



COORDINATION SUD

RASSEMBLER & AGIR
POUR LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE



EUROPE

NOTE D'ANALYSE

COMMISSION EUROPE

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027

Juin 2022

Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale (OSI).

Association loi 1901 fondée en 1994, Coordination SUD rassemble plus de 180 ONG, adhérentes directes ou au travers de ses six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, CRID, FORIM, Groupe initiatives). Elles mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées, ainsi que des actions d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale et de plaidoyer. Coordination SUD assure quatre missions : la représentation de positions communes auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde ; la défense et la promotion des ONG ; la veille et l'analyse du secteur de la solidarité internationale et enfin l'appui et le renforcement des ONG françaises.

La commission Europe de Coordination SUD rassemble les ONG membres menant des actions de plaidoyer sur des enjeux européens en matière de solidarité internationale, et les représentantes et représentants de Coordination SUD auprès de CONCORD.

Contact : paris@coordinationsud.org

Le Cadre financier pluriannuel (CFP) est l'outil dont dispose l'Union européenne pour gérer ses finances sur une période de sept ans. Son adoption pour la période 2021-2027 a suscité de nombreuses négociations menant à un accord conclu *in extremis* le 17 décembre 2020, pour une entrée en vigueur le 14 juin 2021. L'Europe de la solidarité internationale, grande perdante du compromis final, se retrouve avec une marge de manœuvre extrêmement réduite pour être à la hauteur de l'Agenda 2030 et des crises liées à la pandémie de covid-19. Si la rubrique « Voisinage et monde » représentait 6,15% du précédent CFP, elle est tombée à 5,39% du CFP (auquel s'ajoute le NGEU¹) 2021-2027².

Au cours de cette note, Coordination SUD aborde la nouvelle structure du CFP, en détaillant ses instruments, sa répartition et ses limites. Seront ensuite traités le nouvel instrument NDICI, ou Global Europe, sa structure et ses limites ainsi que les Initiatives Equipe Europe (Team Europe Initiatives, TEI).

Cette note servira de document de soutien aux organisations membres dans leur compréhension des enjeux de financement européens et de base commune pour leur plaidoyer. Face à l'opacité des processus d'élaboration de projets et d'attribution de financements qui marque le nouveau CFP, elle aura également vocation à servir d'appui aux organisations recherchant des financements ou souhaitant influencer les programmations locales. En outre, elle pourra être progressivement modifiée au fur et à mesure de l'obtention de nouvelles informations par Coordination SUD.

1. LE NOUVEAU CFP : UNE STRUCTURE INÉDITE

L'accord sur le CFP de l'Union européenne 2021-2027 est inédit dans sa structure. Il inclut un cadre financier pluriannuel de 1074,3 milliards d'euros³, soit 8,8% de moins que le précédent⁴ (1778,3 milliards d'euros⁵), qui sera graduellement augmenté de 11 milliards d'euros pour 10 programmes de l'Union européenne (incluant les instruments d'aide humanitaire et d'action extérieure)⁶. Entre 2021 et 2023, viendront s'ajouter à ces montants 750 milliards d'euros pour l'instrument de relance post-covid, le *Next Generation EU* (NGEU).

¹ Imaginé dès avril 2020, le NGEU est l'instrument temporaire de relance destiné à parer aux conséquences économiques et sociales liées à la pandémie de covid-19.

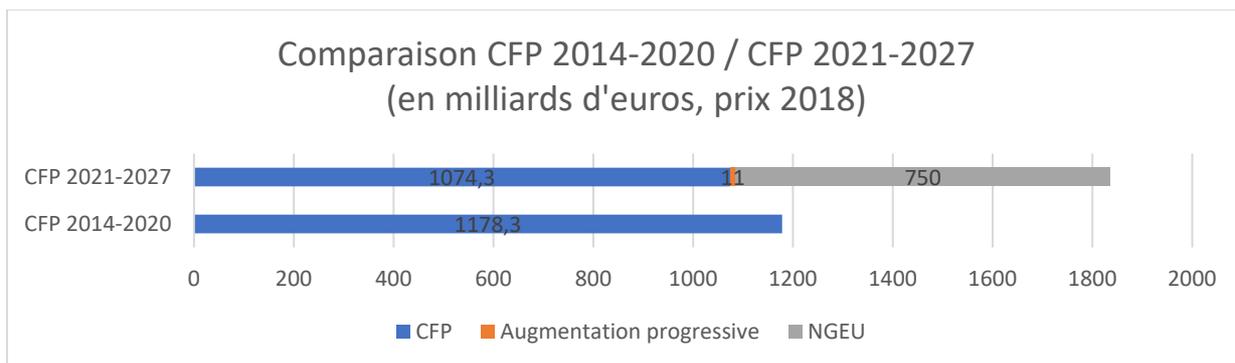
² Vincent Lequeux (2022), [Le budget de l'Union européenne](#), *Toute l'Europe*, mars.

³ Les chiffres sont calculés à prix constant 2018. Cette comparaison se base sur une estimation du budget 2016-2020 incluant le Royaume-Uni.

⁴ Commission européenne (2014), [Cadre financier pluriannuel 2014-2020 et budget 2014 de l'UE. Synthèse chiffrée](#), *Office des publications de l'Union européenne*.

⁵ Ce nombre fait référence aux crédits d'engagement. Source : Commission Européenne (2021), [Multiannual financial framework 2021-2027 \(in commitments – 2018 prices\)](#), avril.

⁶ Parlement européen (2020), [Le Parlement approuve le budget à long terme de l'UE pour 2021-2027](#), Strasbourg, décembre.



*Comparaison avec les [crédits d'engagement](#), prix 2011 actualisés en prix 2018.

Next Generation EU (NGEU) : une occasion manquée pour l'aide au développement

Imaginé dès avril 2020, le NGEU est l'instrument temporaire de relance destiné à parer aux conséquences économiques et sociales liées à la pandémie de covid-19. Doté de 750 milliards d'euros sous forme de dons et de prêts à destination des États membres de l'UE, il est composé de plusieurs mécanismes :

- La facilité pour la reprise et la résilience (672,5 milliards d'euros) qui viendra soutenir les réformes et investissements entrepris par les États membres
- Le soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires (REACT-EU, 47,5 milliards d'euros) qui viendra aider la "relance verte, numérique et résiliente"
- Des fonds supplémentaires pour des programmes spécifiques tels qu'Horizon Europe⁷ ou InvestEU.

L'aide humanitaire et l'aide au développement, qui devaient initialement recevoir une enveloppe dédiée de 15 milliards d'euros⁸, ne bénéficient finalement d'aucun financement dédié sur les 750 milliards d'euros du NGEU.

