



---

*Document de séance*

---

**A8-0221/2016**

28.6.2016

# **RAPPORT**

sur le fonds d'affectation spéciale de l'Union pour l'Afrique: implications pour le développement et l'aide humanitaire  
(2015/2341(INI))

Commission du développement

Rapporteur: Ignazio Corrao

Rapporteuse pour avis (\*):  
Eider Gardiazabal Rubial, commission des budgets

(\* ) Commission associée – article 54 du règlement

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN .....	3
AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS .....	15
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND .....	19
VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND..	20

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur le fonds d'affectation spéciale de l'Union pour l'Afrique: implications pour le développement et l'aide humanitaire (2015/2341(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu l'article 41, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (traité UE),
  - vu l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
  - vu le fonds d'affectation spéciale d'urgence pour la stabilité et la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du déplacement de personnes en Afrique (fonds d'affectation spéciale d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique), mis en place lors du sommet de La Valette sur la migration, qui s'est tenu les 11 et 12 novembre 2015,
  - vu le plan d'action commun adopté lors du sommet de La Valette,
  - vu l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000<sup>1</sup>, ainsi que ses révisions successives et son annexe I C (cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020), correspondant au 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED),
  - vu le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, constituant le budget de l'Union européenne, et sa rubrique 4 ("L'Europe dans le monde"),
  - vu le programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté lors du sommet des Nations unies sur le développement durable organisé à New York en 2015,
  - vu le document de travail conjoint des services de la Commission intitulé "Égalité entre les hommes et les femmes et émancipation des femmes: transformer la vie des jeunes filles et des femmes dans le contexte des relations extérieures de l'UE (2016-2020)" (SWD (2015) 0182) et les conclusions du Conseil du 26 octobre 2015 dans lesquelles plan d'action sur l'égalité des sexes 2016-2020 est approuvé,
  - vu le programme d'action de Pékin (1995) et le programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD) (1994) et les résultats de leurs conférences d'examen,
  - vu l'article 52 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission du développement et l'avis de la commission des budgets (A8-0221/2016),
- A. considérant que l'objectif principal du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne pour l'Afrique, signé par le président de la Commission européenne et 25

---

<sup>1</sup> JO L 317 du 15.12.2000, p. 3

États membres, ainsi que la Norvège et la Suisse, et lancé lors du sommet de La Valette sur la migration, le 12 novembre 2015, par les partenaires européens et africains, vise à favoriser la stabilité dans ces régions et à contribuer à mieux gérer la migration; considérant, plus précisément, que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne vise à s'attaquer aux causes profondes de la déstabilisation, des déplacements forcés et de la migration clandestine, en veillant à promouvoir la résilience, les débouchés économiques et l'égalité des chances, la sécurité et le développement;

- B. considérant que le consensus européen pour le développement reste le cadre théorique de la politique de développement de l'Union et que le consensus européen en matière d'aide humanitaire réaffirme les principes fondamentaux de l'aide humanitaire; considérant que le caractère essentiel de la paix pour le développement a été reconnu dans le nouveau programme de développement durable à l'horizon 2030 et que l'objectif de développement durable n° 16 sur la paix et la justice a été introduit; considérant que l'Union et ses partenaires dans le domaine humanitaire doivent être en mesure d'apporter l'assistance et la protection, en fonction des besoins et du respect des principes de neutralité, d'impartialité, d'humanité et d'indépendance de l'action humanitaire, inscrits dans le droit international, notamment le droit humanitaire international;
- C. considérant que l'Afrique continue d'avoir des taux très élevés de croissance démographique et seulement un lent déclin des taux de fécondité, une situation qui conduira dans un proche avenir à une forte augmentation des jeunes populations en âge de travailler, ce qui apportera de grands avantages sociaux et économiques potentiels; qu'il est essentiel de fournir aux jeunes l'éducation et les compétences dont ils ont besoin pour réaliser leur potentiel et de créer des possibilités d'emploi pour favoriser la stabilité, la croissance économique durable, la cohésion sociale et le développement dans la région;
- D. considérant que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne a vocation à être un outil de développement qui rassemble les ressources des différents donateurs, afin de permettre à l'Union de fournir une réponse rapide, flexible, complémentaire, transparente et collective à une situation d'urgence dans ses divers aspects;
- E. considérant que 1,5 milliard de personnes dans le monde vivent dans des régions instables et touchées par des conflits, ainsi que dans des États fragiles, et que les espaces non gouvernés s'étendent, laissant nombre de personnes dans la pauvreté et devenant des zones de non-droit en proie à la corruption et à la violence; considérant que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne a été élaboré pour aider 23 pays dans trois régions du continent africain (Corne de l'Afrique; Sahel et bassin du lac Tchad; Afrique du Nord) qui comptent certains des pays africains les plus fragiles, qui sont touchés par des flux de migrants comme pays d'origine, de transit ou de destination, voire les trois, et qui valoriseront au mieux cette forme d'aide financière de l'Union; que les voisins africains des pays éligibles peuvent également bénéficier, au cas par cas, de projets du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne présentant une dimension régionale en vue de gérer les flux migratoires régionaux et de relever les défis transfrontaliers qui s'y rattachent;
- F. considérant que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne entend s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements dans les pays

d'origine, de transit et de destination, à travers un plan d'action articulé autour de cinq domaines: 1) les avantages des migrations en termes de développement; 2) l'immigration légale et la mobilité, 3) la protection et l'asile; 4) la prévention et la lutte contre l'immigration clandestine; et 5) le retour, la réadmission et la réintégration;

