

Aide européenne au développement : comment être plus efficace sans dépenser plus ?

Elena MUÑOZ GÁLVEZ

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastrâ Europa



Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe



Aide européenne au développement : comment être plus efficace sans dépenser plus ?

Elena Muñoz Gálvez



Elena MUÑOZ GÁLVEZ

Elena Muñoz Gálvez est titulaire d'un diplôme d'économie de l'Université de Saragosse (Espagne), d'un master d'économie internationale de l'Université de Maastricht (Pays-Bas) et d'un master de politique et démocratie de l'Université nationale espagnole d'enseignement à distance, pour lequel elle a obtenu le premier prix. Elle est également titulaire d'un diplôme sur l'Union européenne de l'École diplomatique du ministère espagnol des affaires étrangères. Elle travaille comme conseillère dans les domaines des relations internationales et de la coopération au développement depuis plus de huit ans. Depuis 2009, elle est assistante parlementaire au Parlement européen.

Notre Europe

Notre Europe est un « think tank » indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous forme de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu

Présentation du projet : **« Comment mieux dépenser ensemble »**

Eulalia Rubio, Chercheur senior à Notre Europe

Les négociations relatives au cadre financier pluriannuel post-2013 s'inscrivent dans une période où de nombreux États membres déploient de considérables efforts de consolidation budgétaire. Dans ce contexte, il n'est guère surprenant d'entendre des voix s'élever à nouveau avec force pour demander que l'on « applique l'austérité » à l'échelon européen. Et pourtant, compte tenu de sa taille limitée (1 % du PNB de l'UE et 2,5 % des dépenses publiques européennes), on ne peut attendre d'importantes économies d'une réduction des dépenses à l'échelle communautaire. Pour répondre au défi de l'austérité, il serait plus judicieux de se pencher sur les dépenses d'ensemble – soit aux niveaux national et communautaire – et d'explorer d'éventuelles voies afin de réaliser des gains d'efficacité en réorganisant les missions de dépense ou en améliorant la coordination des dépenses nationales et communautaires.

Tel est en tout cas l'objectif de la série de publications que *Notre Europe* lance sous l'intitulé « Comment mieux dépenser ensemble ». Les analyses menées dans ces publications sont originales à plus d'un titre :

- Premièrement, les auteurs des documents ne se contentent pas de regarder ce qui se passe à l'échelle de l'UE, mais prennent en considération les dépenses d'ensemble – soit tant à l'échelle nationale qu'au niveau de l'UE – et étudient d'éventuelles synergies entre les interventions budgétaires communautaires et nationales.
- Ensuite, chaque document se consacre à un domaine politique précis et est rédigé par un expert en la matière.
- Enfin, l'analyse va au-delà de la question du « dépenser plus ou dépenser moins » et aborde la question du « dépenser mieux ». Dès lors, au lieu de se concentrer sur le montant dépensé ou potentiellement économisé, les auteurs se penchent sur la conception appropriée des interventions budgétaires dans un domaine donné et sur les mérites des dépenses publiques par rapport à d'autres types d'interventions publiques.

1. L'approche d'ensemble : une réponse judicieuse au défi de l'austérité

Comme mentionné ci-avant, ces publications se caractérisent notamment par l'adoption d'une approche globale pour explorer d'éventuelles voies d'amélioration de l'efficacité des finances publiques en Europe. Une réflexion d'ensemble permet de dresser un tableau plus large de la situation, de déterminer ce qui est dépensé aux niveaux européen, national et infranational dans un domaine politique précis, et enfin de mieux appréhender la manière dont ces différents niveaux de dépenses interagissent.

Comme l'explique Amélie Barbier-Gauchard dans sa contribution au projet¹, l'adoption d'une vision globale des finances publiques en Europe offre de nombreux avantages. Dans les débats consacrés au budget com-

1. Amélie Barbier Gauchard, « [Penser le budget communautaire et les dépenses publiques en Europe – La nécessité d'une approche d'ensemble](#) », *Bref n° 29, Notre Europe*, juin 2011.

munautaire, la question des dépenses communautaires est généralement abordée de manière quasi-exclusive. Par conséquent, il est par exemple fréquent d'entendre critiquer le profil actuel des dépenses communautaires au motif qu'elles ne reflètent pas la hiérarchie des défis et des priorités politiques établies par les autorités de l'Union. Ce type de commentaire fait tout simplement l'impasse sur le fait que les dépenses communautaires ne représentent que 2,5 % de l'ensemble des dépenses publiques en Europe. Comme le fait observer à juste titre Amélie Barbier-Gauchard, la prise de recul permet de poser des jugements plus fondés quant à la hiérarchie des ressources consacrées aux différentes priorités politiques en Europe. Cela permet également de comparer la composition des dépenses publiques en Europe avec ce que l'on observe dans d'autres entités fédérales ou confédérales (comme les États-Unis).

Une approche globale peut également s'avérer particulièrement utile en vue de l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques en Europe. Comme évoqué plus haut, le budget communautaire est très limité – il ne représente que 1 % du PIB de l'UE –, tandis que les dépenses nationales dans l'UE-27 représentent environ 50 % du PIB national. Une réduction du budget communautaire ne peut donc constituer la « panacée » pour redresser les finances publiques nationales. Il semble en revanche plus prometteur de chercher à réaliser des gains d'efficacité en réorganisant les missions de dépense ou en améliorant la coordination des dépenses nationales et communautaires.

La réorganisation des missions de dépense revient en réalité à poser une des éternelles questions qui jalonnent les débats sur le budget communautaire : « Qui doit faire quoi ? ». Si de nombreuses études se sont déjà penchées sur la question, notre exercice se démarque en ce sens où nous nous concentrons sur des domaines politiques particuliers. Donc, au lieu d'identifier les domaines politiques pour lesquels des interventions supranationales semblent souhaitables, nous cherchons à identifier, pour

un domaine politique spécifique (*cf.* §-2), quelles dépenses concrètes seraient mieux effectuées à l'échelle communautaire par rapport à l'échelon national.

En ce qui concerne la coordination, il convient d'observer que la plupart des dépenses communautaires portent sur des domaines de compétence « partagée » avec les États membres, et/ou sont soumises au cofinancement national. Dans ces circonstances, l'amélioration de l'efficacité des dépenses communautaires dépend en grande partie de notre capacité à organiser de manière efficace les interventions de dépenses nationales et communautaires qui se chevauchent.

Enfin, nous pensons qu'il est nécessaire de réfléchir sérieusement à la manière d'améliorer la coordination horizontale entre les actions budgétaires nationales. Comme le souligne Amélie Barbier-Gauchard, il n'est pas rare d'entendre parler de la nécessité d'utiliser le budget communautaire afin de mettre en œuvre la stratégie UE-2020, mais nous ne devons pas oublier que la mise en œuvre de cette stratégie relève pour l'essentiel de la responsabilité nationale. Jusqu'il y a peu, les efforts consentis au niveau national pour réaliser les objectifs UE-2020 étaient coordonnés dans le cadre de ce que l'on appelle la méthode ouverte de coordination, mais il est désormais temps d'intégrer plus explicitement l'élément « dépenses » dans ces efforts de coordination, et notamment l'élément national. Au-delà du cadre UE-2020, la coordination des interventions de dépense au niveau national pourrait également engendrer d'importants gains d'efficacité dans d'autres domaines politiques marqués par d'importantes externalités ou économies d'échelle (c.-à-d. la sécurité et la défense, l'immigration).

2. L'approche sectorielle : intégrer l'expertise sectorielle dans les débats sur le budget de l'UE

Autre élément caractéristique de ce projet, chaque publication est axée sur un domaine politique particulier et est rédigée par un expert dans ce domaine. Ce choix délibéré en faveur d'une approche sectorielle repose sur diverses considérations.

Pour commencer, les débats relatifs aux dépenses communautaires se focalisent trop sur les chiffres et l'argent, et bien trop peu sur le contenu et la forme des politiques financées à l'échelon communautaire. En proposant une analyse de nature sectorielle, notre objectif est de prendre le contrepied de cette logique, de porter une attention plus soutenue au fondement, à l'objectif et à la conception des interventions publiques aux niveaux communautaire et national, et moins aux coûts de ces interventions. En d'autres termes, nous souhaitons aller au-delà de la question du « dépenser plus ou dépenser moins » pour aborder celle du « dépenser mieux ». Si nous avons choisi de mettre en exergue la qualité des dépenses au détriment du montant dépensé, nous n'en sous-estimons pas pour autant l'ampleur du défi de l'austérité auquel nous sommes confrontés. Nous considérons que « mieux dépenser » constitue une réponse communautaire plus durable et plus élaborée à ce défi de l'austérité, par opposition à des réductions généralisées des finances communautaires. Contrairement aux coupes budgétaires, l'amélioration des dépenses publiques offre de meilleurs résultats en termes de croissance, de cohésion, de sécurité, de bien-être... ce qui, au final, réduit les futurs besoins de dépenses et, partant, favorise la viabilité à long terme des finances publiques.

Si nous avons privilégié l'approche sectorielle, c'est aussi parce que nous pensons que l'évaluation du critère du fédéralisme fiscal nécessite une expertise sectorielle. L'identification des effets secondaires des politiques

ou de l'existence d'économies d'échelle est loin d'être un exercice aisé. Il faut se baser sur une bonne connaissance des défis publics et de la nature des interventions publiques dans un domaine précis pour déterminer s'il existe des défis transnationaux nécessitant une intervention supranationale, si les interventions publiques se caractérisent par des rendements d'échelle en hausse, ou encore pour jauger le niveau d'hétérogénéité des préférences politiques entre les différents États membres.

Enfin, si nous sommes d'avis que les experts sectoriels peuvent apporter une vision éclairée intéressante et à même de nourrir utilement le débat sur les dépenses communautaires, nous sommes également conscients des limites de leurs analyses. Les experts en politiques spécifiques ne sont pas nécessairement versés dans les questions de finances publiques. Ils ne connaissent pas forcément les détails du fonctionnement et des résultats des programmes de dépenses communautaires. Notre objectif n'est pas de fournir des propositions précises en vue des prochaines perspectives financières, mais bien d'apporter des pistes de réflexion et des recommandations d'ordre général susceptibles de sortir des sentiers battus généralement empruntés par les experts budgétaires de l'UE.

3. L'approche élargie : au-delà du budget communautaire

Pour terminer, si le projet a pour but de contribuer aux débats actuellement menés sur les perspectives financières post-2013, notre analyse ne se limite pas au seul budget communautaire. Celui-ci est un élément parmi d'autres, dans un vaste spectre d'instruments politiques disponibles à l'échelon communautaire, parmi lesquels se trouvent les interventions politiques et réglementaires mais aussi d'autres types d'intervention financière qui ont lieu en dehors du budget.

L'adoption d'une approche élargie est importante à double titre.

Premièrement, nous pensons qu'il existe une marge d'amélioration de l'efficacité des dépenses nationales par le biais d'interventions communautaires non budgétaires (c.-à-d. en supprimant les obstacles à la concurrence ou en renforçant la coordination des budgets nationaux). En intégrant l'action communautaire non financière à l'analyse, les auteurs ont la possibilité d'explorer d'autres voies pour consolider l'efficacité des dépenses publiques.

Ensuite, contrairement à une idée très répandue, le budget communautaire est loin d'être le seul instrument utilisé pour financer les actions de l'UE. Une proportion non négligeable des dépenses de niveau communautaire se font en dehors du budget de l'Union, soit sous la forme de fonds ou de programmes gérés par des institutions communautaires mais non inclus dans le processus budgétaire européen – comme le Fonds européen de développement qui apporte une aide aux pays ACP, ou le mécanisme d'Athènes qui finance des opérations militaires conjointes – soit sous la forme de programmes instaurés dans le cadre d'accords intergouvernementaux – comme l'OCCAR –, un mécanisme intergouvernemental qui finance des programmes conjoints en matière de recherche militaire et d'armement². À ces différents programmes, il convient également d'ajouter d'autres instruments financiers communautaires, comme les prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement (qui équivalaient à 72 milliards d'euros en 2010) ou, plus récemment, le « Fonds Marguerite », un fonds d'action paneuropéen lancé en 2010 afin de financer des investissements à long terme en Europe dans le domaine de l'énergie, des changements climatiques et des infrastructures. Il est essentiel d'avoir un tableau complet de ces divers moyens de regrouper les ressources au niveau européen, puisque chaque type d'instrument peut s'avérer plus approprié dans différents domaines.

2. Amélie Barbier Gauchard, Yves Bertoncini, « [Les dépenses européennes et non communautaires : une réalité substantielle et en devenir ?](#) », *La Note de Veille n° 105*, Centre d'analyse stratégique, juillet 2008.

Résumé exécutif



La politique de développement est l'un des principaux instruments dont dispose l'UE pour faire entendre sa voix sur la scène internationale. En effet, l'aide publique au développement (APD) provenant d'Europe représente plus de la moitié des dépenses mondiales totales d'aide. Pourtant, l'UE peine à affirmer son statut d'acteur mondial influent. Elle tâche donc aujourd'hui de réformer ses structures et ses stratégies pour gagner l'influence que devrait lui garantir sa puissance économique et politique.

En matière de politique de développement, l'UE fait face à trois difficultés principales :

- D'abord, dans la mesure où la politique de développement est une compétence partagée, l'APD européenne est délivrée par les 27 États membres et les institutions européennes. Elle est donc très fragmentée et difficile à coordonner.
- Ensuite, l'UE doit faire face aux mutations du contexte du développement liées à l'essor des économies émergentes et à l'apparition

de nouveaux problèmes mondiaux comme le changement climatique et la sécurité alimentaire.