Les priorités politiques du CFP de l'UE sont reflétées dans 7 grands domaines de dépenses, également appelés rubriques. Elles ont évolué pour ce nouveau CFP, ainsi que les plafonds de financement qui leurs sont attribués⁹. Si l'on prend également en compte *Next Generation EU* (en prix de 2018) :

1. La rubrique Marché unique, innovation et numérique (Horizon Europe, InvestEU, etc.) représente 143,4 milliards d'euros (8%),
2. La rubrique Cohésion, résilience et valeurs (FEDER, Fonds de Cohésion, etc.) représente 1099,7 milliards d'euros (60%),
3. La rubrique Ressources naturelles et environnement (PAC, FEAGA, Feader) représente 373,9 milliards d'euros (20%),

⁷ Horizon Europe est le "programme-cadre" de recherche et d'innovation de l'Union européenne destiné à succéder au programme Horizon 2020. Il prendra effet au 1^{er} janvier 2021. La Commission européenne a élaboré et approuvé un plan pour Horizon Europe visant à augmenter les niveaux de dépenses de l'UE en sciences de 50% entre 2021 et 2027. À compter d'avril 2019, la Commission propose un budget de 94,1 milliards d'euros pour Horizon Europe contre 77 milliards d'euros pour le programme Horizon 2020 qui prend fin au 31 décembre 2020.

⁸ European Council (2020), [Special meeting of the European Council \(17, 18, 19, 20 and 21 July 2020\) – Conclusions](#), juillet.

⁹ Conseil de l'Union européenne (2021), [Infographie – Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et Next Generation EU](#), Union européenne, avril.

4. La rubrique Migration et gestion des frontières¹⁰ (Frontex, EASO, etc.) représente 22,7 milliards d'euros (1%),
5. La rubrique Sécurité et défense (FEDef, Fonds pour la sécurité intérieure, etc.) représente 13,2 milliards d'euros (1%),
6. La rubrique Voisinage et monde (NDICI, Aide humanitaire, etc.) représente 98,4 milliards d'euros (5%),
7. La rubrique Administration publique européenne représente 73,1 milliards d'euros (4%).

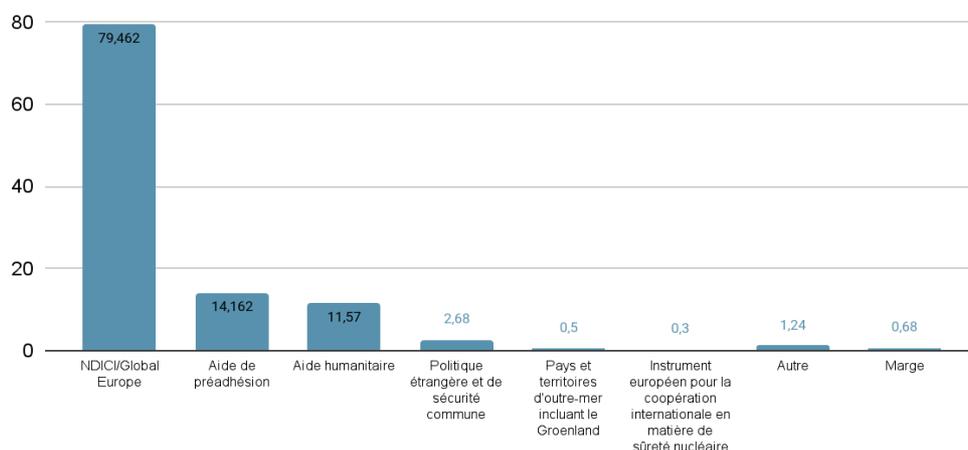
Un manque d'ambition

Concernant la rubrique d'aide extérieure, Coopération SUD, aux côtés de CONCORD Europe¹¹, a estimé que 10% du CFP devaient lui être consacrés face aux besoins dans les pays partenaires de l'aide européenne et les objectifs de développement durable fixés dans l'Agenda 2030. Alors que la Commission ne proposait que 9,6%¹², ce sont finalement 9,2%¹³ du CFP qui sont dédiés à l'action extérieure¹⁴, alors même que les besoins des populations de ces pays ont explosé avec la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales.

2. RUBRIQUE VOISINAGE ET LE MONDE ET NDICI/GLOBAL EUROPE

La composition de la rubrique Voisinage et le monde

Voisinage et le monde (en milliards d'euros, prix courants, mars 2022)



Source: Réunion avec la Commission européenne (INTPA/D3), NDICI-Global Europe. The new instrument for the EU's international cooperation policy, Mars 2022.

¹⁰ European Migration Law (2021), *Migration et gestion des frontières – Cadre financier pluriannuel 2021-2027*, avril.

¹¹ CONCORD Europe (2021) *Multiannual financial Framework. Make it work for development*, Bruxelles, juin.

¹² Commission européenne (2018), *Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend*, EUR-lex, mai

¹³ Ce calcul ne prend pas en compte le NGEU. C'est pourquoi le chiffre change fortement par rapport à la rubrique dédiées aux priorités du CFP ci-dessus, le NGEU n'intégrant aucune aide extérieure de l'UE.

¹⁴ Council of the European Union (2020), *Multiannual financial framework for 2021-2027 adopted*, Bruxelles, Press Office, décembre.

Le NDICI/Global Europe, pour plus de cohérence et de contrôle politique

Destiné à apporter plus de cohérence et de flexibilité à l'aide extérieure de l'Union européenne, l'instrument de voisinage, développement et coopération internationale (*NDICI* pour ses initiales en anglais), également appelé Global Europe, fusionne divers instruments existants d'action extérieure. À travers sa création, la Commission européenne entend « *renforcer la cohérence entre ces instruments, exploiter les économies d'échelle et les synergies entre les programmes et simplifier les processus* »¹⁵. Entre autres objectifs, il s'agit d'avoir plus de contrôle sur les orientations politiques et géographiques des précédents instruments (comme le Fonds européen de développement) mais également des fonds spéciaux déployés dans des circonstances particulières (tels que le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique).

Ce nouvel instrument est davantage orienté vers la promotion des intérêts européens grâce à l'accentuation du contrôle de l'UE. Le Conseil européen a, par exemple, demandé le 22 octobre 2021 à la Commission de « *présenter d'urgence des propositions et de mobiliser des financements pour des actions sur toutes les routes migratoires, conformément à l'ambition accrue de l'UE* ». Il a notamment ajouté : « *il convient de faire le meilleur usage possible d'au moins 10 % de l'enveloppe financière du NDICI, ainsi que des financements au titre d'autres instruments pertinents, pour des actions liées aux migrations* »¹⁶. Le NDICI risque ainsi de générer des tensions entre les différents objectifs de politique extérieure (plus particulièrement en matière commerciale, sécuritaire et migratoire) et les priorités de développement (éradication de la pauvreté et lutte contre les inégalités) qui seraient alors diluées ou instrumentalisées.