- G. considérant que la contribution de l'Union européenne s'élève à 1,8 milliards d'EUR, tandis que la Commission peut également s'appuyer sur des fonds supplémentaires provenant des États membres de l'Union et d'autres donateurs pour un montant équivalent; considérant que le fonds d'affectation spéciale est destiné à compléter les aides de l'Union aux régions couvertes pour un montant de plus de 10 milliards d'EUR jusqu'en 2020, avec l'objectif de soutenir une croissance économique inclusive et durable;
- H. considérant que deux fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne ont été créés en 2014, le fonds fiduciaire Bêkou, axé sur la stabilisation et la reconstruction de la République centrafricaine, lequel a donné des résultats positifs, et le fonds Madad, qui traite la réponse à la crise syrienne;
- I. considérant que le fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), dans son rapport intitulé "Rapport mondial sur la CIPD au-delà de 2014" publié le 12 février 2014, souligne que la protection des femmes et des adolescents frappés par la violence doit être prioritaire parmi les sujets abordés au niveau international en matière de développement;
- J. considérant que les fonds d'affectation spéciale relèvent d'une réponse ad hoc qui démontre le manque de ressources et de flexibilité qui caractérisent le cadre financier de l'Union, éléments pourtant indispensables pour garantir une réponse rapide et globale à la crise humanitaire, y compris sur le long terme;
- K. considérant que l'Union continuera de déployer des efforts pour mettre en œuvre effectivement la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies et les résolutions ultérieures des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité;

### **Enveloppe financière et aspects budgétaires**

1. rappelle que l'allocation des ressources financières se caractérise par trois phases principales: promesse, engagement et action/paiement; souligne cependant qu'il convient de tirer les leçons des fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne précédents; regrette qu'à ce jour, les contributions des États membres sont restées trop faibles, ne représentant qu'une petite partie de la contribution de l'Union et qu'elles sont, par conséquent, encore loin d'atteindre l'engagement officiel, totalisant seulement 81,71 millions d'euros en avril 2016 (soit 4,5 % des 1,8 milliard prévus); insiste sur le fait que les promesses et les engagements doivent se traduire en actions; rappelle au Conseil et à la Commission qu'une aide efficace se caractérise par un financement rapide et prévisible et demande que son déboursement soit facilité;
2. se félicite de l'intention de verser les fonds plus rapidement et de façon plus souple en cas d'urgence, et de la mise en commun de différentes sources de financement afin de répondre à la crise des migrants et des réfugiés dans ses multiples dimensions; déplore que la Commission ait détourné des crédits des objectifs et principes des actes de base

pour les réaffecter par l'intermédiaire du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne, car cette démarche est contraire aux règles financières et risque en outre de compromettre les politiques à long terme de l'Union; estime qu'un tel fonds doit ajouter de la valeur aux sources de financement existantes; demande donc d'utiliser de nouveaux crédits dans la mesure du possible et de garantir une totale transparence quant à l'origine et à la destination des fonds;

3. note que, dans le domaine des actions extérieures, les fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne sont principalement conçus pour permettre de répondre rapidement à une crise spécifique d'urgence ou post-urgence en tirant parti de la contribution des États membres de l'Union et d'autres donateurs tout en augmentant la visibilité des efforts européens au niveau international; reconnaît la valeur ajoutée de la mise en commun au niveau de l'Union d'un grand nombre de contributions nationales en sus des contributions substantielles des instruments de financement extérieur et du Fonds européen de développement (FED); souligne toutefois que les États membres ne devraient pas négliger leur engagement envers la réalisation de l'objectif de 0,7 % du revenu national brut (RNB) pour l'aide publique au développement (APD); invite les États membres à respecter les engagements pris en ce qui concerne à la fois l'objectif de 0,7 % d'APD et leur contribution au fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne pour l'Afrique;
4. souligne qu'en raison du caractère imprévisible des contributions volontaires, le recours aux instruments de financement hors budget de l'Union n'est pas envisageable en vue de la mobilisation de fonds supplémentaires; presse les États membres d'honorer leurs engagements et de s'aligner effectivement, dans les meilleurs délais, sur la contribution de l'Union, et permettre ainsi au fonds d'affectation spéciale de déployer pleinement son potentiel, plutôt que de s'en tenir au minimum requis pour obtenir des droits de vote au sein du conseil d'administration;
5. déplore que leur mise en place court-circuite l'autorité budgétaire et compromette l'unité du budget; constate que la création de cet instrument ad hoc constitue une reconnaissance du sous-dimensionnement du cadre financier pluriannuel 2014-2020; rappelle que le budget de l'Union repose à 85 % sur les contributions des États membres; estime que la mise en place de ce fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne revient, de fait, à réviser les plafonds du CFP actuel en augmentant les contributions des États membres; souligne, par conséquent, que la création d'instruments de financement en dehors du budget de l'Union doit rester exceptionnelle, car elle court-circuite l'autorité budgétaire et compromet l'unité du budget; déplore que le Parlement Européen ne soit pas représenté au conseil d'administration, alors même qu'une part importante des fonds provient du budget de l'Union; demande que l'autorité budgétaire soit invitée à participer au conseil d'administration;
6. constate que l'enveloppe financière de l'Union européenne pour le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne pour l'Afrique est aujourd'hui essentiellement financée par le 11e FED; souligne que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne a été créé car le budget européen et le CFP ne disposent pas des ressources et de la flexibilité nécessaires pour s'attaquer, rapidement et de manière exhaustive, aux différentes dimensions de ces crises; invite l'Union européenne à convenir d'une solution plus globale pour le financement d'urgence dans le cadre de l'actuelle révision du cadre

financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et la révision des instruments de financement de l'action extérieure en 2016, en vue d'améliorer l'efficacité et la réactivité de l'aide humanitaire et de l'aide au développement disponible dans le cadre du budget de l'Union;

7. préconise, en particulier, une révision adéquate du plafonnement afin de permettre l'inclusion de mécanismes de crise dans le CFP en vue de rétablir l'unité du budget; estime qu'une révision du CFP offrirait davantage de garanties sur le plan budgétaire, démocratique et juridique; souligne en outre qu'il convient de réviser les règles financières en vue de faciliter la gestion des fonds du budget de l'Union et de réaliser, dans le cadre d'une démarche coordonnée, davantage de synergies entre le budget de l'Union, le FED et la coopération bilatérale afin d'accroître l'incidence de l'aide au développement et de poser les jalons de la budgétisation du FED, tout en maintenant le niveau des ressources tel que prévu après 2021; presse la Commission de prendre immédiatement les mesures requises pour renforcer la participation de l'autorité budgétaire et aligner le fonds d'affectation spéciale et d'autres mécanismes sur la réglementation budgétaire, notamment en inscrivant ceux-ci au budget de l'Union;
8. observe que le Parlement a fait preuve de responsabilité, en tant que branche de l'autorité budgétaire, en acceptant de débloquer des fonds d'urgence; déplore cependant que la prolifération des instruments d'urgence conduise à l'abandon de la méthode communautaire; assure de sa volonté de préserver les principes fondamentaux du budget de l'Union, notamment l'unité budgétaire et la codécision; est d'avis que la véritable priorité réside dans le réexamen de la capacité de l'Union Européenne à réagir aux crises d'ampleur, au regard notamment dans leurs répercussions budgétaires; subordonne son accord aux instruments de crise qui seront désormais proposés à la prise en compte desdites répercussions dans l'examen à mi-parcours du CFP, qui doit avoir lieu avant la fin de 2016.
9. fait observer qu'un financement supplémentaire a été prélevé sur d'autres instruments financiers relevant du budget de l'Union tels que l'instrument de coopération au développement (ICD), pour 125 millions d'EUR, l'instrument en faveur de l'aide humanitaire, pour 50 millions d'EUR, et l'instrument européen de voisinage (IEV), à hauteur de 200 millions d'EUR;
10. note que sur la contribution totale de l'Union européenne de 1,8 milliards d'EUR, seul un milliard d'EUR provenant de la réserve du FED est une ressource supplémentaire; craint que le financement du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne ne soit mis en œuvre au détriment des autres objectifs de développement; rappelle que l'outil du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne devrait être complémentaire des instruments déjà existants et invite la Commission à garantir transparence et responsabilité sur l'utilisation et le montant des lignes budgétaires actuelles qui contribuent au fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne;
11. insiste sur le fait que les fonds du FED et les sources d'APD doivent être consacrés au développement économique, humain et social du pays d'accueil, avec un accent particulier sur les problèmes de développement déterminés dans la décision du fonds d'affectation spéciale, souligne que le développement n'est pas possible sans la sécurité; rappelle que le financement du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne doit

être mis en œuvre et évalué sur la base des critères de l'APD et que toutes les dépenses ne relevant pas de cette exigence doivent être financées par différentes sources mises en commun dans le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne; souligne à cet égard l'importance de la mutualisation des ressources provenant de sources diverses et multiples et des donateurs, et rappelle que la mobilisation est l'une des principales raisons à l'origine de la création de cet instrument consacré à des fins tellement diverses et hétérogènes; condamne toute utilisation de fond du FED et de l'APD pour la gestion et le contrôle des migrations et toute autre action sans objectifs de développement;

### **Financement en faveur des pays les moins avancés**

12. souligne que l'utilisation du FED pour financer le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne pour l'Afrique aurait une incidence sur les pays africains bénéficiaires d'une aide mais qui ne sont pas couverts par le fonds d'affectation spéciale et en particulier les pays les moins avancés (PMA); met en garde contre le risque d'un déplacement de l'aide aux dépens des pays les plus pauvres qui ont le moins accès à d'autres sources de financement;
13. regrette vivement que malgré que l'APD en faveur des PMA conserve toute son importance, le niveau, déjà faible, de l'aide au développement en faveur des PMA a baissé pour la deuxième année consécutive en 2014 et que la proportion de l'aide allouée à ces pays est à son niveau le plus bas en dix ans; invite par conséquent les États membres à veiller à ce que l'aide ne soit pas détournée des pays les plus pauvres pour couvrir le coût des crises actuelles;