- Enfin, la crise économique et financière actuelle est à l'origine d'une vague d'austérité budgétaire dans toute l'Union, ce qui affecte en profondeur les budgets et entraîne des coupes claires dans les dépenses pour le développement.

Le prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et l'éventail des instruments financiers extérieurs de l'UE font actuellement l'objet de discussions. Il convient donc de se pencher sur les principales questions en débat afin de s'y adapter et de rendre la politique de développement de l'UE plus efficace sans augmenter son coût.

- Certaines de ces questions sont directement liées au budget européen : Faut-il budgétiser le Fonds européen de développement (le FED, actuellement indépendant du cadre financier pluriannuel) ? Comment réformer l'actuel programme de dépenses de développement de l'UE de manière à attribuer plus d'APD aux pays les plus pauvres tout en élaborant de nouveaux types de coopération avec les pays à revenu intermédiaire et les pays émergents ?
- D'autres touchent à la nécessité de mobiliser de nouvelles ressources au niveau de l'UE pour le développement, par le biais notamment de mécanismes combinant prêts et subventions, ainsi que les avantages et les risques inhérents à ces instruments.
- Un troisième type de questions ne concerne pas le budget ni le financement mais a des implications directes sur l'efficacité des dépenses de développement : Comment améliorer la coordination entre les donateurs européens ainsi que la cohérence entre les politiques de l'UE susceptibles d'affecter les pays en développement ?

Après un examen des propositions de la Commission européenne portant sur les dépenses de coopération au développement de l'UE pour la période 2014-2020, ce *Policy Paper* présente certains éléments suscep-

tibles d'améliorer la cohérence et l'efficacité de la politique de développement de l'UE :

- Premièrement, il indique que les montants proposés pour l'aide au développement sont ambitieux et prévoit des solutions envisageables lors des négociations sur le cadre financier pluriannuel. La conservation des sommes proposées doit être une priorité.
- Deuxièmement, même si l'intégration dans le budget de tous les instruments pour l'action extérieure se traduirait par des gains d'efficacité, le *Policy Paper* soutient l'opinion selon laquelle les conditions pour la budgétisation du FED ne sont pas encore réunies car dans la situation actuelle, elle augmenterait le risque de réduction des ressources allouées au développement.
- Troisièmement, il accepte la proposition de la Commission d'opter pour des partenariats différenciés avec les pays à revenu intermédiaire et les économies émergentes. Il souligne cependant que les critères de radiation de ces pays des programmes géographiques devraient tenir compte des inégalités et du degré de cohésion sociale et propose de lutter contre les inégalités de revenus par l'élaboration de stratégies communes de désengagement progressif.
- Quatrièmement, il reconnaît l'utilité des instruments associant prêts et subventions pour collecter des fonds supplémentaires, en complément de subventions. Toutefois, il souligne qu'il existe peu de preuves de leurs effets sur le développement et que certaines conditions doivent être remplies. Il propose par ailleurs certains éléments pour garantir leur bonne utilisation, notamment un rôle accru de la Commission dans l'examen des projets au regard de la politique de développement de l'UE. Il recommande en outre d'analyser le volet développement de la future proposition de « plateforme européenne pour la coopération extérieure et le développement ».
- Cinquièmement, il insiste sur la nécessité d'améliorer la coordination des donateurs et la cohérence des politiques pour le développement. Il souligne le rôle de coordinateur principal de la Commission

européenne et formule des recommandations politiques et institutionnelles pour améliorer la cohérence entre les différentes politiques de l'UE touchant les pays en développement.

Table des matières

Introduction	p. 1
1. Aperçu de la politique européenne de développement	p. 5
1.1. Politique de développement en Europe : une compétence partagée	p. 5
1.2. La diversité des politiques de développement des États membres	p. 7
1.3. Dépenses d'aide au développement :	
l'UE, premier donateur mondial	p. 8
1.3.1. Dépenses des États membres au titre de l'aide	p. 10
1.3.2. Dépenses des institutions européennes au titre de l'aide	p. 12
1.4. Architecture européenne du financement du développement	p. 14
1.4.1. Le budget de l'UE	p. 14
1.4.2. Le Fonds européen de développement	p. 16
1.4.3. La Banque européenne d'investissement	p. 16
1.4.4. Les mécanismes de l'UE combinant prêts et subventions	p. 17
2. Optimiser les dépenses de l'UE pour le développement : principales questions en débat	p. 21
2.1. Budgétisation du Fonds européen de développement	p. 21
2.2. Redéfinition de l'aide aux pays à revenu intermédiaire et aux économies émergentes	p. 23
2.3. Mécanismes de financement innovants : associer prêts et subventions	p. 25
2.4. Au-delà du financement : coordination et cohérence	p. 27
2.4.1. Améliorer la coordination entre les donateurs	p. 27
2.4.2. Améliorer la cohérence	p. 29

3. Améliorer l'efficacité des dépenses de l'UE pour le développement : propositions actuelles et perspectives pour l'avenir	p. 31
3.1. Propositions de la Commission européenne sur le financement du développement pour 2014-2020	p. 31
3.1.1. Instrument de financement de la coopération au développement	p. 33
3.1.2. Instrument de partenariat	p. 34
3.1.3. Instrument européen de voisinage	p. 35
3.1.4. Fonds européen de développement	p. 35
3.2. Conservation des montants des dépenses de l'UE pour le développement	p. 36
3.3. Intégration du Fonds européen de développement au budget communautaire ?	p. 38
3.4. Perspectives de partenariats différenciés	p. 39
3.5. Vers une plateforme européenne de mécanismes mixtes	p. 41
3.6. Amélioration de la coordination et de la cohérence	p. 42
3.6.1. Coordination des donateurs	p. 42
3.6.2. Cohérence de la politique pour le développement	p. 44
Conclusion	p. 47
Abréviations	p. 51
Bibliographie	p. 53
Sélection de publications de <i>Notre Europe</i>	p. 59

Introduction

Du fait de son importance économique et politique, de son étendue géographique, des partenariats qu'elle développe avec de nombreux pays et régions et de sa position de premier donateur mondial, l'Union européenne pourrait être un acteur sans pareil dans le monde. Pourtant, elle est rarement perçue comme telle et sa position sur la scène internationale n'est pas à la mesure de son potentiel. L'UE peine en effet à rester un acteur clé alors que l'équilibre mondial des pouvoirs devient plus favorable aux économies émergentes d'Asie et d'Amérique latine. En parallèle, la mondialisation accroît l'interdépendance des pays, si bien que pour chacun des États membres, il devient impossible d'agir seul sur des questions mondiales comme le changement climatique, les conflits, le terrorisme ou la crise financière et économique.

L'un des objectifs du traité de Lisbonne, entré en vigueur en décembre 2009, était de préparer l'UE à ce monde en mutation en renforçant la cohérence et l'efficacité de son action extérieure. Cependant, les changements institu-

tionnels seuls ne suffisent pas : la majeure partie de l'action de l'UE passe par des financements. Pour tirer le maximum des nouveaux arrangements institutionnels, il convient d'y associer des réformes visant à améliorer la cohérence et l'efficacité des instruments financiers extérieurs de l'UE.

Élément à part entière de l'action extérieure de l'Union, la politique de développement est particulièrement digne d'intérêt car plus de la moitié de l'aide au développement dans le monde provient de l'UE. Ces dernières années, la Commission a procédé à des ajustements juridiques et institutionnels pour améliorer l'efficacité de son action en matière de coopération au développement. La dernière mesure importante a été la proposition d'élaborer un document stratégique sur la coopération au développement, le Programme pour le changement³, adopté par le Conseil en mai 2012⁴.

Alors que le contexte budgétaire difficile contraint bon nombre d'États membres à réduire leur participation à l'aide extérieure, il est plus urgent que jamais de veiller à optimiser l'impact et la valeur ajoutée des dépenses européennes de coopération au développement. Cette stratégie de financement du développement devra être prise en compte dans le prochain budget pluriannuel, le cadre financier de l'UE pour 2014-2020, qui détermine les ressources et les instruments de la politique de développement de l'Union pour les sept années à venir.

À l'heure où l'UE négocie ce nouveau cadre, il est particulièrement pertinent de chercher comment rendre ses dépenses de développement plus efficaces sans accroître leur montant. Dans un premier temps, ce *Policy Paper* présentera la politique de développement européenne, ses objectifs, les montants des dépenses et les financements actuels du développement par l'UE. La seconde partie se penchera sur différents sujets

3. Commission européenne, *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement*, COM(2011) 637 final, 13.10.11.

4. Conclusions du Conseil, « *Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne : un programme pour le changement* », Bruxelles, 14 mai 2012.

en discussion, tous liés à l'amélioration de l'efficacité des dépenses européennes de développement. Pour finir, ce *Policy Paper* évaluera comment les propositions de la Commission s'attaquent à ces problèmes et proposera des suggestions d'amélioration.

1. Aperçu de la politique européenne de développement

1.1. Politique de développement en Europe : une compétence partagée

Quiconque s'intéresse à la politique européenne de développement doit avoir à l'esprit qu'elle est composée de 27 politiques conduites par les États membres, plus celle de la Commission européenne, la politique de développement de l'Union au sens propre. Donateur bilatéral fournissant une aide directe aux pays en développement et organisation multilatérale coordonnant des politiques nationales⁵, l'UE est donc un acteur à part dans le milieu du développement. Cette situation tient au fait que la politique de développement est une **compétence partagée** entre les États membres et l'Union.

5. Carbone M., *The European Union and International Development. The politics of foreign aid*, UACES Contemporary European Studies, Routledge, 2007.

Cette politique remonte au traité de Rome (1957) : l'établissement du Fonds européen de développement (FED) à la fin des années 1950 a créé un lien stratégique entre l'Europe et ses anciennes colonies d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)⁶. Depuis, la présence de l'UE en tant que donateur s'est affirmée au point qu'elle est aujourd'hui active dans toutes les régions en développement du monde. Toutefois, ce n'est qu'à partir du traité de Maastricht (1992) que la politique de développement est devenue une **politique communautaire**, censée être complémentaire de celle des États membres.

L'adoption en 2005 du **Consensus européen pour le développement**⁷ a constitué une étape historique dans la politique de développement de l'Union. L'UE et ses États membres s'y engageaient en définissant des valeurs, des objectifs et des principes communs dans la mise en œuvre de leurs politiques de développement. Pour la première fois, une vision du développement commune à l'UE, reposant sur une amélioration quantitative et qualitative de l'aide, un renforcement de la cohérence de la politique et un accent sur l'Afrique, a ainsi vu le jour. Selon ce Consensus, « l'objectif primordial – qui recouvre tous les autres – de la coopération au développement de l'UE est l'**éradication de la pauvreté** dans le contexte du développement durable, notamment en s'efforçant de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement ».

Avec le traité de Lisbonne (2009), la politique de développement est intégrée à l'action extérieure de l'Union, dont l'**éradication de la pauvreté** devient pour la première fois l'un des objectifs généraux. De plus, le rôle de l'UE s'affirme : son action est mise sur un pied d'égalité avec les politiques bilatérales des États membres. Les activités de l'Union et des

6. *Ibid.*

7. Parlement européen, Conseil et Commission européenne, « **Le consensus européen** », Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, 24.2.2006 C 46/1.

États membres doivent **se compléter et se renforcer mutuellement** et la Commission européenne est chargée de l'essentiel de la coordination.

Il convient de mentionner que l'**aide humanitaire** est dissociée de la politique de développement. La première, censée être de courte durée, est une réponse à une crise humanitaire provoquée par des catastrophes naturelles ou des activités humaines. Son objectif principal est de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine. La seconde, qui s'inscrit au contraire dans le moyen terme, vise à lutter contre la pauvreté et soutenir le développement. Dans l'UE, l'aide humanitaire, gérée par l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) de la Commission, est régie par le Consensus européen sur l'aide humanitaire de 2007.

1.2. La diversité des politiques de développement des États membres

Le Consensus européen pour le développement indique que la lutte contre la pauvreté constitue l'objectif principal de la politique de développement, ce dont conviennent les États membres. Pourtant, dans de nombreux pays, l'aide au développement a aussi été traditionnellement un outil de promotion d'**intérêts stratégiques** sur la scène internationale.

La **répartition géographique des dépenses d'aide au développement des États membres** reflète clairement cette importance des intérêts stratégiques nationaux. Ainsi, soucieux de maintenir des liens historiques et culturels⁸, des États membres comme la France, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Espagne, le Portugal, l'Italie et les Pays-Bas tendent à favoriser leurs anciennes colonies (par exemple, l'Espagne privilégie ses relations

8. Balleix C. (2005), « La politique européenne de coopération au développement », *Note n° 29 de la Fondation Robert Schuman*, août 2005.

avec l'Amérique latine, la France avec l'Afrique de l'Ouest)⁹. De même les États membres du sud et de l'est de l'UE concentrent leur aide sur les pays voisins, principalement pour des raisons de migration ou de sécurité : l'Italie privilégie la Méditerranée ; la Grèce, les Balkans ; les pays des élargissements de 2004 et 2007 (UE-12), l'Europe de l'Est et l'Asie centrale¹⁰. En revanche, les pays nordiques et le Luxembourg, qui n'ont pas de passé colonialiste¹¹, se considèrent comme des donateurs exemplaires et cherchent à maintenir la visibilité de leurs politiques de développement¹².

Par ailleurs, les dépenses des donateurs européens varient selon des facteurs liés à l'histoire, la sécurité, le commerce, les relations de voisinage, ce qui explique en partie pourquoi il est difficile d'établir une politique européenne d'aide au développement unifiée. Le maintien d'une **politique de développement bilatéral visible** constitue également pour de nombreux États membres un outil de promotion de leurs intérêts nationaux. La diversité des intérêts nuit donc à la coordination nécessaire entre les donateurs européens. Cependant, cette diversité peut aussi devenir un atout si le processus de coordination est suffisamment souple pour que chaque donateur tire parti de ses avantages comparatifs dans certains régions ou secteurs.