Objectifs de défenses horizontaux du NDICI/Global Europe

Les objectifs du NDICI visent à renforcer les priorités de l'UE à travers l'allocation des ressources du NDICI selon certains critères. Ces critères peuvent se croiser au sein des mêmes projets. Un projet peut par exemple entrer dans l'aide publique au développement, avoir comme objectif significatif l'égalité des sexes et contribuer à la lutte contre le changement climatique. Leur mise en œuvre repose sur :

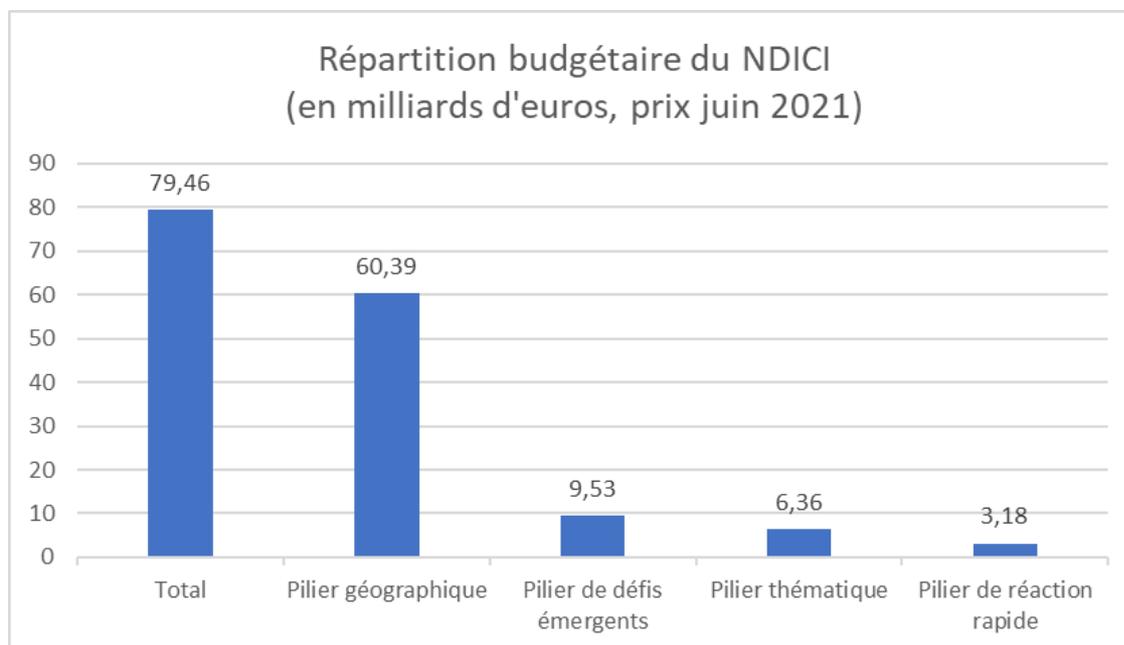
- 93% en aide publique au développement (APD)¹⁷,
- 20 % des dépenses d'APD consacrées au développement humain et à l'inclusion sociale,
- 85 % des nouvelles actions doivent avoir l'égalité de genre comme objectif principal ou significatif dont :
 - Au moins 5 % de ces actions doivent avoir pour objectif principal l'égalité de genre et les droits et l'autonomisation des femmes et des filles,
- 30 % pour les objectifs en matière de changement climatique,
- 10 % à titre indicatif pour soutenir la "gestion et la gouvernance des migrations et des déplacements forcés, ainsi que pour s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés lorsqu'ils visent directement des défis migratoires spécifiques".

¹⁵ Commission européenne (2018), [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions](#), Bruxelles, mai.

¹⁶ European Council (2021), [European Council meeting \(21 and 22 October 2021\) – Conclusions](#), Bruxelles, Press Office, octobre.

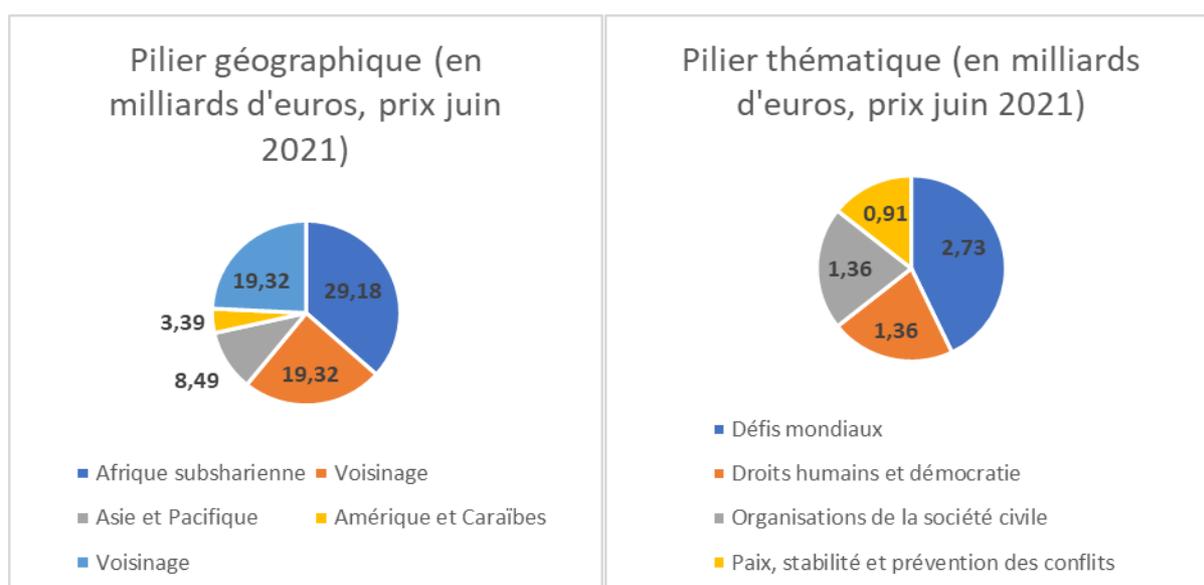
¹⁷ Selon les critères du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

3. LE NDICI: COMPOSITION, RISQUES ET OPPORTUNITÉS



Source : Commission européenne (2021), *L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (ivcdci) - «l'europe dans le monde»*, Bruxelles, Office des publications de l'Union européenne, juin.

Avec ce nouvel instrument est également créée une nouvelle direction générale au sein de la Commission européenne en remplacement de l'ancienne DG DEVCO : la DG INTPA (pour les partenariats internationaux). Elle conserve une unité dédiée aux autorités locales, à la société civile et aux fondations. Celle-ci est sous la responsabilité de la direction de la DG INTPA sur le développement humain, la migration, la gouvernance et la paix.