### **Le rôle de la société civile, des ONG, des autorités locales et des organisations internationales**

14. estime que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne pour l'Afrique devrait contribuer au développement dans les pays de transit et d'origine des migrants, au renforcement et à l'amélioration des services publics locaux (services sociaux, santé, éducation, nutrition, culture) et de la participation politique et de la gouvernance, en particulier par le biais de projets communautaires; estime que le fonds devrait contribuer au développement de l'emploi dans les secteurs d'activités locales, tout en respectant les droits de l'homme et l'environnement; est d'avis que, dans ce cadre, les autorités locales doivent être consultées en tant que partenaires à part entière pourvu que l'efficacité et la bonne gouvernance soient pleinement garanties dans le respect des principes d'efficacité des aides et qu'elles devraient également être les acteurs principaux responsables du service public offert au niveau local; estime que la société civile, les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations internationales et les communautés de la diaspora devraient jouer un rôle central pour remédier aux causes profondes des flux migratoires et améliorer les services locaux; demande une procédure de consultation ouverte et participative avant la définition des projets, comme une contribution essentielle à l'évaluation des besoins en matière de développement;
15. rappelle que les collectivités régionales et locales, la société civile et les ONG sont des partenaires naturels pour une politique de développement efficace, et qu'un dialogue constant avec les autorités nationales et les communautés locales est essentiel pour définir des stratégies et des priorités communes et pour permettre une démarche fondée sur des preuves dans la mise en œuvre du fonds; souligne la nécessité d'une coopération



plus étroite avec les autorités locales et les ONG dans les États dont les garanties d'une bonne gouvernance et de transparence sont insuffisantes; demande que le principe de subsidiarité et d'appropriation soit respecté dans ce domaine d'action également; souligne que les organes gouvernementaux locaux, la société civile locale, les ONG et d'autres organisations internationales devraient être étroitement associés à la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne; demande à la Commission de clarifier et formaliser les procédures de consultation avec ces parties intéressées de manière à assurer leur participation effective aux débats se déroulant aux comités opérationnels, avec des critères d'éligibilité clairs et transparents;

16. souligne qu'il importe d'assurer un meilleur équilibre sur le plan du financement entre les pouvoirs publics du pays bénéficiaires et, en particulier, les acteurs fiables de la société civile, qui connaissent souvent mieux les problèmes de société où un appui est nécessaire;
17. rappelle l'importance d'une démarche de la résilience centrée sur les individus et la communauté et se dit fermement convaincu que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne devrait être axé non seulement sur le développement économique, mais aussi sur des projets de terrain dans le but spécifique d'améliorer la qualité, l'équité et l'universalité des services, ainsi que la formation en vue de développer les compétences locales, notamment en ce qui concerne l'éducation, la formation professionnelle, la santé et la nutrition, la sécurité alimentaire et les secteurs de l'eau et de l'assainissement, lesquels sont tous essentiels pour une inclusion accrue, l'émancipation et l'amélioration du bien-être des populations locales, en particulier les jeunes, car il peut répondre aux besoins des communautés vulnérables, y compris les minorités, mais aussi fournir des meilleurs services, plus équitables et plus durables, à l'ensemble de la population;

### **La transparence et la clarté pour une meilleure réalisation des objectifs**

18. reconnaît la complexité et le caractère multidimensionnel de la crise des réfugiés actuelle; met en garde cependant contre le risque sérieux de détournement des aides au développement de l'Union, notamment dans les pays touchés par un conflit où les questions de sécurité, de migration et de développement sont étroitement liées; met l'accent sur le fait que les projets couverts par le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne, qui a été créée en utilisant des sources essentiellement consacrées – en théorie – au développement, doivent avoir des objectifs de développement; souligne que les projets destinés à renforcer la capacité sécuritaire dans certains pays doivent être conçus de manière à ce que leur résultat final vise à atténuer la pauvreté, ainsi qu'à accroître la stabilité des pays bénéficiaires;
19. rappelle à la Commission et aux autorités directement chargées de la gestion du fonds d'affectation spéciale que les ressources provenant du FED ou d'autres fonds de développement doivent être utilisées exclusivement pour des actions directement consacrées à l'aide au développement; demande à la Commission de donner des garanties expresses concernant cette utilisation et de fournir des rapports réguliers et complets sur l'utilisation de ces fonds;
20. souligne que le budget de l'Union européenne ne peut être utilisé pour financer

directement des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (article 41, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne), mais que des opérations de maintien de la paix comprenant des objectifs de développement ne sont pas explicitement exclues; rappelle en outre que les articles 209 et 212 du traité sur l'Union européenne n'excluent pas explicitement le financement du renforcement des capacités dans le secteur de la sécurité;