1.3. Dépenses d'aide au développement : l'UE, premier donateur mondial

Le programme de développement a pris de l'importance dans les affaires internationales quand la communauté internationale s'est engagée en 2000 à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement avant

9. Muñoz Gálvez E., « La cooperación europea al desarrollo : oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa », *Documento de Trabajo 61/2011*, OPEX, Fundación Alternativas, 2011.

10. Muñoz Gálvez, *op. cit.*

11. Carbone M., *op. cit.*

12. Balleix C., *op. cit.*

2015. La définition de ces huit objectifs¹³ était une incitation à atteindre un but : consacrer 0,7 % du RNB à l'aide publique au développement (APD). Il a depuis été rappelé dans de nombreux accords internationaux, notamment le Consensus de Monterrey, en 2002, par lequel la communauté internationale est convenue d'accroître ses dépenses pour le développement. Les États membres de l'UE se sont également fixé en 2005¹⁴ un objectif commun : allouer à l'APD 0,7 % du RNB en 2015, avec un objectif intermédiaire de 0,56 % dès 2010.

ENCADRÉ 1 : QU'EST-CE QUE L'APD ?

L'APD EST DÉFINIE PAR LE **COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD)** DE L'**OCDE** COMME L'ENSEMBLE DES AIDES AU DÉVELOPPEMENT DÉCLARÉES ANNUELLEMENT PAR LES ÉTATS. ENTRENT DANS L'APD TOUTS LES FINANCEMENTS OFFICIELS DONT L'OBJECTIF PREMIER EST DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET L'AMÉLIORATION DU NIVEAU DE VIE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT¹² ET QUI SONT CONSENTIS À DES CONDITIONS FAVORABLES (UN PRÊT DEVRA AINSI COMPORTER UN ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ D'AU MOINS 25 % ET UN TAUX D'INTÉRÊT INFÉRIEUR À CEUX DU MARCHÉ). L'APD RECOUPE TOUTES LES DONATIONS D'ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX, À TOUTS LES NIVEAUX, À DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT (APD BILATÉRALE) OU À DES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES (APD MULTILATÉRALE). UNE **LISTE DES BÉNÉFICIAIRES D'APD** ÉTABLIE PAR LE CAD RECENSE LES PAYS ÉLIGIBLES À L'APD. AFIN DE RÉDUIRE LA MARGE DES INTERPRÉTATIONS SUBJECTIVES ET D'OBTENIR DES DONNÉES COMPARABLES, LES LIMITES DE L'APD ONT ÉTÉ CLAIREMENT ÉTABLIES DANS LES DOMAINES SUIVANTS : AIDE MILITAIRE, MAINTIEN DE LA PAIX, MISSIONS DE POLICE CIVILE, ÉNERGIE NUCLÉAIRE, PROGRAMMES CULTURELS, AIDE AUX RÉFUGIÉS, RECHERCHE ET LUTTE CONTRE LE TERRORISME.

SOURCE : OCDE, "*Is it ODA?*", *FACTSHEET*, NOVEMBRE 2008.

L'UE en tant qu'ensemble, c'est-à-dire les États membres et les institutions européennes, est le premier donateur mondial. Elle fournit plus de la moitié

13. 1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim. 2. Assurer l'éducation primaire pour tous. 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. 4. Réduire la mortalité infantile. 5. Améliorer la santé maternelle. 6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies. 7. Préserver l'environnement. 8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement. <http://www.undp.org/content/undp/fr/home/mdgoverview/>

14. *Conclusions du Conseil européen*, 18 juin 2005, Doc. 10255/05 Conc. 2.

15. Dans les rapports du Comité d'aide au développement, l'aide humanitaire est une partie de l'APD, destinée à sauver des vies, à atténuer les souffrances, et à préserver et protéger la dignité humaine pendant et après des situations d'urgence.

de l'aide au développement octroyée dans le monde. Après trois années de croissance consécutive en dépit de la crise économique et financière, l'aide publique de l'UE a diminué en 2011 d'environ 500 millions d'euros par rapport à 2010 glissant de 0,44 % du RNB en 2010 à 0,42 % en 2011 (*voir tableau 1*). Même si elle est en retard par rapport à son engagement collectif d'allouer 0,56 % du RNB en 2010, l'UE dépense plus pour l'aide au développement que tout autre donateur. Ainsi, en 2011, le Canada, les États-Unis et le Japon ont consacré respectivement 0,31 %, 0,20 %, et 0,18 % de leur RNB à l'aide au développement¹⁶.

1.3.1. Dépenses des États membres au titre de l'aide

Néanmoins, les données désagrégées montrent des comportements très différents d'un État à l'autre (*voir tableau 1*).

Ainsi, certains pays comme le Luxembourg, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas sont en avance sur l'objectif collectif de 0,7 % du RNB en 2015 tandis que d'autres, dont la Grèce et l'Italie présentent les plus mauvais résultats des pays de l'UE-15, avec des dépenses inférieures à 0,2 % du RNB.

De même, les pays de l'UE-12 consacrent moins de 0,2 % de leur RNB à l'aide, ce qui s'explique surtout par leur accession récente à la communauté de pays donateurs. Dans un contexte d'importantes contraintes budgétaires, certains États membres ont vu leurs dépenses d'aide chuter brutalement, comme l'Espagne (- 32,7 %) et la Grèce (- 39,3 %), qui ont nettement réduit leurs aides bilatérales.

16. CAD/OCDE, *Net Official Development Assistance from DAC and other OECD members in 2011, Preliminary data for 2011*, 4 avril 2012.

TABLEAU 1 : APD DES ÉTATS DE L'UE EN MONTANTS ET POURCENTAGES DU RNB

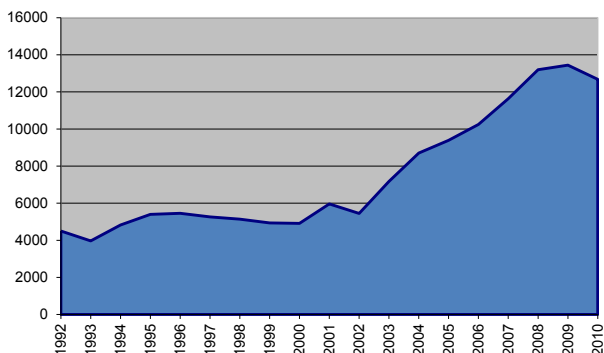
	2009		2010		2011	
	APD EN MILLIONS D'€	APD EN % DU RNB	APD EN MILLIONS D'€	APD EN % DU RNB	APD EN MILLIONS D'€	APD EN % DU RNB
ALLEMAGNE	8 674	0,35	9 804	0,39	10 452	0,4
AUTRICHE	820	0,3	912	0,32	794	0,27
BELGIQUE	1 874	0,55	2 268	0,64	2 014	0,53
BULGARIE	12	0,04	31	0,09	35	0,09
CHYPRE	33	0,2	34	0,23	28	0,16
DANEMARK	2 018	0,88	2 168	0,91	2 114	0,86
ESPAGNE	4 728	0,46	4 492	0,43	3 067	0,29
ESTONIE	13	0,1	14	0,1	18	0,12
FINLANDE	926	0,54	1 006	0,55	1 013	0,52
FRANCE	9 048	0,47	9 751	0,5	9 345	0,46
GRÈCE	436	0,19	383	0,17	238	0,11
HONGRIE	84	0,1	86	0,09	101	0,11
IRLANDE	722	0,54	676	0,52	650	0,52
ITALIE	2 368	0,16	2 268	0,15	3 050	0,19
LETTONIE	15	0,08	12	0,06	14	0,07
LITUANIE	26	0,11	28	0,1	38	0,13
LUXEMBOURG	298	1,04	304	1,05	297	0,99
MALTE	10	0,18	10	0,18	15	0,26
PAYS-BAS	4 615	0,82	4 800	0,81	4 548	0,75
POLOGNE	269	0,09	285	0,08	300	0,08
PORTUGAL	368	0,23	490	0,29	481	0,29
RÉP. SLOVAQUE	54	0,09	56	0,09	62	0,09
RÉP. TCHÈQUE	154	0,12	172	0,13	184	0,13
ROUMANIE	110	0,08	86	0,07	118	0,09
ROYAUME-UNI	8 102	0,51	9 855	0,57	9 881	0,56
SLOVÉNIE	51	0,15	44	0,13	45	0,13
SUÈDE	3 266	1,12	3 423	0,97	4 032	1,02
UE-15	48 264	0,44	52 594	0,46	52 009	0,45
UE-12	831	0,1	863	0,09	957	0,1
UE-27	49 094	0,42	53 457	0,44	52 966	0,42

SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, *PUBLICATION OF PRELIMINARY DATA ON OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE, 2011*, 4 AVRIL 2012, MEMO/12/243.

1.3.2. Dépenses des institutions européennes au titre de l'aide

Les montants de l'aide gérée par les institutions européennes¹⁷ étaient faibles (moins de 4 milliards d'euros par an) jusqu'à la réforme entreprise par la Commission européenne en 2000¹⁸. En 2010, ces montants s'élevaient à 9,5 milliards d'euros, et ils représentent aujourd'hui environ 20 % de l'APD totale de l'UE¹⁹.

GRAPHIQUE 1 : APD GÉRÉE PAR LES INSTITUTIONS DE L'UE (MILLIONS DE \$)



SOURCE : CAD/OCDE, *EU DAC PEER REVIEW 2012*.

TABLEAU 2 : DÉPENSES D'AIDE AUX NIVEAUX NATIONAL ET EUROPÉEN (2010)

	DÉPENSES D'AIDE (M€)	% DES DÉPENSES D'AIDE TOTALES
ÉTATS MEMBRES	43 957	82 %
INSTITUTIONS DE L'UE	9 500	18 %
APD TOTALE DE L'UE	53 457	100 %

SOURCE: CAD/OCDE, *NET OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE FROM DAC AND OTHER OECD MEMBERS IN 2011, PRELIMINARY DATA FOR 2011*, 4 AVRIL 2012.

17. C'est essentiellement la Commission européenne qui gère l'APD mais d'autres institutions, comme la BEI ou le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dépensent également des sommes modestes, au titre de l'APD de l'Union.
18. La Commission a lancé un processus de réformes en mai 2000. Il a notamment abouti à la création d'un organisme unique de gestion de ces programmes de développement (l'Office de coopération EuropeAid) et au recul d'instruments de financement des activités de développement dans les perspectives financières de 2007-2013. Depuis, la réputation de la Commission s'est améliorée.
19. Commission européenne, *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement*, COM(2011) 637 final, 13.10.11.

Un avantage comparatif de la Commission est l'importance et l'étendue de ses programmes : en 2009-2010, 130 pays ont bénéficié de l'aide des institutions européennes. Cette couverture est nettement plus large que celle des programmes en faveur du développement des États membres²⁰. L'aide de l'UE est essentiellement destinée à l'Afrique subsaharienne (37 % de son APD) et à ses régions limitrophes (13 % pour la Méditerranée et 16 % pour ses voisins orientaux) ; 9 % seulement en sont alloués à l'Amérique latine²¹.

ENCADRÉ 2 :

LA VALEUR AJOUTÉE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'UE

DANS UNE CONSULTATION PUBLIQUE CONDUITE PAR LA COMMISSION SUR LES INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'ACTION EXTÉRIEURE POUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014-2020¹⁹, PRÈS DE 70 % DES PERSONNES INTERROGÉES ONT SOULIGNÉ LA VALEUR AJOUTÉE ÉVIDENTE DE L'INTERVENTION FINANCIÈRE DE L'UE EN MATIÈRE D'ACTION EXTÉRIEURE, 75 % DANS LE CAS DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ. NOMBRE D'ENTRE ELLES CONSIDÈRENT LA VALEUR AJOUTÉE DE L'UE COMME LE PRINCIPAL MOTEUR DE SON ACTION À VENIR EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT. ACTEURS DE TERRAINS, THINK TANKS²⁰ ET RESPONSABLES POLITIQUES SOULIGNENT CERTAINS AVANTAGES COMPARATIFS QUE L'UE GAGNERAIT À METTRE D'AVANTAGE EN AVANT. IL S'AGIT NOTAMMENT DE SA PRÉSENCE SUR LE TERRAIN DANS LE MONDE ENTIER, SA VASTE EXPERTISE, LA VALEUR AJOUTÉE QUI LUI EST RECONNUE EN TERMES D'AIDE À L'INTÉGRATION RÉGIONALE ET QUI REPOSE SUR SA PROPRE EXPÉRIENCE, SES COMPÉTENCES EXCLUSIVES DANS DES DOMAINES POLITIQUES INFLUANT SANS CONTESTE SUR LE DÉVELOPPEMENT (COMME LE COMMERCE OU L'AGRICULTURE). CES ATOUTS PLACENT L'UE DANS UNE MEILLEURE POSTURE POUR ŒUVRER À LA COHÉRENCE POLITIQUE ET FAIRE VALOIR SON RÔLE D'AGENT DE COORDINATION ET SA CAPACITÉ À RÉALISER DES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE SUR LES FINANCEMENTS²¹.

20. CAD/OCDE, *EU DAC Peer review 2012*.

21. Muñoz Gálvez, *op. cit.*

22. Commission européenne et SEAE, *What Funding for EU external action after 2013?*, rapport de la consultation publique, 2011.

23. Gavas M. *et al.*, « *The EU's Multi-Annual Financial Framework post-2013 : Options for EU development cooperation* », *Briefing paper*, European Think-Tanks Group, juin 2011.