Source : Commission européenne (2021), *L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (ivcdci) - «l'europe dans le monde»*, Bruxelles, Office des publications de l'Union européenne, juin.

Le pilier de réponse/réaction rapide

Selon le règlement du NDICI, aucune programmation n'est nécessaire dans le cadre de ce pilier¹⁸. La mise en œuvre prend la forme d'une adoption directe de mesures d'aide exceptionnelle, de plans d'action et de mesures individuelles. La Commission, en lien avec le Service européen d'action extérieure, peut adopter des mesures d'aide exceptionnelle pour les actions de réaction rapide visant à:

- Contribuer à la stabilité et à la prévention des conflits dans les situations d'urgence, de crise émergente, de crise et de post-crise,
- Contribuer au renforcement de la résilience des États, des sociétés, des communautés et des individus et à l'articulation de l'aide humanitaire et de l'action de développement,¹⁹
- Répondre aux besoins et aux priorités de la politique étrangère.

Les actions de réaction rapide sont conçues pour permettre à l'Union de réagir efficacement aux situations exceptionnelles et imprévues suivantes :

- Une situation d'urgence, de crise, de crise émergente ou de catastrophe naturelle,
- Une situation constituant une menace pour la démocratie, l'ordre public, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou la sécurité et la sûreté des personnes, notamment celles exposées à la violence fondée sur le sexe dans des situations d'instabilité,
- Une situation menaçant de dégénérer en conflit armé ou de déstabiliser gravement le ou les pays tiers concernés.

Si les actions financées ne dépassent pas 10 millions d'euros, la Commission européenne doit simplement communiquer auprès du Parlement européen et des États membres. Ceux-ci doivent cependant adopter la mesure si ce montant est dépassé.

Coussin défis et priorités émergentes

Selon le règlement du NDICI, le montant de ce pilier sera utilisé entre autres²⁰ pour :

- assurer une réponse appropriée de l'Union en cas de circonstances imprévues ;
- répondre à des besoins nouveaux ou à des défis émergents, tels que ceux qui se posent aux frontières de l'Union ou de ses voisins, liés à des situations de crise et d'après-crise ou à la pression migratoire ;
- promouvoir de nouvelles initiatives ou priorités dirigées par l'Union ou internationales.

L'utilisation de ces fonds est décidée conformément aux procédures établies aux articles 14 et 21. Pour CONCORD Europe, "ces fonds peuvent être utilisés en complément de n'importe quel programme géographique ou thématique et du mécanisme de réaction rapide, pour faire face à des circonstances imprévues, à de nouveaux besoins ou à des défis émergents et pour promouvoir de nouvelles priorités. À ce titre, ces fonds sont considérés comme non programmables"²¹.

¹⁸ Commission européenne (2018), [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument](#), EUR-lex, , juin.

¹⁹ La totalité des financements correspondant à cet axe ont déjà été attribués dans le cadre de l'appui aux États et OSC travaillant autour de la crise en Syrie.

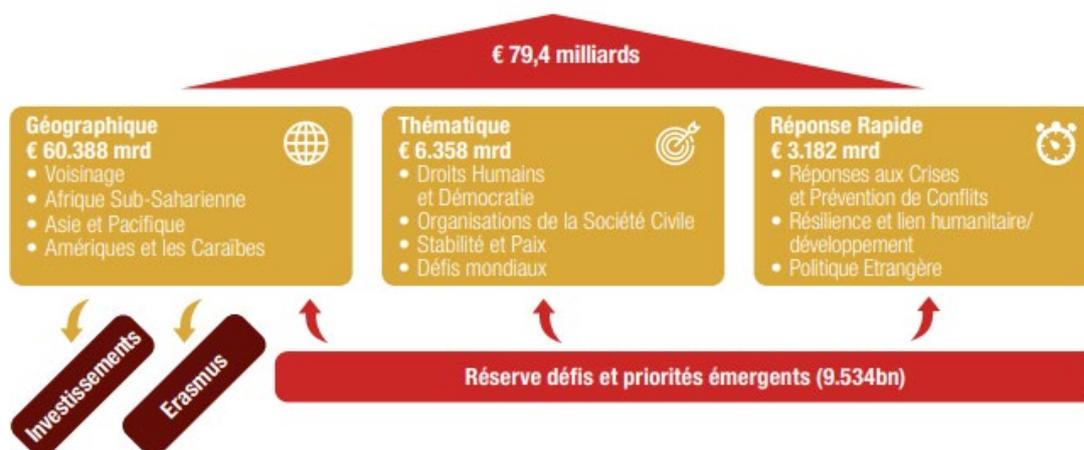
²⁰ Commission européenne (2018), [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument](#), EUR-lex, , juin.

²¹ CONCORD Europe (2022), [Guide to Global Europe Funding 2021-2027: For civil society organisations](#), Bruxelles, février.

Plus spécifiquement, 1 milliard d'euros est prévu par le règlement pour compléter trois programmes thématiques :

- 200 millions pour les droits humains et la démocratie
- 200 millions pour les organisations de la société civile
- 600 millions pour les défis mondiaux.

Des fonds de ce type ont déjà été mobilisés pour l'approvisionnement en vaccins, la fabrication de vaccins en Afrique, les réfugiés syriens, les migrations en Afrique du Nord et le partenariat mondial pour l'éducation.



Source: CONCORD Europe (2022), [Guide to Global Europe Funding 2021-2027: For civil society organisations](#), février.

Géographisation de l'aide : enjeux et risques

La Commission européenne utilise le NDICI pour « améliorer la cohérence entre les interventions géographiques et thématiques de l'UE ». Pour ce faire, elle a choisi de transférer la plupart des actions thématiques dans les programmes géographiques, qui représentent donc plus de 75% de l'enveloppe totale de l'instrument.

Toutefois, cette approche se voulant « multidimensionnelle » et « intégrée » participe au cloisonnement d'enjeux interdépendants et difficiles à réduire à de simples zones géographiques (droits humains et démocratie, OSC et autorités locales, stabilité et paix, défis mondiaux). Cela pourrait engendrer un risque de chevauchement des financements, une gestion des fonds plus difficile et de potentielles incohérences entre les actions financées au titre des enveloppes bilatérales/régionales et celles facilitées par les programmes thématiques. À titre d'exemple, un financement pourrait, par le biais géographique, viser à renforcer le système constitutionnel d'un pays. Parallèlement, un financement thématique « stabilité et paix » viendrait mettre en place un projet similaire. Cela exprime un manque de vision claire, globale et réellement stratégique en termes de développement et d'action humanitaire.

La géographisation soulève également certaines questions relatives au financement des OSC et autorités locales. La programmation et la mise en œuvre au niveau géographique se font par le biais de la coopération bilatérale/régionale, à travers les délégations de l'Union européenne et ambassades. Les gouvernements devront donc approuver la décentralisation des fonds pour ces deux types d'acteurs et actrices.