21. invite la Commission et le conseil d'administration et le comité opérationnel à se concentrer principalement sur le renforcement des capacités, la stabilité et la paix, la résilience, le bien-être et l'autonomisation des populations locales, la promotion, la protection et le respect des droits de l'homme, la création de possibilités d'emploi et de formation, en particulier pour les femmes et les jeunes;
22. souligne avec force que le premier objectif de la politique de développement de l'Union, consacré par l'article 208 du traité FUE, est de réduire et d'éradiquer la pauvreté; à cet égard, déplore le fait que, bien que la contribution de l'Union européenne au fonds d'affectation spéciale sera faite en utilisant principalement les ressources d'APD, ce mécanisme de financement ne sera pas exclusivement axé sur des objectifs orientés vers le développement; souligne qu'une distinction claire, transparente et communicable doit être opérée dans le cadre du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne entre les enveloppes financières pour les activités de développement, d'une part, et celles destinées aux activités liées à la gestion de la migration, aux contrôles aux frontières et à toutes les autres activités, d'autre part; souligne qu'une dilution de l'APD, qui ferait que moins de fonds seraient utilisés pour lutter contre l'extrême pauvreté, saperait les progrès notables réalisés dans le développement au niveau international et constituerait un risque pour les objectifs de développement durable (ODD) adoptés récemment;

### **La cohérence des politiques de l'Union européenne et l'engagement sur les droits de l'homme**

23. invite l'Union à faire preuve d'une plus grande cohérence dans son action au niveau de la coopération internationale et du développement, à deux titres: l'Union et les États membres devraient, d'une part, agir selon leurs engagements et, d'autre part, afficher une cohérence globale dans leurs politiques extérieures et leurs instruments pour la région de l'Afrique, en particulier en ce qui concerne l'esprit de co-gestion qui ressort de l'accord ACP-UE de Cotonou; selon cette dernière approche, estime que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne doit refléter les principes de cohérence des politiques au service du développement durable et le complémentarité entre tous les acteurs, et éviter toute contradiction entre les objectifs du développement et la sécurité, les politiques humanitaires et migratoires; espère que le paquet "Mieux légiférer" contribuera à favoriser la cohérence des politiques de développement durable en tenant compte du développement et des droits de l'homme dans toutes ses analyses d'impact;
24. rappelle que les règles et critères qui régissent l'aide au développement destinée aux projets financés par le fonds d'affectation spéciale doivent être fixés en fonction des valeurs partagées et des intérêts communs, notamment quant au respect et à la promotion des droits de l'homme; à cet égard, souligne que la politique de l'Union européenne concernant la coopération en matière de sécurité, de gestion des flux migratoires et de traite et de trafic d'êtres humains devrait comprendre des dispositions

spécifiques visant à garantir le respect des droits de l'homme et de l'état de droit, avec une attention particulière pour les droits des femmes, les droits des personnes LGBTI, la santé sexuelle et génésique et les droits y relatifs, les droits de l'enfant, les droits des minorités et d'autres groupes particulièrement vulnérables; rappelle que l'Union doit promouvoir la lutte contre les discriminations fondées sur la religion ou les convictions personnelles, le sexe, la race ou l'origine ethnique, l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle;

25. rappelle que les fonds doivent participer aux objectifs à long terme de consolidation de la paix et de renforcement de la gouvernance dans les pays bénéficiaires; souligne la nécessité d'évaluer rigoureusement et systématiquement l'impact des actions financées par le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne pour l'Afrique sur la distribution de l'aide humanitaire; souligne que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne ne devrait pas porter atteinte à la coopération au développement à long terme de l'Union européenne; souligne que l'appropriation et la complémentarité des projets à court et à long terme doivent être garanties, préservées et alignées avec les stratégies régionales et nationales existantes de l'Union pour le Sahel, le golfe de Guinée, la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord; souligne la nécessité d'un diagnostic complet du pays et du secteur en vue d'une bonne affectation des fonds, ainsi qu'en matière de développement des partenariats étroits avec un large éventail d'acteurs de la société civile; accueille la composante "recherche" intégrée au fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne comme une opportunité de créer des possibilités de développement et des synergies entre l'Union et les pays concernés;

## **Objectifs et suivi**

26. invite la Commission à suivre systématiquement la manière dont les ressources financières du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne sont utilisées et allouées, et à augmenter le pouvoir de contrôle du Parlement sur ce fonds; demande notamment au Conseil et à la Commission de communiquer régulièrement sur les actions spécifiques accomplies tant par l'Union européenne que par les États africains dans l'utilisation de ces fonds ainsi que sur les résultats obtenus;
27. juge préoccupant le manque de coordination entre tous les acteurs concernés par la gestion du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne (et notamment entre la direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) de la Commission et sa direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO)), ainsi que l'absence de lignes directrices claires sur l'accès aux fonds disponibles; dénonce le fait que les critères de financement et les fonds disponibles pour la société civile dans le cadre du fonds d'affectation spéciale ne sont ni clairs ni transparents; rappelle la nécessité d'une meilleure communication entre la Commission, les États membres et le Parlement dans la programmation et la mise en œuvre des actions du fonds d'affectation spéciale en général pour la planification d'éventuels autres fonds d'affectation spéciale; rappelle la nécessité que la Commission lui accorde une attention particulière en ce qui concerne la cohérence et la coordination de ses mesures avec les programmes de développement régional, afin d'éviter tout chevauchement et de mettre en œuvre des interventions consacrées au développement et non pas aux contrôles et à la sécurité des frontières au détriment des migrants; demande à la Commission, pour le même motif et pour maximiser l'impact et l'efficacité de l'aide