24. Ce document présente quelques exemples de cette valeur ajoutée : Commission européenne, *The added value of the EU budget*, document de travail des services de la Commission, SEC (2011) 867 final, Bruxelles, 29.6.2011.

1.4. Architecture européenne du financement du développement

Les institutions européennes gèrent environ 20 % de l'APD de l'UE, ce qui les place au troisième rang des donateurs parmi les membres du CAD²⁵. La Commission délivre son APD sous forme de subventions uniquement. Elle est financée par le budget de l'UE et le Fonds européen de développement. Si l'APD est l'indicateur le plus courant de l'activité des donateurs publics, ce n'est pas la seule source des fonds consacrés au développement. À cet égard, il convient de souligner que l'UE a mis au point ces dernières années plusieurs mécanismes combinant prêts et subventions.

1.4.1. Le budget de l'UE

Dans l'actuel cadre financier 2007-2013, l'APD se trouve dans la rubrique 4 « L'UE acteur mondial », qui représente environ 5,7 % du budget total de l'UE. Cette rubrique regroupe neuf instruments de l'action extérieure de l'UE : quatre instruments « géographiques » (l'Instrument de financement de la coopération au développement, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat, l'Instrument de préadhésion et l'Instrument pour la coopération avec les pays industrialisés) et cinq instruments « thématiques » (l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'Instrument de stabilité, l'Instrument d'aide humanitaire, l'Instrument d'aide macrofinancière, l'Instrument de coopération à la sécurité nucléaire). Tous ces instruments ne sont pas liés à l'aide au développement ; deux instruments géographiques, l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD) et l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), y sont plus directement associés.

- **L'Instrument de financement de la coopération au développement** (ICD) fournit une aide au développement à des pays d'Asie, d'Asie

25. CAD/OCDE, *EU DAC Peer review 2012*.

centrale, d'Amérique latine, du Moyen-Orient et à l'Afrique du Sud. Il recoupe à la fois des programmes propres à des pays et des programmes régionaux. L'ICD comprend aussi des programmes thématiques, notamment en faveur d'acteurs non étatiques, de la sécurité alimentaire et du développement humain, dont profitent tous les pays en développement, y compris les bénéficiaires de l'IEVP et du FED. Les programmes nationaux et régionaux doivent porter à 100 % sur de l'APD, les programmes thématiques à 90 %. Pour 2007-2013, l'enveloppe financière allouée à l'ICD, programmes thématiques compris, est de 16,9 milliards d'euros.

- **L'Instrument européen de voisinage et de partenariat** (IEVP) concerne l'Europe de l'Est, le sud du Caucase, le Proche-Orient (y compris le processus de paix au Moyen-Orient), les territoires palestiniens et l'Afrique du Nord. Il est conçu pour faciliter la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage ; ses activités doivent être liées à 95 % à de l'APD. Près de 90 % des fonds de l'IEVP sont consacrés à l'action régionale et à des actions bilatérales, c'est-à-dire des projets propres à un pays. Les 10 % restants sont réservés à des domaines spécifiques d'activité conjointe, à savoir des coopérations transfrontalières et des initiatives spécifiques comme la Facilité d'investissement pour le voisinage. L'IEVP est doté pour 2007-2013 d'une enveloppe financière de 11,3 milliards d'euros.

Contrairement aux instruments géographiques, qui reposent en principe sur des analyses partagées des conditions et des besoins locaux et des stratégies communes pour y faire face, les instruments thématiques dépendent des considérations stratégiques et des priorités de l'UE²⁶.

26. Gavas M., « [Financing European development cooperation: the Financial Perspectives 2014-2020](#) », *Background note*, Overseas Development Institute (ODI), novembre 2010.

1.4.2. Le Fonds européen de développement

Institué en 1957 par le traité de Rome, et mis en œuvre pour la première fois en 1959, le FED est le principal instrument de distribution de l'aide au développement de l'UE aux pays ACP et aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Le groupe ACP compte 79 pays : 48 États africains, dont tous ceux d'Afrique subsaharienne, 15 États des Caraïbes et 15 du Pacifique. Le FED est financé indépendamment du budget de l'UE par des contributions *ad hoc* des États membres versées selon un système paritaire reposant sur des clés de contribution²⁷. Il représente 30 % de l'aide au développement de l'UE²⁸. Le FED est établi pour plusieurs années (en général cinq) et mis en œuvre dans le cadre d'un accord international entre la Communauté européenne et les États partenaires. Ainsi, le 10^e FED est régi par l'accord de partenariat ACP-CE (accord de Cotonou), signé en 2000 et amendé en 2005. Doté d'un budget total de 22,7 milliards d'euros, il couvre la période 2008-2013.

1.4.3. La Banque européenne d'investissement

L'architecture de l'aide de l'UE comprend également la BEI. La BEI apporte des financements de long terme pour soutenir les stratégies de développement et de coopération extérieure de l'UE dans plus de 150 pays hors de l'UE. La plupart des opérations de financement de la BEI hors de l'Union se fait avec une garantie budgétaire de l'UE, prévue dans le mandat extérieur pour les activités de la BEI dans les autres régions du monde. La BEI a des activités dans les régions couvertes par le mandat extérieur actuel²⁹ : pays en phase de préadhésion, voisins méridionaux et orientaux, pays partenaires d'Asie, Amérique latine et Afrique du Sud.

27. Kilnes U., Keijzer N., van Seters J. and Sherriff A., « More or less? A financial analysis of the proposed 11th European Development Fund, Briefing note No. 29, Maastricht ECDFM, mars 2012.

28. Kitt F., *EU Aid Architecture, Recent Trends and Policy Directions*, The World Bank Group, janvier 2010.

29. Conseil, *Décision du Conseil 2006/1016/CE du 19 décembre 2006 accordant une garantie communautaire à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets en dehors de la Communauté.*

Après un examen à mi-parcours, le mandat extérieur de la BEI dans ces régions a été renouvelé³⁰ jusqu'en 2013 et sa portée géographique a été étendue pour inclure l'Islande, la Libye, l'Irak et le Cambodge. Afin de permettre à la BEI de maintenir son niveau d'implication, le plafond global du mandat a été relevé à 29 milliards d'euros, soit 1,6 milliard d'euros de plus, pour 2007-2013. Ce budget prévoit 2 milliards d'euros supplémentaires à consacrer à des prêts pour l'action sur le changement climatique et à l'aide aux pays de Méditerranée méridionale en récompense des réformes politiques entreprises dans le sillage du Printemps arabe.

Le mandat de prêt pour les pays ACP et pays et territoires d'outre-mer (PTOM) est lié à l'accord de Cotonou, qui encadre les relations de l'UE avec ses pays partenaires dans la région. Les financements proviennent des budgets des États membres de l'UE par le biais du FED et des ressources propres de la BEI.

1.4.4. Les mécanismes de l'UE combinant prêts et subventions

Ces mécanismes mixtes de l'UE sont de nouveaux instruments financiers pour les opérations hors de l'Union. Ils associent des subventions (provenant du budget de l'UE, du FED ou de contributions additionnelles volontaires des États membres) à des prêts (de banques de développement multilatérales européennes comme la BEI, la BERD, la Banque nordique d'investissement, la Banque de développement du Conseil de l'Europe ou de banques ou organismes de développements nationaux). Selon les régions, les mécanismes mixtes de l'UE peuvent prendre différentes formes : subventions pour des investissements directs, garanties

30. Parlement européen et Conseil, *Décision No 1080/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011, accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets réalisés en dehors de l'Union et abrogeant la décision n° 633/2009/CE.*

d'emprunts, instruments de capital-risque, instruments financiers structurés, aide technique, études préparatoires, bonifications d'intérêt³¹.

Depuis 2007, quatre mécanismes mixtes ont été lancés : le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures (ITF), la Facilité d'investissement pour le voisinage (FIV), la Facilité d'investissement en Amérique latine (LAIF) et la Facilité d'investissement pour l'Asie centrale (IFCA)³² :

- **Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures (ITF)**. Lancé en 2007, l'ITF est censé faciliter les synergies entre les subventions de la Commission européenne et des États membres et les prêts et l'expertise technique de la BEI et des bailleurs de fonds nationaux. Ce fonds fiduciaire finance des projets d'infrastructures transfrontalières et régionales en Afrique subsaharienne, dans les domaines de l'énergie, de l'eau, des transports et des télécommunications. Depuis son instauration, ce fonds que gère la BEI a été pourvu de près de 393 millions d'euros, dont 308,7 viennent du FED et 84 des États membres.
- **Facilité d'investissement pour le voisinage (FIV)**. Instituée en 2008, la FIV cible les pays susceptibles de bénéficier de l'IEVP et assure le financement d'investissements d'infrastructures dans les transports, l'énergie, l'eau et les installations sanitaires, l'environnement et les secteurs sociaux mais aussi celui des secteurs financier et privé, avec un accent sur les PME. La Facilité collecte des subventions de la Commission européenne et des États membres de l'UE, des prêts d'institutions financières publiques européennes et des contributions des États partenaires. Pour 2008-2013, la Commission européenne a octroyé à la FIV 745 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 62,95 millions d'euros fournis par les États membres. Ces ressources sont conservées dans un fonds fiduciaire géré par la BEI.

31. Commission européenne, *Annual Report 2011 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2010*, document de travail des services de la Commission, SEC(2011) 880 final, Bruxelles, 6.7.2011.

32. *Ibid.*

- **Facilité d'investissement en Amérique latine (LAIF)**. Créée en 2010, la LAIF a pour objectif de garantir la réalisation d'investissements essentiels par les gouvernements et institutions publiques d'Amérique latine bénéficiaires, avec un effort particulier sur les énergies renouvelables et la lutte contre le changement climatique. La LAIF a reçu près de 35 millions d'euros au titre du budget de l'UE et un financement supplémentaire de 100 millions d'euros est prévu pour la période 2011-2013. Elle associe des subventions de la Commission européenne et d'autres donateurs et des prêts d'institutions financières publiques pour le développement, multilatérales ou bilatérales, d'Europe ou de banques régionales latino-américaines.
- **Facilité d'investissement pour l'Asie centrale (IFCA)**. Lancée en 2010 pour soutenir les stratégies régionales de l'UE, en particulier en matière d'énergies durables et de lutte contre le changement climatique, elle vise à associer des subventions de l'UE à des prêts accordés par les institutions financières de cinq pays d'Asie centrale (Kazakhstan, République kirghize, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan). L'IFCA a été dotée en 2010 de 20 millions d'euros provenant du budget de l'UE et un financement supplémentaire de 45 millions d'euros est prévu pour la période 2011-2013.

Outre ces facilités, deux instruments mixtes, les « mécanismes de mise en commun », établis dans le cadre des facilités pour l'énergie et l'eau ACP-UE, jouissent chacun d'une contribution du FED de 40 milliards d'euros³³.

33. *Ibid.*

2. Optimiser les dépenses de l'UE pour le développement : principales questions en débat

Le prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et l'éventail des instruments financiers extérieurs de l'UE font actuellement l'objet de discussions. Il convient donc de se pencher sur les principales questions en débat afin d'adapter la politique de développement de l'UE aux nouveaux défis et de la rendre plus efficace. Quatre questions se trouvent au centre des réflexions.

2.1. Budgétisation du Fonds européen de développement

À l'approche des nouvelles perspectives financières pluriannuelles, une question a refait surface : faut-il intégrer le FED au budget de l'UE (budgétisation du FED) ou le conserver hors budget communautaire ? À présent que la référence au FED a disparu de l'accord de Cotonou et des traités de l'UE, l'inclusion du FED dans le budget de l'UE pourrait se faire par le biais d'une décision unilatérale du Conseil. Or, cette décision impliquerait l'in-

tégration de la totalité des dépenses pour la coopération au développement dans les nouvelles perspectives financières.

La Commission et le Parlement européen ont longtemps prôné une budgétisation du FED. Les gains en termes d'efficacité, de responsabilité, de transparence et d'indépendance vis-à-vis des intérêts nationaux dans les relations UE-ACP plaident en faveur de cette décision :

- **Efficacité améliorée.** Une simplification des procédures se traduirait par une plus grande rentabilité : l'unification des règles, des structures et procédures décisionnelles réduirait en partie les redondances et les charges administratives.
- **Responsabilité renforcée.** Le FED est actuellement la seule dépense de l'UE en matière d'aide au développement non soumise à autorisation du Parlement européen. Son intégration au budget de l'UE obligerait donc à rendre des comptes puisqu'il serait soumis aux règlements et procédures propres à ce budget. Ainsi, les promesses et versements d'aide de l'UE aux pays ACP seraient sujets aux mêmes mécanismes de contrôle que le budget européen, dont la participation du Parlement européen à la procédure de contrôle.
- **Transparence accrue.** Un budget unique de l'UE, comprenant toutes les dépenses d'aide extérieure, fournirait une vision globale de son aide extérieure et de sa politique de développement en termes de montants alloués et de répartition géographique. Or, il est difficile de débattre du financement des affaires extérieures quand des sommes importantes ne sont pas prises en compte dans la discussion.
- **Indépendance vis-à-vis des intérêts nationaux.** Le financement de la coopération UE-ACP gagnerait en indépendance vis-à-vis de contributions volontaires déterminées par des considérations nationales et gagnerait en régularité. La coopération financière avec les pays ACP deviendrait donc vraiment une compétence de niveau européen.

Toutefois, bon nombre d'États membres préfèrent que le FED reste en dehors du budget car il est plus facile d'influer sur les décisions au sein de ce fonds que sur celles relatives au budget de l'UE pour la coopération au développement. De plus, pour certains États, comme le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Espagne³⁴, l'inclusion du FED dans le budget européen se traduirait par un coût supplémentaire car les contributions au fonds sont déterminées par un système différent de celui des contributions au budget de l'UE (elles reposent sur un pourcentage du RNB). Pour d'autres, au contraire, cette inclusion impliquerait une diminution de leur participation.

