sur une base pluriannuelle, par des auditeurs externes et les services compétents de la Commission avant les derniers paiements relatifs au projet (parallèlement à la poursuite d'audits ex post), qui vont bien au-delà des garanties financières prévues par le règlement financier. Le cadre de conformité se compose, entre autres, des grands éléments suivants:

mesures de prévention

- formation de base obligatoire, couvrant les questions liées à la fraude, dispensée aux personnes chargées de gérer l'aide et aux auditeurs;
- fourniture de conseils (y compris par internet), notamment dans le manuel des procédures existant, le manuel DEVCO et la série d'outils de gestion financière (destinés aux partenaires chargés de la mise en œuvre);
- évaluation ex ante pour garantir que les autorités gérant les fonds dans le cadre d'une gestion conjointe et décentralisée ont mis en place des mesures antifraude appropriées pour prévenir et détecter la fraude dans la gestion des fonds de l'Union;
- réalisation d'une analyse ex ante des mécanismes de lutte contre la fraude disponibles dans le pays partenaire dans le cadre de l'évaluation du respect du critère d'admissibilité de la gestion des finances publiques pour l'octroi d'une aide budgétaire (participation active à la lutte contre la fraude et la corruption, autorités d'inspection adéquates, capacité judiciaire suffisante et mécanismes de réaction et de sanction efficaces);

mesures de détection et de correction

- contrôles ex ante par les services de la Commission;
- audits et vérifications (tant obligatoires qu'axés sur les risques), notamment de la Cour des comptes européenne;
- contrôles a posteriori (axés sur les risques) et recouvrements;
- suspension du financement de l'UE en cas de fraude grave, notamment de corruption à grande échelle, jusqu'à ce que les autorités aient pris les mesures adéquates pour corriger et prévenir ce type de fraude à l'avenir;
- système de détection rapide et d'exclusion (EDES);
- suspension/dénonciation du contrat;
- procédure d'exclusion

Les stratégies de lutte contre la fraude appliquées par les services concernés, qui sont régulièrement révisées, seront adaptées si nécessaire une fois que la nouvelle version de la stratégie antifraude de la Commission (CAFS) aura été publiée, afin de faire en sorte, entre autres, que:

- les systèmes utilisés pour dépenser les fonds de l'UE dans les pays tiers permettent d'extraire les données utiles pour les intégrer dans la gestion des risques de fraude (double financement, par exemple);
- des réseaux et des outils informatiques consacrés à l'analyse des cas de fraude liés au secteur de l'aide extérieure soient mis en place s'il y a lieu.

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

3.1. Rubrique du cadre financier pluriannuel et nouvelle(s) ligne(s) budgétaire(s) de dépenses proposée(s)

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
			de pays AELE ⁹⁴	de pays candidats ⁹⁵	de pays tiers	au sens de l'article 21, paragraphe 2, point b), du règlement financier
	Rubrique VI. Le voisinage et le monde	CD/CND ⁹³				
VI	15 01 01 Dépenses d'appui pour l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale	CND	NON	NON	NON	NON
VI	15 02 01 Coopération géographique avec les pays et régions tiers	CD	OUI	OUI	OUI	OUI
VI	15 02 02 Interventions thématiques	CD	NON	NON	NON	NON
VI	15 02 03 Opérations de réaction rapide	CD	NON	NON	NON	NON
VI	15 02 04 Réserve pour les défis et priorités émergents	CD	NON	NON	NON	NON

⁹³ CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.

⁹⁴ AELE: Association européenne de libre-échange.

⁹⁵ Pays candidats et, le cas échéant, candidats potentiels des Balkans occidentaux.

3.2. Incidence estimée sur les dépenses

3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

Rubrique du cadre financier pluriannuel	<VI>	Rubrique VI. Le voisinage et le monde
--	-------------------	---------------------------------------

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Après 2027	TOTAL
Crédits opérationnels (répartis en fonction des lignes budgétaires énumérées au point 3.1) ⁹⁶	Engagements	(1)	10 735,497	11 013,405	11 408,197	11 938,063	12 630,804	13 527,578	14 619,798		85 873,342
	Paiements	(2)	1 460,701	3 419,496	5 288,668	7 159,359	8 903,375	10 178,560	11 279,598	38 183,585	85 873,342
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe du programme ⁹⁷	Engagements = Paiements	(3)	447,475	456,425	465,553	474,864	484,362	494,049	503,930		3 326,658
TOTAL des crédits pour l'enveloppe du programme	Engagements	=1+3	11 182,972	11 469,830	11 873,750	12 412,927	13 115,166	14 021,627	15 123,728		89 200,000
	Paiements	=2+3	1 908,176	3 875,921	5 754,221	7 634,223	9 387,737	10 672,609	11 783,528	38 183,585	89 200,000

⁹⁶ Ces crédits opérationnels, ainsi que ceux de l'IAP III et de l'EINS, couvriront également la garantie pour l'action extérieure, qui soutiendra les opérations du FEDD+, l'assistance macrofinancière et les prêts aux pays tiers sur la base de la décision 77/270/Euratom du Conseil, pour un montant proposé de 60 milliards d'EUR maximum, dont 14 milliards d'EUR sont prévus pour couvrir les prêts au titre de l'assistance macrofinancière.

⁹⁷ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	VII	«Dépenses administratives»
--	-----	----------------------------

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Après 2027</i>	TOTAL
Ressources humaines	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098		1 862,688
Autres dépenses administratives	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958		244,703
TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	301,056		2 107,391						

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Après 2027</i>	TOTAL
TOTAL des crédits des diverses RUBRIQUES du cadre financier pluriannuel	Engagements	11 484,028	11 770,886	12 174,806	12 713,983	13 416,222	14 322,683	15 424,784	91 307,391
	Paiements	2 209,232	4 176,977	6 055,277	7 935,279	9 688,793	10 973,665	12 084,584	38 183,584
									91 307,391

3.2.2. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits de nature administrative

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits de nature administrative.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits de nature administrative, comme expliqué ci-après:

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

Années	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
--------	------	------	------	------	------	------	------	-------

RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel								
Ressources humaines	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	266,098	1 862,688
Autres dépenses administratives	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	34,958	244,703
Sous-total RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	301,056	2 107,391						

Hors RUBRIQUE 7⁹⁸ du cadre financier pluriannuel								
Ressources humaines	353,505	353,505	353,505	353,505	353,505	353,505	353,505	2 474,538
Autres dépenses de nature administrative ⁹⁹	93,970	102,919	112,048	121,359	130,856	140,543	150,424	852,120
Sous-total hors RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	447,475	456,425	465,553	474,864	484,362	494,049	503,930	3 326,658

TOTAL	748,531	757,481	766,609	775,920	785,417	795,105	804,986	5 434,049
--------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	------------------

Les besoins en crédits pour les ressources humaines et les autres dépenses de nature administrative seront couverts par les crédits de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés si nécessaire par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

3.2.2.1. Besoins estimés en ressources humaines¹⁰⁰

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de ressources humaines.

⁹⁸ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

⁹⁹ À ce stade, aucune subvention n'est prévue pour l'EACEA.

¹⁰⁰ Le déploiement des ressources dans les délégations de l'UE sera effectué conformément aux dispositions de l'accord de niveau de service entre la Commission et le SEAE du 20 décembre 2010.

- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après:

Estimation à exprimer en équivalents temps plein

Années	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Emplois du tableau des effectifs (fonctionnaires et agents temporaires)							
Siège et bureaux de représentation de la Commission	1 019	1 019	1 019	1 019	1 019	1 019	1 019
Délégations	536	536	536	536	536	536	536
Recherche							
• Personnel externe (en équivalents temps plein: ETP) - AC, AL, END, INT et JPD ¹⁰¹							
Rubrique 7							
Financés au titre de la RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	- au siège	107	107	107	107	107	107
	- en délégation	39	39	39	39	39	39
Financés par l'enveloppe du programme ¹⁰²	- au siège	515	515	515	515	515	515
	- en délégation	3 237	3 237	3 237	3 237	3 237	3 237
Recherche							
Autre type (préciser)							
TOTAL	5 453	5 453	5 453	5 453	5 453	5 453	5 453

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés si nécessaire par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	Les tâches seront les mêmes que celles exercées actuellement (politique, programmation, financement et contrats, autres tâches horizontales)
Personnel externe	Les tâches seront les mêmes que celles exercées actuellement (politique, programmation, financement et contrats, autres tâches horizontales)

¹⁰¹ AC = agent contractuel; AL = agent local; END = expert national détaché; INT = intérimaire; JPD = jeune professionnel en délégation

¹⁰² Sous-plafonds de personnel externe financés sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

3.2.3. Participation de tiers au financement

La proposition/l'initiative:

- ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties
- prévoit le cofinancement par des tierces parties estimé ci-après:

Crédits en Mio EUR (à la 3^e décimale)

Années	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
Préciser l'organisme de cofinancement								
TOTAL crédits cofinancés								

3.3. Incidence estimée sur les recettes

- La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.
- La proposition/l'initiative a une incidence financière décrite ci-après:
 - sur les ressources propres
 - sur les autres recettes

veuillez indiquer si les recettes sont affectées à des lignes de dépenses

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

Ligne budgétaire de recettes:	Incidence de la proposition/de l'initiative ¹⁰³						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Article							

¹⁰³

En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisations sur le sucre), les montants indiqués doivent être des montants nets, c'est-à-dire des montants bruts après déduction de 20 % de frais de perception.