globale, de maintenir un solide dialogue avec les Nations unies dans le cadre du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne invite également la Commission à redoubler d'efforts en vue d'une analyse d'impact plus systématique de ses politiques et programmes de financement, notamment du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne leurs effets sur le développement durable, les droits de l'homme et l'égalité des genres, et à intégrer les résultats de ces analyses dans ses politiques et programmes;

28. souligne l'absence de participation du Parlement, jusqu'à présent, dans la création du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne, et insiste sur la nécessité de s'assurer, grâce à des rapports réguliers et détaillés de la part de la Commission, du contrôle du Parlement sur la manière dont le fonds est mis en œuvre;
29. estime que, vu l'extrême souplesse et la rapidité propres aux fonds d'affectation spéciale, un rapport périodique devrait être présenté au Parlement au moins une fois tous les six mois; souligne avec force la nécessité du suivi, de l'évaluation et de la responsabilisation;
30. estime que la transparence, la communication et la visibilité des projets mis en œuvre dans le cadre du fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne sont de la plus grande importance afin d'en diffuser les résultats et de mobiliser et sensibiliser les acteurs privés européens, les autorités locales et régionales, les ONG et la société civile de manière à créer les conditions d'une plus large participation et à faciliter la participation des États membres;
31. souligne la nécessité d'un suivi scrupuleux de la mise en œuvre des dispositions relatives à la redistribution, à la réadmission dans le pays d'origine, ainsi qu'aux engagements financiers des États membres, en accordant une attention particulière aux droits de l'homme;
32. rappelle que les politiques migratoires de l'Union doivent essentiellement viser à remédier aux causes profondes de la migration, ayant pour objectif principal d'étudier et de résoudre les véritables causes de l'appauvrissement dans les pays d'origine telles que le pillage et l'exploitation des ressources humaines et naturelles par des entreprises multinationales, l'accaparement des terres, le soutien des États membres de l'Union aux gouvernements autocratiques et corrompus, le commerce des armes et les conséquences néfastes du paiement de la dette extérieure; souligne que les politiques migratoires de l'Union doivent contribuer à l'établissement de la paix et de la stabilité et promouvoir le développement économique, conformément à l'objectif n° 16 du programme de développement durable sur la paix et la justice en œuvrant pour assurer une vie saine pour tous à tout âge, parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et toutes les filles et garantir une éducation de qualité inclusive et équitable afin de créer les conditions d'un dividende démographique, conformément aux objectifs n° 3, 4 et 5 du programme de développement durable, en intensifiant les travaux visant à promouvoir et à organiser les voies de migration légales, conformément à l'objectif n° 7 du programme de développement durable ("faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées"), en renforçant la protection des migrants et des demandeurs d'asile et des groupes particulièrement vulnérables, en

s'attaquant plus efficacement à l'exploitation et à la traite des migrants, et en travaillant plus étroitement avec les pays tiers à améliorer la coopération en matière d'incitation au retour et à la réintégration des migrants dans leur pays d'origine, y compris les migrants hautement qualifiés, le retour volontaire et la réadmission, de manière à améliorer leurs perspectives;

33. souligne que l'instabilité et l'insécurité physique sont des causes principales de déplacement forcé et soutient par conséquent une démarche prenant en compte les situations conflictuelles dans la mise en œuvre du fonds qui donnerait la priorité à la prévention des conflits, la consolidation de l'État, la bonne gouvernance et à la promotion de l'état de droit; estime que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne est une excellente occasion pour l'Union de renforcer sa coopération et son dialogue politique avec ses partenaires africains, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre effective des accords de retour et de réadmission, et de tirer profit de stratégies communes pour la gestion des flux migratoires; souligne la nécessité d'un partage des responsabilités entre l'Union et ses partenaires africains, conformément aux conclusions du sommet de La Valette de novembre 2015; considère cependant que l'aide au développement ne devrait pas être utilisée pour ralentir les flux de migrants et de demandeurs d'asile, et que les projets couverts par le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne ne devraient pas servir de prétexte pour empêcher les départs ou pour durcir les contrôles aux frontières entre les pays, en ignorant ainsi les facteurs qui poussent les gens à quitter leur pays; se déclare vivement préoccupé par les effets que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne peut avoir sur les droits de l'homme, lorsque la limitation des flux migratoires comporte la coopération avec des pays qui commettent des violations systématiques et/ou graves des droits fondamentaux; demande à la Commission d'améliorer la transparence de ce fonds et souligne qu'il sera crucial d'effectuer un suivi et une évaluation des projets et des programmes financés, afin de s'assurer que le fonds remplit ses fonctions en aidant directement les personnes dans le besoin et non en finançant les gouvernements responsables de violations des droits de l'homme; demande de renforcer le respect des droits de l'homme des migrants dans les projets financés par l'Union;
34. souligne qu'il importe de comprendre les causes et les conséquences des migrations internationales selon la dimension hommes-femmes, y compris le processus de prise de décision et les mécanismes conduisant à la migration; rappelle que les femmes et les jeunes filles réfugiées et migrantes sont particulièrement vulnérables lorsqu'elles se trouvent dans des situations dans lesquelles leur sécurité ne peut être assurée et où elles risquent d'être soumises à la violence sexuelle ou à l'exploitation; insiste sur le fait que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne doit contribuer à la protection, au soutien et/ou à l'assistance des migrants vulnérables, des réfugiés et des victimes de la traite et qu'il convient d'accorder une attention particulière aux femmes et aux enfants;
35. relève que le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne pour l'Afrique a été créé dans le sillage du sommet de La Valette des chefs d'État ou de gouvernement sur les questions de migration; invite la Commission à présenter au Parlement les grandes lignes des mesures concrètes qui ont suivi ce sommet, notamment dans les domaines du développement, de la lutte contre les trafiquants et de la signature d'accords en matière de retour, de réadmission et de réintégration; demande au Conseil de donner à la Commission les mandats nécessaires pour conclure de tels accords avec les pays