2.2. Redéfinition de l'aide aux pays à revenu intermédiaire et aux économies émergentes

Le contexte international a changé. En effet, avec l'émergence de **nouvelles puissances économiques mondiales**, comme le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et la Russie, le développement présente un aspect toujours plus hétérogène. Par exemple, les personnes pauvres sont désormais plus nombreuses dans les pays à revenu intermédiaire que dans les pays à revenu faible³⁵. En parallèle, les **chantiers en matière de développement** ont changé de nature avec l'émergence de nouveaux défis mondiaux portant sur le changement climatique, la paix et la stabilité, les migrations, la stabilité financière et la sécurité alimentaire. Dans ce contexte, l'UE doit repenser son aide au développement à destination de ces pays.

Il lui faut mettre au point de nouvelles formes de coopération avec les pays émergents et les pays à revenu intermédiaire, visant à relever les défis mondiaux, dans un esprit de symbiose et sans oublier de combattre la

34. Gavas M. *et al.*, « The EU's Multi-Annual Financial Framework post-2013 : Options for EU development cooperation », *Briefing paper, European Think-Tanks Group*, juin 2011.

35. Cinq grandes économies ont été promues au rang de pays à revenu intermédiaire depuis 1999 : la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Nigéria et le Pakistan. Voir Glennie J., « The role of aid to middle-income countries : a contribution to evolving EU development policy », *Working Paper 331*, Overseas Development Institute (ODI), juin 2011.

pauvreté. Cependant, il est difficile de maintenir le juste équilibre entre ces deux objectifs (lutte contre les problèmes mondiaux et contre la pauvreté). Il est nécessaire pour ce faire d'adopter une **approche différenciée des partenariats** tenant compte des différences dans les besoins et les situations de chaque acteur.

Une question centrale du débat est de savoir si les économies émergentes et les pays à revenu intermédiaire doivent continuer à recevoir l'aide au développement, et quelle est la meilleure manière d'engager ces pays dans la promotion de biens publics mondiaux. Idéalement, la coopération face aux problèmes mondiaux ne devrait pas mobiliser des ressources de l'APD, qui devrait être maintenue dans les économies émergentes et les pays à revenu intermédiaire uniquement pour des actions ciblées en faveur des populations les plus défavorisées³⁶.

En son état actuel, l'ICD ne permet pas ce genre de différenciations entre les pays à revenu intermédiaire et les pays en développement, puisqu'il requiert que toutes les mesures de ses programmes nationaux et régionaux soient financées à 100 % par de l'APD. En 2009, l'examen de mi-parcours de l'ICD a mis ce problème en lumière³⁷, ce qui s'est soldé par une extension de **l'Instrument de coopération avec les pays industrialisés (ICI+)**. Le nouveau règlement de l'ICI permet à l'UE de coopérer avec des pays en développement concernés par l'ICD dans des activités qui ne satisfont pas aux critères de l'APD.

Dans les perspectives financières à venir, il est nécessaire d'introduire un nouvel instrument financier ou de modifier l'actuel ICD, afin que les économies émergentes et les pays à revenu intermédiaire participent davantage aux initiatives mondiales d'intérêt général. La seconde possibili-

36. Gavas M. *et al.*, « *The EU's Multi-Annual Financial Framework post-2013 : Options for EU development cooperation* », *Briefing paper*, European Think-Tanks Group, juin 2011.

37. Commission européenne, *Report Evaluating the Implementation of the Financial Instruments for External Actions*, document de travail des services de la Commission, SEC(2009) 530, Bruxelles, 21.4.2009.

té, à savoir une modification de l'actuel ICD, apporterait de la flexibilité mais aussi un risque que des fonds soient détournés des objectifs de réduction de la pauvreté. La première solution, un nouvel instrument financier, permettrait au contraire à l'ICD de se concentrer sur la réduction de la pauvreté tout en allouant d'autres fonds pour relever les défis mondiaux³⁸.

2.3. Mécanismes de financement innovants : associer prêts et subventions

Même si le respect des promesses d'APD par les pays donateurs est un élément clé, la communauté internationale des donateurs est consciente de la nécessité de mobiliser de nouvelles ressources pour compléter l'APD traditionnelle. En effet, ses limites ont été mises au jour en 2002 lors de la conférence des Nations unies de Monterrey sur le financement du développement. Depuis, les financements innovants occupent une place de premier ordre dans les débats internationaux sur le moyen de lutter contre la pauvreté tout en encourageant les initiatives mondiales d'intérêt général. En 2006, le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement³⁹ a été créé. La plupart des pays de l'UE et la Commission en sont membres.

L'un des principaux mécanismes de financement innovant repose sur l'association de prêts et de subventions. Historiquement, ces deux outils ont été utilisés pour financer le développement. Dans les années 1980 encore, les prêts étaient privilégiés, jusqu'à ce qu'une crise de l'endettement dans les pays en développement incite à se tourner vers les subventions⁴⁰. Aujourd'hui, la crise financière et économique internationale

38. Gavas M. *et al.*, « The EU's Multi-Annual Financial Framework post-2013 : Options for EU development cooperation », *Briefing paper*, European Think-Tanks Group, juin 2011.

39. <http://www.leadinggroup.org/>

40. Gavas M. *et al.*, « EU Blending Facilities : Implications for Future Governance Options », European Think-Tanks Group, janvier 2011.

et les problèmes mondiaux comme le changement climatique entraînent une croissance exponentielle des besoins en fonds pour le développement. Il est donc nécessaire de trouver de nouvelles sources de financement sans menacer la viabilité de la dette. À ce titre, le recours à des **mécanismes associant prêts et subventions**, élaborés sur la base d'expériences passées, semble constituer une réponse intéressante.

C'est pourquoi les organismes de développement intègrent de plus en plus souvent des fonds éligibles à l'APD dans des facilités spéciales ou des fonds fiduciaires qui fournissent des prêts aidés (préférentiels) en associant prêts et subventions. Ces facilités sont mises en place et gérées conjointement par des institutions financières comme la BEI, plutôt que par l'agence de développement (EuropeAid) elle-même car elle n'est pas mandatée ou ne dispose pas de la capacité technique pour prendre en charge les activités de prêt⁴¹.

Les facilités européennes combinant prêts et subventions récemment créées apportent de nouvelles possibilités pour la politique européenne de développement⁴² :

- **Un effet de levier sur les flux privés.** L'aide de l'UE au financement du développement peut attirer des fonds supplémentaires, dont l'intégration peut permettre la réalisation d'objectifs de développement plus ambitieux.
- **Une aide plus efficace.** La combinaison de divers instruments peut faciliter la mise en commun de connaissances et de ressources liées au développement entre des donateurs publics et privés. Elle peut aussi améliorer la coordination et la collaboration entre les institutions financières.

41. Eurodad, « [Development funds for the private interest? 10 Frequently Asked Questions](#) », *Eurodad briefing*, European network on debt and development, mars 2011.

42. Núñez Ferrer J. and Behrens A., « [Innovative Approaches to EU Blending Mechanisms for Development Finance](#) », *CEPS Special Report*, 18 mai 2011.

- **Une meilleure allocation des fonds.** Cette combinaison permettrait aussi une redistribution des subventions en faveur des pays qui en ont le plus besoin alors que les pays plus avancés recevraient plutôt des prêts. De plus, elle permettrait de mieux distinguer les projets pouvant recevoir un financement (« bancables ») de ceux qui ne peuvent être financés que par des subventions.
- **Une masse critique.** Une meilleure coordination et la mutualisation des ressources permettraient la mise en œuvre de programmes de développement de grande ampleur, qu'un donateur ou bailleur de fonds seul n'est pas en mesure de financer et d'exécuter. Des projets et programmes d'investissement par secteur, qui n'auraient pas pu exister sans les instruments mixtes, pourraient ainsi voir le jour.

2.4. Au-delà du financement : coordination et cohérence

2.4.1. Améliorer la coordination entre les donateurs

Outre les débats sur le moyen de mieux cibler l'APD et de trouver de nouvelles ressources pour le développement, un élément essentiel pour améliorer l'efficacité des dépenses européennes d'aide au développement est la coordination des politiques de développement des États membres et de la Commission européenne. Idéalement, les politiques de développement de l'Union et des États formeraient un ensemble cohérent. Toutefois, le fait que la politique de développement est une compétence partagée et les différentes conceptions et habitudes des donateurs européens compliquent toute tentative d'unifier cette politique à l'échelle de l'Europe. Dans la pratique, le débat autour de la coordination entre la politique de développement de l'UE et celle des États membres a évolué.

D'ailleurs, selon une enquête récente commandée par la Commission⁴³, une action conjointe permettrait d'économiser jusqu'à **5 milliards d'euros par an**, soit près de **6 % de l'aide de l'UE** : elle permettrait entre autres de réduire les coûts de gestion, d'améliorer la distribution de l'aide entre et dans les États partenaires et, en fin de compte, de rendre l'aide au développement européenne plus efficace.

L'UE a déjà pris trois types de mesures pour améliorer cette coordination entre les donateurs : actions pour améliorer la division du travail sur le terrain, actions pour promouvoir une programmation commune et recours aux instruments « d'appui budgétaire ».

- Les actions portant sur la **division du travail**⁴⁴ visent à résoudre les problèmes de gestion que pose la multiplication des acteurs, canaux et activités de l'architecture de l'aide internationale, tant aux pays partenaires (fragmentation) qu'aux donateurs (prolifération). Il convient de distinguer division du travail nationale et internationale. La première est censée assurer l'équilibre des financements entre les secteurs au sein d'un pays tandis que la seconde consiste à garantir un engagement homogène de l'UE dans tous les pays en développement, c'est-à-dire à éviter qu'il y ait des « favoris » et des « orphelins ». À l'heure actuelle, une Initiative de mise en œuvre accélérée, lancée en 2008 dans certains pays partenaires, favorise la division nationale du travail et la complémentarité.
- La **programmation commune** permet la coordination du travail national des donateurs au sein d'un cadre commun d'aide dans lequel chaque donateur se spécialise dans son domaine de compétence. Dans la pratique, l'adoption d'une programmation commune impliquerait l'établissement d'un **document unique de program-**

43. Bigsten A., Platteau J.P. et Tengstam S., *The Aid Effectiveness Agenda : The benefits of going ahead*, rapport final, septembre 2011, projet financé par la Commission européenne.

44. L'UE et ses États membres ont pris un engagement sous la forme d'un Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans les politiques de développement (2007) et d'un Cadre opérationnel sur l'efficacité de l'aide (2009) qui contribuent à améliorer la coordination entre les donateurs.

mation commune précisant la **division sectorielle du travail** et les allocations financières par secteur et donateur. Or, si l'UE a pris plusieurs engagements en matière de programmation commune au cours de la décennie passée, aucun ne s'est traduit à ce jour par une vraie synchronisation sur le terrain.

- L'**appui budgétaire** consiste en un transfert direct dans les finances publiques du pays bénéficiaire et permet à ce dernier d'établir lui-même son budget selon ses procédures et priorités politiques. L'appui budgétaire général couvre tous les domaines de l'action gouvernementale alors que l'appui budgétaire sectoriel n'en vise que certains secteurs. Afin de garantir l'efficacité de l'aide fournie, le transfert de ressources s'accompagne d'un dialogue politique, d'une évaluation des performances et de formations. Le financement de l'appui budgétaire à un pays donné peut provenir de l'UE ou de certains États membres, ce qui accroît la coordination. Pour ce faire, la Commission travaille à l'établissement d'un « contrat européen unique de soutien budgétaire » reposant sur des expériences passées.

2.4.2. Améliorer la cohérence

Un autre facteur important de l'efficacité de la politique de développement de l'UE est le degré de cohérence des politiques européennes en la matière. On parle dans le jargon de l'UE de « **CPD** » (**cohérence des politiques pour le développement**).

Le traité de Lisbonne a rendu la CPD obligatoire. Il dispose en effet que toute politique ayant potentiellement des effets sur le développement doit prendre en compte les répercussions sur les pays en développement⁴⁵. Ainsi, les politiques notamment de commerce, de sécurité, d'agriculture,

45. « L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. » (Art. 208 TFUE)

de pêche, d'environnement et de migration sont soumises à l'obligation de CPD. En effet, les efforts de la communauté de l'UE pour le développement visant à rendre l'aide plus efficaces seraient vains si d'autres politiques entravaient le développement. Nombre de ces politiques sont de la compétence de l'UE. C'est donc au niveau européen que les donateurs doivent travailler à la CPD.

Dans le **programme de travail sur la CPD de la Commission**⁴⁶ pour la période 2010-2013, les domaines concernés sont passés de douze à cinq : commerce et finance, sécurité alimentaire, changement climatique, migrations, sécurité. Ce programme est conçu comme un outil au service des institutions de l'UE et des États membres. La Commission recourt à des consultations interservices et évaluations d'impact pour de nombreuses propositions législatives afin de garantir la prise en compte des objectifs de développement.

L'UE est désormais très active dans la promotion de la cohérence politique, interne et externe, pour le développement. Cependant, les États membres ne participent pas tous de la même manière à l'amélioration de la CPD. De fait, le **rapport biennal de l'UE sur la CPD** a montré⁴⁷ que l'influence du cadre européen dans la définition des politiques nationales varie selon les États membres. Cette tendance résulte de la différence d'importance politique accordée selon les États membres à la coopération au développement en général et à la CPD en particulier.

46. Commission européenne, *Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013*, document de travail des services de la Commission, SEC(2010) 421 final, 21.4.2010.