Si dans la programmation précédente, les instruments étaient pilotés depuis Bruxelles, les piliers géographiques sont dorénavant gérés au niveau des délégations de l'UE, qui peuvent donc subir des pressions de la part des États, plus que la Commission européenne. Certains États de l'UE dont les valeurs défendues sont parfois conservatrices peuvent jouer sur ces programmations, grâce à la présence de leurs représentants dans les délégations de l'UE, mais également depuis leurs ambassades dans les pays ciblés par l'aide de l'UE. En outre, certains pays partenaires peuvent également faire pression. Dans certains contextes compliqués pour la société civile, ce risque est non négligeable. Ainsi, dans les pays en proie à des conflits et au rétrécissement de l'espace civique, l'accès au soutien de l'UE au titre du pilier géographique n'est pas garanti.

L'articulation entre le pilier géographique et thématique du NDICI déterminera la mesure dans laquelle les préoccupations et les engagements de l'UE seront considérés comme prioritaires et bénéficieront des financements appropriés, en particulier pour l'atteinte des ODD et la réponse à la pandémie de covid-19. Cette géographisation des financements encouragera les délégations de l'UE à mettre en œuvre un dialogue pérenne et structuré avec les OSC au niveau national et régional. Dialogue, qui pour l'instant rencontre encore certaines limites (nombres d'acteurs consultés restreints, retours limités sur la prise en compte des apports des OSC, etc.)

Ciblage migrations : vers un détournement de l'aide

En cohérence avec la priorité accordée par la Commission européenne à la politique migratoire, le CFP se dote pour la première fois d'une rubrique dédiée aux migrations et à la gestion des frontières à l'intérieur de l'Union européenne. Mais l'instrument d'action extérieure n'est pour autant pas épargné par cette tendance : le règlement NDICI/Global Europe alloue 10% « à titre indicatif » aux activités liées aux migrations (soit près de 8 milliards d'euros sur sept ans).

Aux côtés de CONCORD et d'autres réseaux européens, Coordination SUD s'est toujours fermement opposée à un ciblage sur les migrations selon la définition de l'UE, dans la mesure où l'UE rechercherait davantage un contrôle des mobilités qu'une réduction des inégalités. À travers ce ciblage conséquent sur les migrations, l'UE choisit d'entretenir une confusion entre ses objectifs internes et externes, et *in fine*, de détourner l'APD des besoins réels des populations et de son objectif principal, tel que défini dans le Traité de fonctionnement de l'UE, dit Traité de Lisbonne.

Dans ce règlement, l'UE va encore plus loin en définissant une stratégie qui « associera tous les outils appropriés et les leviers nécessaires grâce à une approche incitative souple avec, le cas échéant, des changements possibles dans l'allocation des fonds liés aux migrations ». Pour les pays du « voisinage », le message est encore plus clair étant donné que l'APD sera octroyée à ces États selon « les progrès réalisés, entre autres, en matière de coopération sur les migrations »²². Il est donc clair que l'UE franchit un nouveau pas en affirmant officiellement subordonner les objectifs de développement à la politique migratoire. Cette approche incitative est pourtant pour le moins contestable, tant au niveau légal qu'en termes d'efficacité. Tout d'abord, elle contredit les principes d'efficacité de l'aide consignés dans la Déclaration de Paris (2005), le Programme d'action d'Accra (2008) et le Partenariat de Busan (2011). En outre, il n'est démontré nulle part que le développement freine les migrations et inversement. Les études contemporaines et l'Histoire

²² Union européenne (2021), [Règlement \(UE\) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil](#), *Journal officiel de l'Union européenne*, juin.

montrent plutôt que le développement socio-économique tend, à court et moyen termes, à stimuler les migrations²³.

Un autre point de tension sur les migrations réside dans le nouveau pilier « défis émergents », deuxième plus gros montant du NDICI/Global Europe. Afin de ne pas avoir de nouveau recours à des fonds fiduciaires répondant à des « crises conjoncturelles » (comme le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique de 2015 sur les migrations), l'UE choisit de se doter d'un « coussin financier » permettant de décaisser rapidement en cas de nouvelles priorités identifiées. Bien que la flexibilité budgétaire puisse permettre de répondre plus efficacement à des situations imprévues, cela signifie également que des ressources peuvent être allouées à des priorités de politique interne à l'UE, complétant les allocations déjà existantes au sein du NDICI/Global Europe. Ces fonds pourraient donc être instrumentalisés pour contraindre davantage les migrations.

Recentrage de l'aide sur les garanties et le blending²⁴

L'une des composantes majeures de ce nouveau CFP réside dans une nouvelle architecture financière. Destinée à attirer les investissements du secteur privé pour accroître l'accès au financement pour le développement durable des pays partenaires, elle sera soutenue par deux instruments principaux : la Garantie d'action extérieure (EAG) et le Fonds européen pour le développement durable plus (EFSD+). Plus de 67% des financements du NDICI/Global Europe sont mis en œuvre via ces instruments (soit 53,5 milliards d'euros).

Le EFSD+ et la EAG sont les principaux instruments de la mise en œuvre du plan d'investissement extérieur européen destinés à soutenir l'investissement dans les pays d'Afrique et du voisinage européen. Le EFSD+ devra 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. Il offrira des garanties pour encourager le secteur privé à investir dans des contextes plus risqués, tels que des États fragiles ou des régions touchées par un conflit²⁵.

Il est prévu de mettre en place un cadre de gouvernance spécifique pour le nouveau EFSD+, incluant la création d'un comité stratégique et d'un comité opérationnel, composés de représentantes et représentants de la Commission européenne (qui gère également le EFSD+) et du haut représentant, de tous les États membres de l'UE et de la BEI²⁶.

Selon le règlement NDICI-Global Europe, l'UE peut offrir des garanties dans le cadre du EFSD+ jusqu'à 53,5 milliards d'euros entre 2021 et 2027, en espérant que l'effet de levier pourrait permettre de lever jusqu'à 0,5 billion d'euros d'investissements publics et privés. L'objectif est de fournir des financements mixtes et des garanties provenant du budget de l'UE à toutes les banques de développement et institutions financières de développement publiques qui respectent les

²³ Michael A. Clemens (2014), *Does Development Reduce Migration ?*, Institute for the Study of Labor, octobre.

²⁴ Le blending, ou financements mixtes, peut se définir selon l'OCDE comme l'utilisation stratégique de financement du développement pour mobiliser les flux de capitaux privés vers les marchés émergents

²⁵ Conseil européen (2017), *Fonds européen pour le développement durable: le Conseil confirme l'accord final avec le PE*, Bruxelles, Press Office, juin.