concernés par le fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne.

36. charge son Président de transmettre la présente résolution au président du Conseil européen, à la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, au Conseil, à la Commission, aux parlements des États membres, aux coprésidents de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE et au président du Parlement panafricain.

26.4.2016

## AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS

à l'intention de la commission du développement

sur le fonds d'affectation spéciale de l'Union pour l'Afrique: implications pour l'aide au développement et l'aide humanitaire  
(2015/2341(INI))

Rapporteure pour avis (\*): Eider Gardiazabal Rubial

(\*) Commission associée – article 54 du règlement

### SUGGESTIONS

La commission des budgets invite la commission du développement, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

#### *Les aspects budgétaires du Fonds fiduciaire pour l'Afrique*

1. se félicite de l'intention de verser les fonds plus rapidement et de façon plus souple en cas d'urgence, et de la mise en commun de différentes sources de financement afin de répondre à la crise des migrants et des réfugiés dans ses multiples dimensions; déplore que la Commission ait détourné des crédits des objectifs et principes des actes de base pour les réaffecter par l'intermédiaire du fonds d'affectation spéciale, car cette démarche est contraire aux règles financières et risque en outre d'être préjudiciable aux politiques à long terme de l'Union; estime qu'un tel fonds doit ajouter de la valeur aux sources de financement existantes; demande donc d'utiliser de nouveaux crédits dans la mesure du possible et de garantir une transparence totale quant à l'origine et à la destination de ces ressources;
2. souligne qu'il importe de trouver un meilleur équilibre sur le plan du financement entre les pouvoirs publics du pays bénéficiaires et, en particulier, les acteurs fiables de la société civile, qui connaissent souvent mieux les problèmes de société où un appui est nécessaire;
3. reconnaît la valeur ajoutée de la mise en commun au niveau de l'Union d'un grand nombre de contributions nationales en sus des contributions substantielles des instruments de financement extérieur et du Fonds européen de développement (FED); déplore que les

engagements financiers pris par les États membres jusqu'ici, qui totalisaient 81,71 millions d'euros en avril 2016 (soit 4,5 % des 1,8 milliard prévus), ne représentent qu'une petite partie de la contribution de l'Union; souligne qu'en raison du caractère imprévisible des contributions volontaires, le recours aux instruments de financement hors budget de l'Union n'est pas envisageable en vue de la mobilisation de fonds supplémentaires; presse les États membres d'honorer leurs engagements et de s'aligner effectivement, dans les meilleurs délais, sur la contribution de l'Union, et permettre ainsi au fonds d'affectation spéciale de déployer pleinement son potentiel, plutôt que de s'en tenir au minimum requis pour obtenir des droits de vote au sein du conseil d'administration;