47. Le dernier date de 2011 : Commission européenne, *EU 2011 Report on Policy Coherence for Development*, document de travail des services de la Commission, SEC(2011) 1627 final, Brussels, 15.12.2011.

3. Améliorer l'efficacité des dépenses de l'UE pour le développement : propositions actuelles et perspectives pour l'avenir

3.1. Propositions de la Commission européenne sur le financement du développement pour 2014-2020

Dans ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel⁴⁸, la Commission suggère d'augmenter de 25 % les dépenses de l'UE pour l'action extérieure (rubrique 4, « L'Europe dans le monde »). Si cette proposition est acceptée, la part du budget européen consacrée à l'action extérieure passera de 5,7 % en 2007-2013⁴⁹ à 6,8 % en 2014-2020, soit une hausse de 56 à 70 milliards d'euros. La Commission préconise également un renforcement de 13 % du FED, de 26,92 à 30,32 milliards d'euros.

Outre les propositions générales sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020, la Commission européenne a formulé diverses propositions législa-

48. Commission européenne, *Un budget pour la stratégie Europe 2020 - Partie II : fiches thématiques*, COM(2011) 500 final, Bruxelles, 29.6.2011.

49. Gavas M., « *The European Commission's legislative proposals for financing EU Development Cooperation* », *Background Note*, Overseas Development Institute (ODI), février 2012.

tives précisant les montants et la nature des dépenses européennes dans chaque domaine politique. En matière d'action extérieure, elle suggère ainsi de conserver les cinq instruments thématiques et d'augmenter de 4 à 5 le nombre d'instruments géographiques (FED inclus, ils seraient donc six) avec la création d'un instrument pour le Groenland portant principalement sur les droits de pêche de l'UE et les matières premières. La principale évolution par rapport au cadre financier pluriannuel 2007-2013 est le remplacement de l'Instrument pour la coopération avec les pays industrialisés par un Instrument de partenariat. Exception faite du FED, tous ces instruments sont inscrits au budget de l'UE sous la rubrique 4, « L'UE en tant qu'acteur mondial ».

TABEAU 2 : INSTRUMENTS PROPOSÉS POUR L'ACTION EXTÉRIEURE (2014-2020)

INSTRUMENT	BUDGET PROPOSÉ (PRIX CONSTANTS 2011)	COUVERTURE RÉGIONALE/THÉMATIQUE
GÉOGRAPHIQUE		
FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT (HORS BUDGET)	30,3 MILLIARDS D'€	AFRIQUE, CARAÏBES ET PACIFIQUE
INSTRUMENT DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT	20,6 MILLIARDS D'€	ASIE, ASIE CENTRALE, AMÉRIQUE LATINE ET MOYEN-ORIENT AINSI QUE LES PROGRAMMES THÉMATIQUES PANAFRICAINS
INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE	16,1 MILLIARDS D'€	PAYS VOISINS DE MÉDITERRANÉE ORIENTALE ET MÉRIDIIONALE
INSTRUMENT DE PRÉADHÉSION	12,5 MILLIARDS D'€	SUD DES BALKANS, TURQUIE ET ISLANDE
INSTRUMENT DE PARTENARIAT	1 MILLIARD D'€	PORTÉE MONDIALE MAIS UN ACCENT SUR LES PARTENAIRES STRATÉGIQUES ET LES ÉCONOMIES ÉMERGENTES
PARTENARIAT UE-GROENLAND	0,22 MILLIARD D'€	GROENLAND
THÉMATIQUE		
INSTRUMENT EUROPÉEN POUR LA DÉMOCRATIE ET LES DROITS DE L'HOMME	1,4 MILLIARD D'€	PROTECTION ET PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME, PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION, OBSERVATION D'ÉLECTIONS
INSTRUMENT DE STABILITÉ	2,5 MILLIARDS D'€	GESTION DES CRISES, PRÉPARATION AUX CRISES, PRÉVENTION DES CONFLITS, LUTTE CONTRE LES MENACES MONDIALES ET TRANSRÉGIONALES
INSTRUMENT D'AIDE HUMANITAIRE	6,4 MILLIARDS D'€	GESTION DES CATASTROPHES D'ORIGINE NATURELLE ET HUMAINE
INSTRUMENT D'AIDE MACROFINANCIÈRE	0,6 MILLIARD D'€	AIDE FINANCIÈRE À DES PAYS TIERS TRAVERSANT DES DIFFICULTÉS TEMPORAIRES DE BALANCE DES PAIEMENTS
INSTRUMENT DE SÉCURITÉ NUCLÉAIRE	0,56 MILLIARD D'€	TOUS LES PAYS TIERS, AVEC UNE PRIORITÉ AUX PAYS VOISINS OU EN PHASE DE PRÉADHÉSION

SOURCES : **COM (2011) 500 FINAL**, **COM (2011) 865 FINAL**, **COM(2011) 846 FINAL**.

3.1.1. Instrument de financement de la coopération au développement

Les propositions de la Commission prévoient un ICD mis à jour et couvrant les pays en développement d'Asie, d'Asie centrale, d'Amérique latine, du Moyen-Orient et l'Afrique du Sud. Pourvu de 20,6 milliards d'euros (au lieu de 17,25 milliards d'euros pour la période 2007-2013, soit une hausse de 19 %), il maintient l'accent sur la lutte contre la pauvreté.

La principale innovation qu'introduit ce nouvel ICD est son approche différenciée. La Commission propose en outre d'exclure des programmes géographiques 19 pays⁵⁰ qui représentent plus d'un centième du PIB mondial ou sont considérés par le CAD/OCDE⁵¹ comme des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ces 19 pays resteront éligibles à l'aide au titre de programmes thématiques, de facilités d'investissement régionales et du nouvel instrument de partenariat afin que puissent être établis avec eux des partenariats pour le développement différenciés.

Comme dans l'actuel ICD, la Commission propose de conserver l'obligation pour les programmes géographiques de reposer à 100 % sur de l'APD ainsi que la marge de 10 % de dépenses sans lien avec l'APD pour les programmes thématiques⁵². Deux nouveaux programmes thématiques (sur les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent et sur les organisations de la société civile et les autorités locales) remplacent les cinq programmes de l'actuel ICD. Enfin, un nouveau programme panafricain est établi pour servir les objectifs de la stratégie commune Afrique-UE.

3.1.2. Instrument de partenariat

L'Instrument de partenariat⁵³ remplace l'ICI. Il convient de le distinguer d'un instrument de développement puisqu'il a une portée mondiale et que son objectif essentiel est de promouvoir les intérêts de l'UE et de ses partenaires ainsi que de faire face aux principaux problèmes mondiaux. Il doit permettre d'arriver à des accords étendus avec les principaux partenaires et les économies émergentes et de mettre en œuvre des programmes dépassant le cadre de la coopération au développement, avec

50. Les pays concernés sont : l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Kazakhstan, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, la Malaisie, les Maldives, le Mexique, le Panama, le Pérou, la Thaïlande, le Venezuela et l'Uruguay.

51. Selon la liste du CAD (voir Encadré 1), ces pays sont toujours éligibles à l'APD.

52. Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument de financement de la coopération au développement*, COM(2011) 840 final, Bruxelles, 7.12.2011.

53. Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers*, COM(2011) 843 final, Bruxelles, 7.12.2011.

des acteurs mondiaux, notamment les pays exclus des programmes géographiques dans le nouvel ICD. Il n'exige pas que les dépenses s'apparentent à de l'APD.

3.1.3. Instrument européen de voisinage

L'instrument européen de voisinage concerne 16 pays, voisins orientaux et méridionaux de l'UE⁵⁴, tous éligibles à une coopération bilatérale. La Commission propose d'accroître ses dépenses de 23 %, de 13,07 milliards d'euros pour la période précédente à 16,1 milliards d'euros. Contrairement à l'ICD, dans le cas de l'Instrument européen de voisinage, la différenciation reposera sur des critères politiques, liés à l'ambition du partenariat avec le pays concerné au regard des valeurs et objectifs fixés en commun notamment en matière de démocratie et de prospérité partagée⁵⁵, en accord avec la nouvelle approche promue par l'UE⁵⁶ depuis le Printemps arabe.

3.1.4. Fonds européen de développement

Toujours hors du budget de l'UE, le FED couvre 78 pays en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique. Comme indiqué précédemment, la Commission propose d'accroître son financement de 13 % par rapport à la période 2008-2013⁵⁷ (de 26,92 à 30,32 milliards d'euros). Elle suggère aussi d'établir une nouvelle « clé de contribution » pour le financement du FED, plus proche de celle utilisée pour le budget de l'UE⁵⁸. Si elle est

54. Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Lybie, République de Moldavie, Maroc, Territoires occupés palestiniens, Syrie, Tunisie et Ukraine.

55. Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage*, COM(2011) 839 final, Bruxelles, 7.12.2011.

56. Commission européenne et SEAE, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, Communication conjointe de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission européenne, Bruxelles, 25 mai 2011.

57. Le FED est habituellement établi pour une période de six ans. Le dixième FED, actuellement en place, couvre la période 2008-2013. Le dernier FED régi par l'accord de Cotonou, le onzième, devrait expirer avec l'accord lui-même en 2020.

58. Commission européenne, *Préparation du cadre financier pluriannuel concernant le financement de la coopération de l'UE en faveur des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et des pays et territoires d'outre-mer pour la période 2014-2020 (11^e Fonds européen de développement)*, COM(2011) 837 final, Brussels, 7.12.2011.

acceptée, les pays de l'UE-12 verront les montants de leurs contributions augmenter de manière substantielle tandis que ceux d'autres pays comme l'Autriche, le Danemark, la France, l'Italie, le Luxembourg et le Royaume-Uni baisseront légèrement⁵⁹.

Certains avancent qu'il pourrait s'ensuivre une différenciation moins marquée dans les pays ACP. Ainsi, **l'Afrique du Sud, pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et membre des BRICS⁶⁰ et du G20, ne subirait pas de diminution du montant de son aide bilatérale.** Comme pour les pays voisins, la différenciation entre les pays ACP se fera selon des critères politiques plutôt qu'économiques.

3.2. Conservation des montants des dépenses de l'UE pour le développement

Conséquence de l'austérité budgétaire, plusieurs États membres prévoient une réduction de leur budget. Les augmentations proposées, de 25 % pour la rubrique 4 et de 13 % pour le FED constituent donc une amélioration significative et témoignent d'une ambition de renforcer les dépenses pour l'action extérieure de l'UE en général et la coopération au développement en particulier. Pour autant, cette ambition de la Commission devra résister à la volonté de certains États membres de réduire le montant global du budget de l'UE⁶¹.

Les actes législatifs relatifs aux instruments financiers doivent être adoptés avant fin 2013 afin d'entamer le nouveau cycle de programmation en 2014. Cependant, ils ne pourront pas passer avant l'obtention d'un

59. Gavas M., « [The European Commission's legislative proposals for financing EU Development Cooperation](#) », *Background Note*, Overseas Development Institute (ODI), février 2012.

60. Après l'intégration de l'Afrique du Sud dans le groupe des BRIC le 24 décembre 2010, ce dernier a été rebaptisé « BRICS ».

61. Gavas M., « [The European Commission's legislative proposals for financing EU Development Cooperation](#) », *Background Note*, Overseas Development Institute (ODI), février 2012.

accord final sur le **montant global et la structure du budget 2014-2020**. Ce dernier détermine en effet le montant total alloué aux dépenses de développement de l'UE.

En principe, l'accord final sur le cadre financier pluriannuel devrait être scellé fin 2012. Toutefois, compte tenu de la nature houleuse des discussions, certains doutent de ce délai et estiment que les négociations se poursuivront probablement jusqu'en 2013. En effet, l'accord sur le cadre financier pluriannuel est sujet à un vote unanime du Conseil et à l'approbation du Parlement européen.

Les **négociations au sein du Conseil**⁶² seront donc déterminantes pour le maintien du niveau des dépenses pour l'action extérieure, notamment la coopération au développement, proposé par la Commission. Si certains États membres prônent une réduction budgétaire, certains éléments pourraient faciliter **l'acceptation d'un budget plus important pour l'action extérieure** :

- La rubrique « L'Europe dans le monde » ne représenterait que **6,8 % du budget total**.
- Les nouvelles orientations de l'action extérieure de l'UE appuient **les intérêts de l'UE** et sa stratégie pour 2020.
- L'augmentation de la part de l'APD dans le budget de l'UE aiderait les États membres à remplir leurs **engagements d'APD** sans dépenser davantage.

62. Certains estiment que le Conseil pourrait essayer de négocier, à la faveur des discussions en cours sur le cadre financier pluriannuel (procédure d'approbation), les propositions législatives portant sur des domaines spécifiques comme les instruments de financement extérieurs de l'UE. Ces derniers font en effet l'objet d'une procédure de codécision et devront être négociés entre le Conseil et le Parlement européen, sauf le FED qui reste intergouvernemental. Ferme opposé à cette possibilité, le Parlement européen tâche d'influer sur le cadre financier pluriannuel.

3.3. Intégration du Fonds européen de développement au budget communautaire ?

Le FED pourrait être maintenu hors du budget de l'UE pour des raisons pratiques : c'est le dernier régi par l'accord de Cotonou, qui expire en 2020, et il est peu probable que les États membres s'accordent sur la « budgétisation » de l'instrument. Néanmoins, la nouvelle clé de contribution proposée ouvrirait la voie à une **future intégration** au budget.

Le **principal risque de la budgétisation** invoqué par de nombreux acteurs est un effondrement des ressources de la coopération au développement en l'absence d'engagements clairs des États membres à accroître le budget global. Dans le contexte actuel d'austérité budgétaire, cette inquiétude est plus pertinente que jamais.

C'est pourquoi, même si la budgétisation du FED entraînerait des gains de rentabilité dans la gestion de l'ensemble des dépenses de l'action extérieure de l'UE, elle ne doit être envisagée que sous certaines **conditions** :

- Un engagement sans équivoque du Conseil à **augmenter le montant global du budget de l'UE** et à maintenir la part des **dépenses d'aide** des institutions de l'UE dans le total des dépenses de l'Union. La budgétisation ne doit pas inciter les États membres à réduire leur contribution à l'aide au développement européenne.
- La garantie que l'importance de la lutte contre la pauvreté dans l'aide à destination des pays ACP, prévue dans l'accord de Cotonou, reste inchangée. Or l'intégration du FED dans le budget pourrait entraîner l'utilisation des fonds prévus à cette fin dans d'autres domaines, comme les questions de sécurité ou de migration.

3.4. Perspectives de partenariats différenciés

La réévaluation de l'aide aux pays qui semblent assez aisés pour financer leur propre développement constitue un pas dans la bonne direction. La proposition de la Commission d'exclure des programmes géographiques de l'ICD les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure a pour objectif de consacrer en priorité les subventions aux pays les plus pauvres et d'utiliser pour eux d'autres outils de financement. Le fait de réserver les subventions aux pays qui en ont le plus besoin améliorerait l'efficacité de l'aide en termes de lutte contre la pauvreté. Toutefois, il importe de garder à l'esprit que les personnes pauvres sont aujourd'hui plus nombreuses dans les pays à revenu intermédiaire que dans les pays à faible revenu. La proposition de la Commission inquiète pour deux raisons :

- **Les critères de « radiation ».** La Commission propose de décider si un pays doit continuer ou non à bénéficier d'une aide au titre des programmes géographiques de l'ICD sur la base de son revenu. Cependant, une période de bonnes performances économiques peut résulter de facteurs de court ou moyen terme et il est fréquent que les pays en développement connaissent des parcours chaotiques⁶³. De plus, du fait de la grande hétérogénéité des pays à revenu intermédiaire et des importantes inégalités de revenus qui existent entre eux, le RNB n'est pas un critère très pertinent. La **liste des critères** déterminant l'attribution d'une aide doit inclure d'autres indicateurs, dont le revenu par tête, la dépendance à l'aide, l'indice de développement humain et l'indice de vulnérabilité économique.
- **La lutte contre les inégalités de revenus.** Les importantes disparités de revenu et les poches de pauvreté constituent une grave menace pour la cohésion sociale d'un pays. L'instauration d'institutions capables de **conduire des politiques de développement redistribu-**

63. Selon la banque mondiale, la crise financière actuelle devrait avoir une influence sur ces pays : Banque mondiale, « [Global Economic Prospects : Uncertainties and Vulnerabilities](#) », volume 4, janvier 2012.

tives est une tâche essentielle pour les pays à revenu intermédiaire et émergents. Elle peut requérir une aide importante de la communauté pour le développement. Les coopérations avec les pays à revenu intermédiaire, dans le cadre du nouvel Instrument de partenariat ou d'une stratégie commune de désengagement progressif de l'ICD, doivent se concentrer sur la lutte contre la pauvreté. Il leur faut pour ce faire cibler l'aide par secteurs, activités, bénéficiaires, zones géographiques spécifiques dans un pays et combattre les inégalités par le renforcement de la capacité institutionnelle nécessaire pour établir et exécuter des politiques de redistribution. Toutefois :

- **L'Instrument de partenariat**, tel qu'il est proposé, insiste sur la coopération avec les partenaires stratégiques de l'UE pour faire avancer leurs intérêts mutuels et donner une portée mondiale à la stratégie « Europe 2020 ». De plus, l'accent sur les **partenaires stratégique** est manifeste et il n'est pas certain que les 19 pays radiés de la liste des bénéficiaires de l'aide bilatérale seront tous considérés comme tels. Une référence claire aux objectifs de lutte contre les inégalités de revenus dans le cadre de coopérations avec les pays à revenu intermédiaire et les économies émergentes devrait être introduite dans le règlement de cet instrument.
- La Commission n'envisage pas de période de transition pour les pays qui ne jouiront plus de l'aide au titre des programmes géographiques de l'ICD. Pourtant, si l'interruption de l'aide à certains pays est justifiée, elle doit être conduite **pas à pas**, tout au long de la période que couvre le prochain cadre financier pluriannuel, en prenant en compte la division du travail entre les donateurs européens afin d'éviter l'abandon total d'un pays. Des **stratégies conjointes de désengagement progressif** axées sur l'objectif commun de combattre la pauvreté et les inégalités seront requises.

3.5. Vers une plateforme européenne de mécanismes mixtes

La Commission propose de recourir davantage à des combinaisons de prêts et de subventions afin de réunir les fonds nécessaires pour couvrir les besoins d'investissement des pays partenaires, y compris ceux à revenu intermédiaire et les économies émergentes, exclus des programmes géographiques de l'ICD. L'UE a déjà élaboré plusieurs mécanismes mixtes (voir 1.3) et prévoit de s'inspirer de ces expériences pour généraliser le recours à ces instruments. Cependant, s'ils sont efficaces pour collecter d'autres fonds pour le développement, les bénéfiques à tirer de l'usage de ces mécanismes dans le domaine du développement **restent à prouver**⁶⁴. De plus, l'utilisation de ces mécanismes à des fins de développement n'est pas sans risque. Pour s'en prémunir, il convient de soumettre le recours aux ressources de l'APD comme garantie des prêts à certaines **conditions** :

- **Subventions ou prêts ?** Les instruments mixtes risquent de faire baisser les montants des subventions accordées aux pays en développement. Or ces mécanismes ne peuvent pas se substituer aux subventions. Ils doivent au contraire permettre à des instruments de crédit de compléter les subventions quand ils peuvent améliorer l'efficacité des actions en faveur du développement. **Toutes les subventions doivent être transparentes.**
- **Objectifs de développement.** Les objectifs lucratifs du secteur privé ne doivent pas primer sur le mandat de développement des ressources publiques. Il est donc nécessaire de garantir l'examen de toute demande de subvention au regard des objectifs de la politique de développement de l'UE. La Commission doit également jouer un rôle central dans cet examen des projets et faciliter la préparation des projets pour les bailleurs de fonds dans la mesure où les instruments mixtes participent d'une politique de l'UE.

64. Gavas M. *et al.*, « *EU Blending Facilities : Implications for Future Governance Options* », European Think-Tanks Group, janvier 2011.

- **Viabilité de la dette.** L'intégration d'un prêt dans le financement du développement introduit un risque d'insolvabilité des pays bénéficiaires, d'où la nécessité d'un suivi minutieux de la viabilité de la dette.
- **Suivi.** Tout projet d'investissement financé par des instruments de l'UE combinant prêts et subventions doit s'accompagner d'un mécanisme garantissant son influence positive sur le développement. La mise en œuvre de ces instruments doit faire l'objet d'un suivi et d'une étude d'impact.

Pour que les mécanismes mixtes contribuent réellement à la politique de développement, il est également nécessaire de les **coordonner**. Conformément aux recommandations de l'examen à mi-parcours des opérations conduites dans le cadre du mandat extérieur de la BEI⁶⁵, la Commission a proposé d'établir une « **plateforme européenne pour la coopération extérieure et le développement** » au sein de laquelle la Commission, les États membres et les institutions financières européennes collaboreraient. Après une période de consultation publique, une recommandation du Groupe d'experts⁶⁶ est attendue mi-2012. Une analyse exhaustive des conséquences de la proposition sur le développement sera alors nécessaire.

3.6. Amélioration de la coordination et de la cohérence

3.6.1. Coordination des donateurs

Malgré les tentatives de coordination de la Commission, les coûts perçus, notamment en termes de perte de visibilité des donateurs bilatéraux dans les pays partenaires, ainsi que des considérations sur la sécurité ou le commerce entament la volonté politique de nombreux donateurs européens

65. Comité des sages, *European Investment Bank's external mandate 2007-2013. Mid-Term Review*, Rapport et recommandations du comité des sages, février 2010.

66. Commission européenne, Groupe d'experts sur la plateforme européenne pour la coopération extérieure et le développement, *Terms of Reference*, décembre 2011.

de coopérer davantage. Outre cette réticence de certains États membres, l'aspect opérationnel de la coordination pourrait être amélioré, notamment la disponibilité des informations sur les activités des autres donateurs. Des améliorations sont donc possibles sur les plans politique et opérationnel. L'action peut notamment être intensifiée sur les points suivants :

- **Consultation publique.** La Commission devrait entamer ce processus en lançant une consultation publique afin d'établir les prochaines mesures à prendre pour améliorer la coordination et la complémentarité des donateurs européens.
- **Réunions du Conseil.** En moyenne, on constate plus de 20 absences de ministres lors des réunions du Conseil, ce qui témoigne de la faible volonté politique à coopérer. Les États membres doivent donc fournir un effort et suivre de près cette question dans les réunions du Conseil.
- **Division internationale du travail.** De nombreux États membres réduisent le nombre de pays dans lequel ils sont engagés. Or ces décisions ne sont pas coordonnées et reposent plus sur des choix politiques que sur leurs avantages comparatifs. La principale difficulté provient du manque de mécanismes transparents pour évaluer les avantages comparatifs des États membres dans un pays donné. Un mécanisme imposé étant inacceptable, une approche coordonnée volontaire impliquant des négociations politiques informelles est recommandée.
- **Division nationale du travail.** Sur le terrain, l'UE est toujours considérée comme un donateur important, beaucoup moins comme un organisme de coordination. Il appartient donc aux responsables des délégations de l'Union, qui président désormais les réunions des chefs de missions de l'UE, d'y faire valoir les questions de développement face aux sujets politiques, qui tendent à dominer les débats. Chargées de planifier et mettre en œuvre l'aide au développement, les délégations de l'UE sont tenues de faciliter la coordination entre les États membres.

- **Planification commune.** La Commission s'emploie à élaborer des documents communs de stratégie pays pour améliorer la coordination entre les donateurs européens. À cet égard, l'instauration en 2011 du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a constitué une aubaine. En effet, composé de responsables de la Commission et des États membres, le SEAE est en mesure de fournir la structure nécessaire pour traduire les engagements financiers de l'UE en actions européennes conjointes sur le terrain.
- **Soutien budgétaire.** Une utilisation coordonnée du soutien budgétaire affermirait la position de l'UE dans son dialogue politique et stratégique avec les pays partenaires et renforcerait l'efficacité de l'aide. Il est donc important pour l'UE de réfléchir avec les États membres à un contrat européen unique de support budgétaire dans lequel tous les donateurs européens feraient front face aux pays partenaires.

3.6.2. Cohérence de la politique pour le développement

Si des efforts ont été accomplis en matière de CPD, elle se trouve appliquée à des degrés très différents au niveau de l'UE et des États membres, ce malgré l'obligation introduite par les traités européens. Des efforts pour la promouvoir à l'échelle européenne sont donc indispensables. Encore une fois, l'un des principaux éléments en cause est la volonté politique mais des améliorations opérationnelles en rapport avec les nouvelles dispositions institutionnelles consécutives au traité de Lisbonne pourraient être apportées.

- **Conseil.** Le Conseil devrait intensifier ses efforts en faveur de la CPD. La présidence du Conseil devrait notamment assurer un suivi plus systématique des questions de CPD afin qu'elles pèsent plus dans le processus décisionnel de l'UE. À cet égard, un renforcement des mécanismes existants et une mobilisation accrue du Comité des représentants permanents pourraient être utiles.

- **Service européen pour l'action extérieure.** Plutôt considérée comme un objectif à long terme, la cohérence politique a rarement été une priorité au cours des premiers mois d'existence du SEAE. Un soutien des hauts responsables du service attirerait l'attention sur cette question et inciterait à faire avancer la cohérence. Du reste, le Programme pour le changement pourrait servir de base à un nouveau Consensus européen pour le développement, conclu notamment avec le Haut Représentant et le SEAE.
- **Commission.** La CPD a perdu de sa visibilité car elle n'est pas assurée par un organisme spécifique au sein de la DG DEVCO. Il pourrait donc être utile de préciser dans les descriptions des postes des membres des unités thématiques leur mission en matière de CPD, par exemple en agissant avec d'autres DG.
- **Délégations de l'UE.** La Commission devrait désigner des référents CPD dans chaque délégation pour évaluer l'impact de la politique de l'UE sur les États partenaires et assurer le suivi des mécanismes concernés.
- **Parlement européen.** Le rapporteur permanent pour la CPD du Parlement pourrait veiller à la prise en compte dans le processus législatif des effets des nouveaux textes européens sur les pays en développement.
- **Analyses d'impact.** Une étude récente⁶⁷ montre que la plupart des analyses d'impact ne se penche pas du tout sur l'impact dans les pays en développement et que les rares qui le font n'établissent pas sa nature. Il s'agit pourtant d'instruments stratégiques essentiels pour la CPD, qui devraient être renforcés en comblant les déficits de capacité et de volonté politique.
- **Nouvelles perspectives financières.** Il convient de promouvoir le principe de CPD et d'en faire mention dans tous les règlements des instruments pour l'action extérieure, dont l'Instrument de partena-

67. CONCORD, *Spotlight on EU Policy Coherence for Development*, Report 2011, CONCORD, European NGO Confederation for Relief and Development, 2011.

riat. La négociation interinstitutionnelle sur le cadre financier pluriannuel donne l'occasion d'examiner comment la PCD est abordée dans les règlements des politiques internes.

Conclusion

La politique de développement est l'un des principaux instruments dont dispose l'UE pour faire entendre sa voix sur la scène internationale. En effet, l'APD provenant d'Europe représente plus de la moitié des dépenses mondiales totales d'aide. Pourtant, l'UE peine à affirmer son statut d'acteur mondial influent. Elle tâche donc aujourd'hui de réformer ses structures et ses stratégies pour gagner l'influence que devrait lui garantir sa puissance économique et politique. En matière de politique de développement, l'UE fait face à trois difficultés principales : la fragmentation de l'APD européenne, un contexte de développement changeant et l'actuelle rigueur budgétaire.

Ce *Policy Paper* entendait mettre en avant certains éléments pouvant aider l'UE à pallier ces difficultés et à améliorer l'efficacité de sa politique de développement sans accroître son coût. Les débats s'articulent autour de la budgétisation du FED, de la nécessité de repenser la politique de développement à l'égard des pays à revenu intermédiaire et des économies émer-

gentes, du moyen de collecter des fonds supplémentaires pour financer le développement, de la coordination entre les donateurs européens et de la cohérence des politiques susceptibles d'influer sur le développement. Après un examen des propositions de la Commission européenne en matière de coopération au développement pour la période 2014-2020, ce *Policy Paper* a fait valoir des éléments pour améliorer la politique de développement de l'UE dans la perspective des questions énumérées ci-dessus.

S'agissant des propositions de la Commission, les montants évoqués sont ambitieux mais les États membres ne les accepteront probablement pas et il convient de prévoir une certaine marge de négociation. Pour ce qui est de la décision de ne pas budgétiser le FED, il est vrai que les conditions ne sont pas encore réunies. La stratégie de partenariats différenciés avec les pays à revenu intermédiaire et les économies émergentes est un pas dans la bonne direction mais il s'agit d'ajuster les critères et les instruments proposés afin de prendre en compte l'hétérogénéité de ces pays. La Commission prévoit un recours plus généralisé aux instruments combinant prêts et subventions pour trouver de nouveaux financements en plus des aides non remboursables. La nécessité de réfléchir à l'utilisation de ces instruments est indiscutable mais la composante pour le développement doit être garantie. De même, une analyse des aspects liés au développement de la future plateforme de l'UE pour la coopération extérieure et le développement est souhaitable. Des améliorations doivent également être apportées en matière de coordination des donateurs et de CPD. La Commission européenne devrait d'ailleurs assumer pleinement son rôle et agir pour la coordination et la cohérence.

Certes, tous ces éléments sont en fin de compte soumis à la volonté politique des principaux acteurs européens. Cependant, il est important qu'ils aient à l'esprit que la politique de développement et une composante majeure de l'action extérieure de l'UE. La situation économique

actuelle ne peut donc pas justifier l'abandon de la politique de développement et l'UE, comme ses États membres, doit continuer à optimiser ses dépenses en la matière.

Abréviations

ACP : Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

APD : Aide publique au développement

BEI : Banque européenne d'investissement

BERD : Banque européenne pour la reconstruction et le développement

CAD : Comité d'aide au développement

CEB : Banque de développement du Conseil de l'Europe

CPD : Cohérence des politiques pour le développement

ECHO : Office humanitaire de la Communauté européenne

FED : Fonds européen de développement

ICD : Instrument de financement de la coopération au développement

ICI : Instrument pour la coopération avec les pays industrialisés

IEVP : Instrument européen de voisinage et de partenariat

IFCA : Facilité d'investissement pour l'Asie centrale

ITF : Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures

LAIF : Facilité d'investissement en Amérique latine

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

PTOM : Pays et territoires d'outre-mer

RNB : Revenu national brut

Bibliographie

- Balleix C., « [La politique européenne de coopération au développement](#) », *Note n° 29 de la Fondation Robert Schuman*, août 2005.
- Bigsten A., Platteau J.P. et Tengstam S., *[The Aid Effectiveness Agenda : The benefits of going ahead](#)*, rapport final, septembre 2011, projet financé par la Commission européenne, 2011.
- Carbone M., *The European Union and International Development. The politics of foreign aid*, UACES Contemporary European Studies, Routledge, 2007.
- CONCORD, *[Spotlight on EU Policy Coherence for Development](#)*, Report 2011, CONCORD, European NGO Confederation for Relief and Development, 2011.
- CAD/OCDE, *[EU DAC Peer review 2012](#)*.
- CAD/OCDE, *[Net Official Development Assistance from DAC and other OECD members in 2011, Preliminary data for 2011](#)*, 4 avril 2012.
- Eurodad, « [Development funds for the private interest? 10 Frequently Asked Questions](#) », *Eurodad briefing*, European Network on Debt and Development, mars 2011.

- Gavas M.**, « [Financing European development cooperation : the Financial Perspectives 2014-2020](#) », *Background note*, Overseas Development Institute (ODI), novembre 2010.
- Gavas M.**, « [The European Commission’s legislative proposals for financing EU Development Cooperation](#) », *Background Note*, Overseas Development Institute (ODI), février 2012.
- Gavas M. et al.**, « [EU Blending Facilities : Implications for Future Governance Options](#) », European Think-Tanks Group, janvier 2011.
- Gavas M. et al.**, « [The EU’s Multi-Annual Financial Framework post-2013 : Options for EU development cooperation](#) », *Briefing paper*, European Think-Tanks Group, juin 2011.
- Glennie J.**, « [The role of aid to middle-income countries : a contribution to evolving EU development policy](#) », *Working Paper 331*, Overseas Development Institute (ODI), juin 2011.
- Kilnes U., Keijzer N., van Seters J. and Sherriff A.**, « [More or less? A financial analysis of the proposed 11th European Development Fund](#) », *Briefing note No. 29*, Maastricht ECDPM, mars 2012.
- Kitt F.**, [EU Aid Architecture, Recent Trends and Policy Directions](#), The World Bank Group, janvier 2010.
- Muñoz Gálvez E.**, « [La cooperación europea al desarrollo : oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa](#) », *Documento de Trabajo 61/2011, OPEX*, Fundación Alternativas, 2011.
- Núñez Ferrer J. and Behrens A.**, « [Innovative Approaches to EU Blending Mechanisms for Development Finance](#) », *CEPS Special Report*, 18 mai 2011.
- Comité des sages**, [European Investment Bank’s external mandate 2007-2013 Mid-Term Review](#), Rapport et recommandations du comité des sages, février 2010.
- Banque mondiale**, « [Global Economic Prospects : Uncertainties and Vulnerabilities](#) », volume 4, janvier 2012.

Documents officiels de l'UE

Conseil

Conseil, *Décision du Conseil 2006/1016/CE du 19 décembre 2006 accordant une garantie communautaire à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets en dehors de la Communauté.*

Conclusions du Conseil, « Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne : un programme pour le changement », Bruxelles, 14 mai 2012.

Commission européenne

Commission européenne, *Report Evaluating the Implementation of the Financial Instruments for External Actions*, document de travail des services de la Commission, SEC(2009) 530, Bruxelles, 21.4.2009.

Commission européenne, *Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013*, document de travail des services de la Commission, SEC(2010) 421 final, 21.4.2010.

Commission européenne, *The added value of the EU budget*, Commission Staff Working Paper, SEC (2011) 867 final, Bruxelles, 29.6.2011.

Commission européenne, *Un budget pour la stratégie Europe 2020 - Partie I*, COM(2011) 500 final, Bruxelles, 29.6.2011.

Commission européenne, *Un budget pour la stratégie Europe 2020 - Partie II : fiches thématiques*, COM(2011) 500 final, Bruxelles, 29.6.2011.

Commission européenne, *Annual Report 2011 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2010*, document de travail des services de la Commission, SEC(2011) 880 final, Bruxelles, 6.7.2011.

Commission européenne, *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement*, COM(2011) 637 final, 13.10.11.

Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument de financement de la coopération au développement*, COM(2011) 840 final, Bruxelles, 7.12.2011.

Commission européenne, *Préparation du cadre financier pluriannuel concernant le financement de la coopération de l'UE en faveur des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et des pays et territoires d'outre-mer pour la période 2014-2020 (1^{er} Fonds européen de développement)*, COM(2011) 837 final, Brussels, 7.12.2011.

Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage*, COM(2011) 839 final, Bruxelles, 7.12.2011.

Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers*, COM(2011) 843 final, Bruxelles, 7.12.2011.

Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil sur les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part*, COM(2011) 846 final, Bruxelles, 7.12.2011.

Commission européenne, *EU 2011 Report on Policy Coherence for Development*, document de travail des services de la Commission, SEC(2011) 1627 final, Bruxelles, 15.12.2011.

Commission européenne, groupe d'experts groupe sur la plateforme européenne pour la coopération extérieure et le développement, *Terms of Reference*, décembre 2011.

Commission européenne et SEAE

Commission européenne et SEAE, *What Funding for EU external action after 2013?*, rapport de la consultation publique, 2011.

Commission européenne et SEAE, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, Communication conjointe de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission européenne, Bruxelles, 25 mai 2011.

Commission européenne et Haute représentante de l'UE, *L'Europe dans le monde : une nouvelle stratégie pour le financement de l'action extérieure de l'UE*, communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, COM(2011) 865 final, Bruxelles, 7.12.2011.

Conseil européen

Conclusions du Conseil européen, 18 juin 2005, Doc. 10255/05 Conc. 2.

Parlement européen et Conseil

Parlement européen et Conseil, *Décision No 1080/2011/UE* du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011, accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets réalisés en dehors de l'Union et abrogeant la décision n o 633/2009/CE.

Parlement européen, Conseil et Commission européenne

Parlement européen, Conseil et Commission européenne, « *Le consensus européen* », Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, 24.2.2006 C 46/1.

Sélection de publications de *Notre Europe*

Négociations du budget de l'UE : de la nécessité d'un débat sain et constructif, Eulalia Rubio, *Le Mot*, avril 2012.

Le projet d'une PAC pour l'après 2013 annonce-t-il une « grande » réforme ?, Louis-Pascal Mahé, *Policy Paper No. 53*, mars 2012.

Le « Pacte de cohésion » à l'épreuve de la crise, Marjorie Jouen, *Policy Paper No. 52*, avril 2012.

Le Cadre Stratégique Commun : quelle valeur ajoutée pour le développement rural ?, Nadège Chambon, Alin Cristian Mituța et Neculai-Cristian Surubaru, *Policy Paper No. 50*, décembre 2011.

Recherche, éducation supérieure et innovation : redéfinir la gouvernance européenne en période de crise, Joe Ritzen et Luc Soete, *Policy Paper No. 49*, novembre 2011.

Financement des infrastructures énergétiques trans-européennes : passé, présent et perspectives, Christian von Hirschhausen, *Policy Paper No. 48*, novembre 2011.

La dépense en matière de défense en Europe : peut-on faire mieux sans dépenser plus ?, Fabio Liberti, *Policy Paper No. 46*, juin 2011.

La PAC, facteur de solidarité ou de désunion européenne ?, Nadège Chambon, *Policy Paper No. 45*, juin 2011.

La « valeur ajoutée » dans les débats budgétaires : un concept, quatre sens, Eulalia Rubio, *Bref No. 29*, juin 2011.

Penser le budget communautaire et les dépenses publiques en Europe : la nécessité d'une approche agrégée, Amélie Barbier-Gauchard, *Bref No. 28*, juin 2011.

Europe for Growth : Towards a radical change in financing the EU. Rapport de Jutta Haug, Alain Lamassoure and Guy Verhofstadt, avec la collaboration de Daniel Gros et Paul De Grauwe du CEPS et Gaëtane Ricard-Nihoul et Eulalia Rubio de *Notre Europe*, coordonné par Carole Perrin, avril 2011.

Options pour une réforme du financement de l'UE, Philippe Cattoir, *Policy Paper No. 38*, décembre 2009.

Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes, Eulalia Rubio, *Policy Paper No. 32*, mars 2008.

Financer l'Union européenne avec une véritable ressource propre : le point sur l'impôt européen, Jacques Le Cacheux, *Étude No. 57*, mai 2007.

Budget européen : le poison du juste retour, Jacques Le Cacheux, *Étude No. 41*, juin 2005.

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



Programme
L'Europe pour les citoyens

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macifet du Grand Duché du Luxembourg

dépôt légal

© Notre Europe, juillet 2012

Elena MUÑOZ GÁLVEZ

Elena Muñoz Gálvez est
assistante parlementaire
au Parlement européen.

Compétition, Coopération, Solidarité

Aide européenne au développement : comment être plus efficace sans dépenser plus ?

La politique de développement est l'un des principaux instruments dont dispose l'UE pour faire entendre sa voix sur la scène internationale. En effet, l'aide publique au développement (APD) provenant d'Europe représente plus de la moitié des dépenses mondiales totales d'aide. Pourtant, l'UE peine à affirmer son statut d'acteur mondial influent. Elle tâche donc aujourd'hui de réformer ses structures et ses stratégies pour gagner l'influence que devrait lui garantir sa puissance économique et politique.

En matière de politique de développement, l'UE fait face à trois difficultés principales : la fragmentation de l'APD européenne (avec l'existence de 27+1 donateurs européens qui ne coordonnent pas pleinement leurs actions) ; un contexte de développement changeant dû à l'émergence de nouvelles puissances économiques mondiales ; enfin la situation actuelle de rigueur budgétaire (qui oblige à mobiliser de nouvelles ressources pour compléter l'APD traditionnelle).

Ce *Policy Paper* d'Elena Muñoz Gálvez analyse différentes options pour améliorer l'efficacité et la cohérence de l'aide au développement de l'UE. Après une présentation des différentes questions sujettes à débat liées à l'amélioration de l'efficacité des dépenses européennes de développement, l'auteur évalue comment la proposition de la Commission sur le financement de l'aide au développement pour la période 2014-2020 s'attaque à ces problèmes et propose des suggestions d'amélioration.

www.notre-europe.eu

e-mail : info@notre-europe.eu