²⁶ K. Sergejeff, E. Domingo, A. Jones (2022), *L'Europe dans le monde ? Le nouvel instrument financier de l'UE en 15 questions - réponse*, ECDPM, février.

exigences budgétaires de l'UE²⁷. Ce cadre d'investissement pour l'action extérieure sera financé par le pilier géographique²⁸.

Ces évolutions majeures au niveau des nouvelles modalités de financement se fait alors qu'aucune évaluation n'a démontré l'impact et la valeur ajoutée du précédent instrument de financement (EFSD) sur le développement, et son adéquation avec les principes d'efficacité de l'aide, en soutien aux pays les plus fragiles et populations en situation de vulnérabilité. Un rapport du Parlement européen publié en mai 2020, aligné avec de nombreuses conclusions similaires provenant de l'OCDE et de la société civile, mentionne même que « bien que le blending suscite un soutien croissant, celui-ci ne repose pas sur une base robuste de preuves empiriques. Bien qu'il ait généré des financements additionnels, les montants levés sont relativement faibles par rapport à la taille du gap financier qu'il est censé combler et les preuves sur son impact en termes de développement sont minces »²⁹.

Les garanties et le blending bénéficient principalement aux secteurs bancaire et de l'infrastructure. Or, la pandémie de covid-19 révèle plus que jamais l'importance cruciale des services publics et du développement humain pour la résilience des sociétés face à ces chocs. Concentrer une part croissante du financement de l'aide extérieure européenne des prochaines années à ces instruments est donc particulièrement préoccupant.

4. LA PROGRAMMATION DU NDICI/GLOBAL EUROPE

La programmation est le processus par lequel l'UE définit ses priorités de coopération internationale à moyen et long termes. La programmation du NDICI/Global Europe s'est achevée en décembre 2021 après l'adoption par la Commission européenne de [programmes indicatifs pluriannuels](#) (MIPs) nationaux, régionaux, ERASMUS+ et thématiques.

L'UE a défini ses domaines prioritaires et ses objectifs spécifiques pour la période 2021-2027 avec chaque pays et région partenaire. Les MIPs par pays ont été préparés par les délégations de l'UE (DUE) puis validés par le siège de l'UE, avant d'être finalement approuvés par les États membres de l'UE. Les MIPs définissent les priorités de l'UE en matière de coopération et les enveloppes financières globales pour chaque pays partenaire pour la période 2021-2027. Les MIPs contiennent également des allocations financières indicatives ainsi que des résultats et des indicateurs (avec une base de référence et des objectifs) pour mesurer l'efficacité de l'intervention de l'UE.

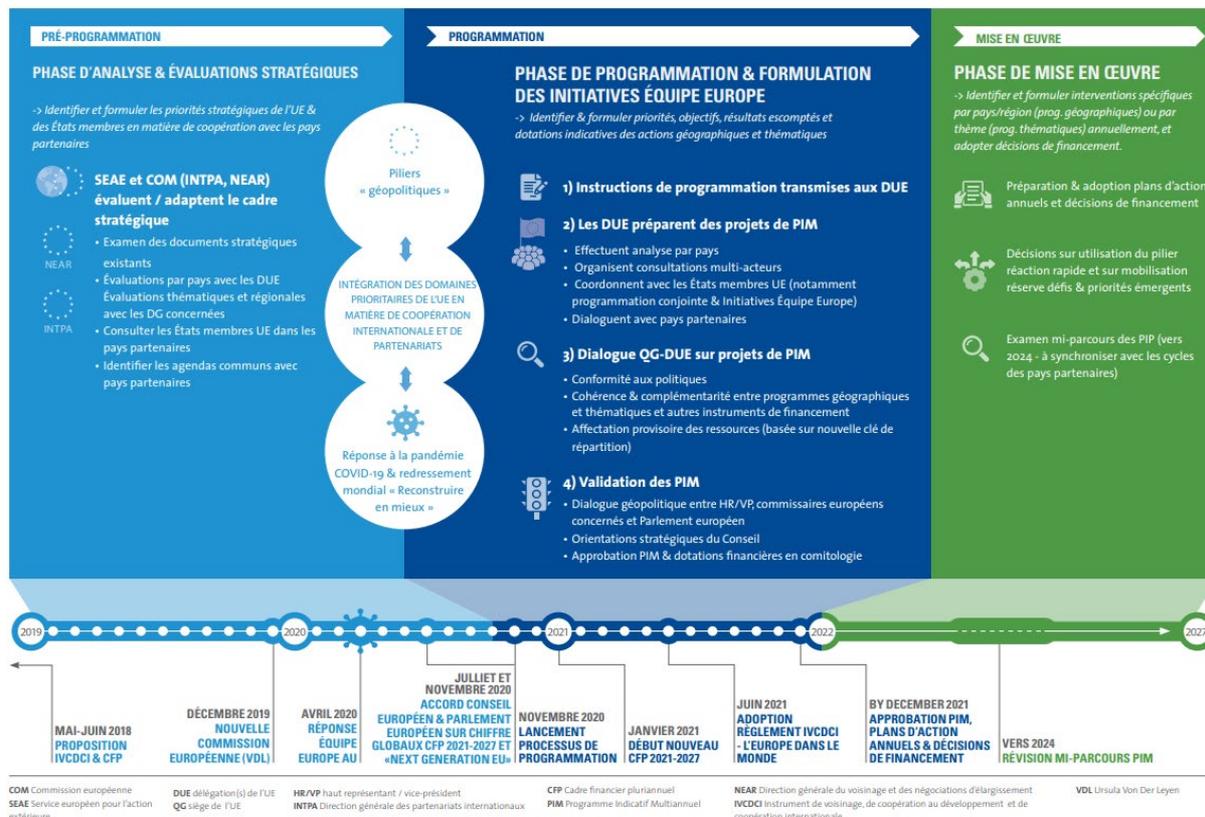
Il convient cependant de différencier les MIPs géographiques et thématiques. En effet, si les MIPs thématiques ne sont pas négociés avec les autorités des pays ciblés, les MIPs géographiques dépendent des discussions avec les pays partenaires, et peuvent donc aboutir à des projets moins ambitieux sur certains sujets. En outre, les projets thématiques ont une plus forte tendance à être réellement destinés aux OSC. À l'opposé, celles-ci seront plutôt considérées comme des prestataires de service dans le cadre du pilier géographique.

²⁷ K. Sergejeff, E. Domingo, A. Jones (2021) [Catching up with Global Europe. 15 questions on the EU's new financial instrument answered](#), ECDPM

²⁸ Commission européenne (2021), [L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale \(fvdcii\) - «l'europe dans le monde»](#), Bruxelles, Office des publications de l'Union européenne, juin.

²⁹ Policy Department for External Relations, (2020), [The use of development funds for de-risking private investment : how effective is it in delivering development results ?](#), Bruxelles, European Parliament, mai.

Les programmes indicatifs pluriannuels (MIPs) sont suivis par l'adoption de [plans d'action annuels](#) et de décisions de financement, étape qui marque la fin d'un premier cycle de programmation.



Source: K. Sergejeff, E. Domingo, A. Jones (2022), [L'Europe dans le monde ? Le nouvel instrument financier de l'UE en 15 questions - réponse](#), ECDPM, février.

Les plans de mise en œuvre au niveau national (PMON), sont les documents servant à identifier les actions que les délégations de l'UE vont mettre en œuvre dans un pays donné pour traduire dans la pratique les engagements d'égalité de genre définis dans les PIPs³⁰.

Adoption des plans d'action et des mesures (article 21 du règlement)

Les plans d'action et les mesures sont adoptés au moyen d'actes d'exécution, ou "implementing acts"³¹ de la Commission européenne³², qui décide seule pour:

- Les plans d'action, les mesures individuelles et les mesures de soutien, pour lesquels le financement de l'Union ne dépasse pas 10 millions d'euros ;

³⁰ K. Sergejeff, E. Domingo, A. Jones (2022), [L'Europe dans le monde ? Le nouvel instrument financier de l'UE en 15 questions - réponse](#), ECDPM, février.

³¹ Dans les domaines où des conditions de mise en œuvre uniformes sont nécessaires (fiscalité, agriculture, marché intérieur, santé et sécurité alimentaire, etc.), la Commission adopte des actes d'exécution, ou "implementing acts". Actes non législatifs, ils sont souvent de nature administrative ou technique et peuvent prendre diverses formes, telles que des décisions de financement individuelles, des décisions d'autorisation de mise sur le marché de certains produits ou des modèles de certificats requis par le droit communautaire. Sur le plan de la procédure, les actes d'exécution sont adoptés par la Commission après qu'elle ait consulté des comités composés d'experts techniques des États membres de l'UE. Le Parlement européen et le Conseil sont tenus informés pendant la préparation des actes d'exécution et ont un droit de regard, mais ne peuvent pas bloquer l'adoption des actes d'exécution.

³² Commission européenne (2018), [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument](#), EUR-lex, , juin.

- Les mesures spéciales ainsi que les plans d'action et les mesures adoptés afin de mettre en œuvre des actions de réaction rapide, pour lesquels le financement de l'Union ne dépasse pas 20 millions d'euros ;
- Les modifications techniques, à condition que ces modifications n'affectent pas de manière substantielle les objectifs du plan d'action ou de la mesure concernée

Avant l'adoption ou la prolongation des mesures d'aide exceptionnelle n'excédant pas 20 millions d'euros, la Commission informe le Conseil et le Parlement avant d'apporter des modifications substantielles importantes aux mesures d'aide exceptionnelle déjà adoptées.

En cas de crises (catastrophes naturelles ou d'origine humaine, menaces immédiates pour la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme ou les libertés fondamentales), la CE peut adopter des plans d'action et des mesures ou des modifications des plans d'action et des mesures existants, en tant qu'actes d'exécution immédiatement applicables.

Implication des OSC

Au niveau local, et pour chaque pays destinataire de l'aide, les DUE ont mis à jour des [feuilles de route](#) concernant leur engagement avec la société civile en lien avec les programmes thématiques société civile et droits humains. En outre, et afin de privilégier un meilleur dialogue au niveau local, il a été conseillé de privilégier une prise de contact avec:

- Le ou la référente société civile des DUE, qui doit être indiquée sur le site web de chacune d'entre elles.
- Les ambassades des pays chargés des projets et/ou Team Europe Initiatives (cf partie 3)
- Les délégations des agences de développement des pays chargés des projets et/ou Team Europe Initiatives (TEI)

Concernant les TEI spécifiquement, si la programmation d'une partie d'entre elles est trop avancée pour participer à leur élaboration, il est possible de s'engager à l'échelon local pour les initiatives en étant à leurs débuts.

Appels à projets pour le financements des OSC : où chercher ?

Les appels à projets sont centralisés sur le [site de la Commission européenne](#). À terme, ils évolueront vers un nouveau [site](#). Cependant certaines ONG ont mis en avant la perte de publications sur ce canal par rapport à la période correspondant au CFP précédent.

Pour pallier ce manque, il est également conseillé, notamment par le MEAE, de se rendre spécifiquement sur les sites de chacune des délégations de l'UE dans les pays ciblés. Certaines ONG ont d'ailleurs témoigné du fait que certains appels à projets étaient publiés sur ces sites sans l'être sur celui de la Commission européenne.

Selon des informations recueillies par Coordinatino SUD lors d'échanges avec le MEAE, le montant de chaque subvention est de 400.000 euros minimum, privilégiant ainsi les grandes ONG internationales. L'attribution aux ONGs locales passera donc par des financements en cascade, dont le maximum est de 60.000 euros.

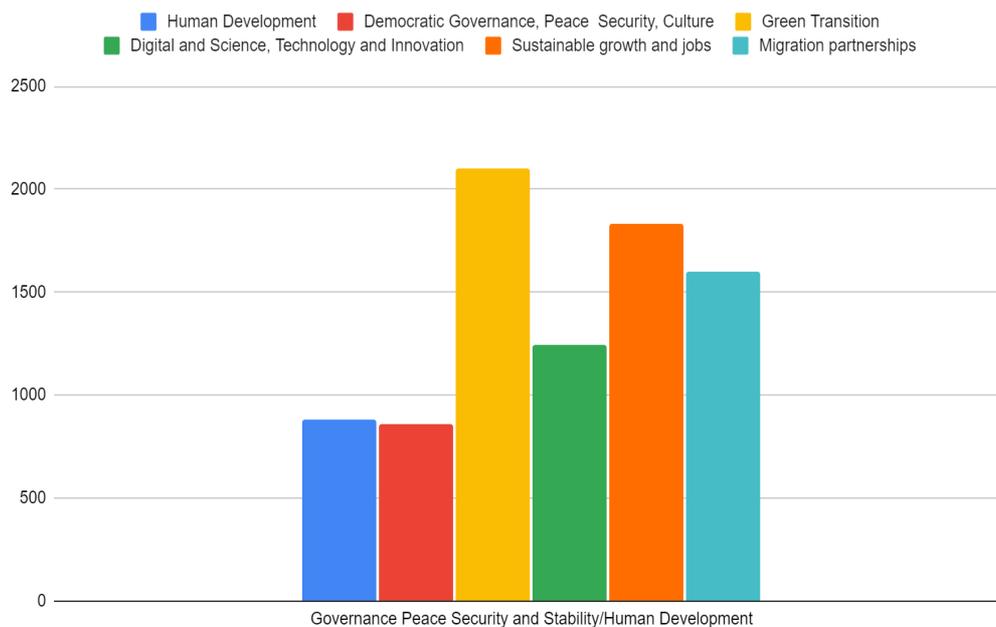
Premières informations sur les PIMs/MIPs

Début 2022, 99 MIPs avaient été adoptés :

- Voisinage : 3 MIPs nationaux, 1 multipays et 2 régionaux
- Afrique subsaharienne : 44 MIPs nationaux et 1 régional
- Asie et Pacifique : 23 MIPs nationaux, 1 multipays et 1 régional
- Amériques et Caraïbes : 17 MIPs nationaux et 1 régional
- MIP ERASMUS+
- Les 4 programmes thématiques (droits humains et démocratie, organisations de la société civile, stabilité et paix, et défis mondiaux)

Parmi les cinq priorités de la Commission européenne, les plus présentes dans les MIPs analysés sont les domaines de la gouvernance, de la paix, de la sécurité et de la stabilité (avec l'inclusion du développement humain) et du Green Deal.

Les partenariats pour la migration et les technologies numériques et de données sont rarement déclinés dans les programmes indicatifs nationaux (bien que la migration représente jusqu'à 15% du programme indicatif régional pour l'Afrique subsaharienne).



5. “INITIATIVES ÉQUIPE EUROPE”³³ (“TEAM EUROPE INITIATIVES”)

L'approche « Équipe Europe » a été initialement conçue comme un moyen d'accroître la coordination de la réponse de l'UE, des États membres, de leurs agences de mise en œuvre et de leurs institutions financières. L'utilisation d'une « marque » a pour objectif de renforcer la visibilité de l'aide apportée par l'UE, avec l'idée de :

- Mettre en avant des initiatives phare et facilement reconnaissables,
- Positionner l'Équipe Europe comme l'interlocutrice et partenaire de référence dans des domaines clés de la coopération,
- Éviter les interventions en silo et favoriser la gestion de groupe pour une programmation conjointe européenne, ce notamment afin d'éviter les gaps dans les interventions grâce à une meilleure communication.

Au total, les mesures et interventions de l'Équipe Europe représentent environ 46 milliards d'euros au premier semestre 2022. De nombreuses initiatives réunies sous ce label sont cependant moins aisées à chiffrer, car elles évoluent constamment.

Programmation des TEI

Au niveau national, les initiatives Équipe Europe (TEI) sont conçues et pilotées conjointement par les délégations de l'UE, les États membres et les institutions financières européennes présentes dans le pays en question. Pour la création d'une TEI, il faut une alliance de 3 entités, qui peuvent être des États membres, la Commission européenne, des agences publiques, etc. Ces alliances tournent autour de thématiques précises.

Au niveau régional, les initiatives Équipe Europe sont préparées au siège de l'UE, ce qui permet une plus grande implication des membres de l'Équipe Europe, notamment ceux qui n'ont pas de présence géographique dans certains pays. La contribution de l'UE aux initiatives Équipe Europe est spécifiée dans les MIPs respectifs. Les contributions bilatérales des États membres et des institutions de financement du développement peuvent être précisées à un stade ultérieur, tout comme les différentes modalités de mise en œuvre³⁴. En effet, les annonces d'octroi de fonds succèdent aux intentions annoncées, de telle façon que toutes les contributions ne sont aujourd'hui pas fixées.

Les États membres sont principalement impliqués au niveau du portage des différents TEI, en prenant le leadership en fonction de leurs priorités respectives. La Commission européenne peut également prendre le leadership d'une TEI.

La DG INTPA a mis en place un [tracker](#) sur internet pour suivre les différentes initiatives par pays.

Les initiatives de Team Europe sont incluses dans les Programme Indicatifs Multi Annuels (MIP, en anglais) et les Plans d'Action Annuels (AAP, en anglais) après avoir été « approuvées » au niveau des directeurs et directrices générales des institutions parties prenantes.

³³ K. Sergejeff, E. Domingo, A. Jones (2022), *L'Europe dans le monde ? Le nouvel instrument financier de l'UE en 15 questions - réponse*, ECDPM, février.

³⁴ K. Sergejeff, E. Domingo, A. Jones (2022), *L'Europe dans le monde ? Le nouvel instrument financier de l'UE en 15 questions - réponse*, ECDPM, février.

L'approche Team Europe constitue un principe directeur pour les MIP, comme indiqué dans les lignes directrices de programmation de l'instrument NDICI/Global Europe. Par conséquent, la partie financée par l'UE des TEI est incluse dans les MIP, bien que les MIP soient plus larges que les TEI³⁵.

Financement

Les TEI peuvent être financées par diverses sources, et particulièrement par le NDICI-Global Europe. Viennent ensuite les contributions bilatérales des États membres et les contributions d'autres acteurs (par exemple, les États non membres de l'UE participant à une initiative Team Europe et contribuant à partir de leurs propres budgets). Les informations recueillies jusqu'à présent indiquent que les TEI vont absorber des montants considérables des fonds alloués via le NDICI-Global Europe aux MIPs (au niveau des pays), avec un maximum de 50% de participation aux TEI régionales, mais sans cibles ou enveloppes affectées dans le règlement du NDICI/Global Europe. Les États membres ont manifesté différents niveaux d'intérêt, avec une forte implication de l'Allemagne dans 74 % des TEI, de la France dans 71 %, des Pays-Bas et de l'Espagne dans 53 %³⁶.

Les participants aux Initiatives Equipe Europe comprennent des organismes publics de l'UE, c'est-à-dire la Commission de l'UE (exemples: la DG INTPA, la DG NEAR), les États membres de l'UE par le biais de leur Agence de développement (par exemple, AECID, ENABEL) et les banques de développement (par exemple, AFD, KfW) ainsi que la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)³⁷.

Ressources clés

K. Sergejeff, E. Domingo, A. Jones (2022), [L'Europe dans le monde ? Le nouvel instrument financier de l'UE en 15 questions - réponse](#), ECDPM, février.

CONCORD Europe (2022), [Guide to Global Europe Funding 2021-2027: For civil society organisations](#), Bruxelles, février.

CONCORD Europe (2020), [EU seven year development aid instrument finally agreed - but tarnished by EU migration politics](#), décembre 2020.

³⁵ Concord Europe (2021), [Initiatives Team Europe - premiers aperçus et questions aux agences des États membres](#), septembre.

³⁶ Concord Europe (2021), [Initiatives Team Europe - premiers aperçus et questions aux agences des États membres](#), septembre.

³⁷ Concord Europe (2021), [Initiatives Team Europe - premiers aperçus et questions aux agences des États membres](#), septembre.



**Rassembler et agir
pour la Solidarité internationale**

14, Passage Dubail 75010 Paris
Tél. : + 33 1 44 72 93 72
www.coordinationsud.org