4. relève que les fonds d'affectation spéciale s'inscrivent dans le cadre d'une réponse ponctuelle qui prouve que le budget de l'Union et le cadre financier pluriannuel n'ont pas les ressources et la flexibilité nécessaires pour réagir rapidement et de façon globale à des crises majeures; déplore que leur mise en place court-circuite l'autorité budgétaire et compromette l'unité du budget; constate que la création de cet instrument ad-hoc constitue une reconnaissance du sous-dimensionnement du cadre financier pluriannuel 2014-2020; rappelle que le budget de l'Union repose à 85 % sur les contributions des États membres; estime que la mise en place de ce fonds d'affectation spéciale revient, de fait, à réviser les plafonds du cadre financier pluriannuel actuel en augmentant les contributions des États membres; souligne, par conséquent, que la création d'instruments de financement en dehors du budget de l'Union doit rester exceptionnelle, car elle court-circuite l'autorité budgétaire et compromet l'unité du budget; déplore que le Parlement Européen ne soit pas représenté au conseil d'administration, alors même qu'une part importante des fonds provient du budget de l'Union; demande que l'autorité budgétaire soit invitée à participer au conseil d'administration;
5. est fermement convaincu qu'il convient de trouver une solution plus globale pour le financement d'urgence dans le cadre du réexamen et de la révision du cadre financier pluriannuel; préconise, en particulier, une révision adéquate du plafonnement afin de permettre l'inclusion de mécanismes de crise dans le CFP en vue de rétablir l'unité du budget; estime qu'une révision du cadre financier pluriannuel offrirait davantage de garanties sur le plan budgétaire, démocratique et juridique; souligne en outre qu'il convient de réviser les règles financières en vue de faciliter la gestion des fonds du budget de l'Union et de réaliser, dans le cadre d'une démarche coordonnée, davantage de synergies entre le budget de l'Union, le FED et la coopération bilatérale afin d'accroître l'incidence de l'aide au développement et de poser les jalons de la budgétisation du FED, tout en maintenant le niveau des ressources prévu après 2021; presse la Commission de prendre immédiatement les mesures requises pour renforcer la participation de l'autorité budgétaire et aligner le fonds d'affectation spéciale et d'autres mécanismes sur la réglementation budgétaire, notamment en inscrivant ceux-ci au budget de l'Union;
6. observe que le Parlement a fait preuve de responsabilité, en tant que branche de l'autorité budgétaire, en acceptant de débloquent des fonds d'urgence; déplore cependant que la prolifération des instruments d'urgence conduise à l'abandon de la méthode communautaire; assure de sa volonté de préserver les principes fondamentaux du budget de l'Union, notamment l'unité budgétaire et la codécision; est d'avis que la véritable priorité réside dans le réexamen de la capacité de l'Union Européenne à réagir aux crises d'ampleur, au regard notamment dans leurs répercussions budgétaires; subordonne son accord aux instruments de crise qui seront désormais proposés à la prise en compte



desdites répercussions dans l'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, qui doit avoir lieu avant la fin de 2016.

7. relève que le fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique a été créé dans le sillage du sommet de La Valette des chefs d'État ou de gouvernement sur les questions de migration; invite la Commission à présenter au Parlement les grandes lignes des mesures concrètes qui ont suivi ce sommet, notamment dans les domaines du développement, de la lutte contre les trafiquants et de la signature d'accords en matière de retour, de réadmission et de réintégration; demande au Conseil de donner à la Commission les mandats nécessaires pour conclure de tels accords avec les pays concernés par le fonds d'affectation spéciale.

## RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS

<b>Date de l'adoption</b>	26.4.2016
<b>Résultat du vote final</b>	+: 25 -: 4 0: 0
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Nedzhmi Ali, Jean Arthuis, Jean-Paul Denanot, Gérard Deprez, José Manuel Fernandes, Eider Gardiazabal Rubial, Bernd Kölmel, Zbigniew Kuźmiuk, Vladimír Maňka, Ernest Maragall, Sophie Montel, Clare Moody, Siegfried Mureşan, Liadh Ní Riada, Jan Olbrycht, Younous Omarjee, Paul Rübig, Petri Sarvamaa, Patricija Šulin, Indrek Tarand, Inese Vaidere, Monika Vana, Daniele Viotti
<b>Suppléants présents au moment du vote final</b>	Andrey Novakov, Derek Vaughan, Anders Primdahl Vistisen, Tomáš Zdechovský
<b>Suppléants (art. 200, par. 2) présents au moment du vote final</b>	Isabella Adinolfi, Jens Gieseke

## RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND

<b>Date de l'adoption</b>	21.6.2016
<b>Résultat du vote final</b>	+: 19 -: 0 0: 4
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Louis Aliot, Ignazio Corrao, Nirj Deva, Doru-Claudian Frunzulică, Charles Goerens, Heidi Hautala, Maria Heubuch, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Norbert Neuser, Maurice Ponga, Cristian Dan Preda, Lola Sánchez Caldentey, Elly Schlein, Pedro Silva Pereira, Davor Ivo Stier, Eleni Theoharous, Paavo Väyrynen, Bogdan Brunon Wenta, Rainer Wieland, Anna Záborská
<b>Suppléants présents au moment du vote final</b>	Paul Rübigen
<b>Suppléants (art. 200, par. 2) présents au moment du vote final</b>	Clara Eugenia Aguilera García, Maria Noichl

## VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND

19	+
ALDE	Charles Goerens, Paavo Väyrynen
ECR	Nirj Deva, Eleni Theocharous
EFDD	Ignazio Corrao
PPE	Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Maurice Ponga, Cristian Dan Preda, Paul Rübige, Davor Ivo Stier, Bogdan Brunon Wenta, Rainer Wieland, Anna Záborská,
S&D	Clara Eugenia Aguilera García, Doru-Claudian Frunzuliță, Norbert Neuser, Maria Noichl, Elly Schlein, Pedro Silva Pereira

0	-
-	-

4	0
ENF	Louis Aliot
GUE/NGL	Lola Sánchez Caldentey
Verts/ALE	Heidi Hautala, Maria Heubuch

### Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention