

Un budget pour soutenir l'ambition mondiale de l'Europe dans les sept prochaines années

Action Note d'information sur les négociations en cours du cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'Union européenne et ses implications pour l'action extérieure de l'UE

Par Iván MARTÍN *

Résumé

Les 20 et 21 février, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne ont entamé la dernière phase de négociation du cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'UE, le budget de l'Union pour sept ans. Bien que ce Conseil européen ait peu progressé - une longue tradition à ce stade des négociations au sein de l'UE - les discussions se sont concentrées sur les réductions proposées des fonds structurels et des fonds de soutien à la politique agricole commune, et sur le solde net des fonds qui en découle pour chaque État membre. Les fonds destinés à l'action extérieure, qui devaient être considérablement revus à la hausse dans la proposition initiale de la Commission européenne, en particulier pour le Voisinage et l'Afrique subsaharienne, ont été limités à une augmentation marginale d'environ 4 %, dans la dernière proposition de la présidence du Conseil de l'UE. Il est peu probable que les montants pour l'action extérieure soient à nouveau révisés de manière significative dans le reste du processus de négociation. En l'état actuel des choses, il est légitime de douter que les propositions budgétaires discutées jusqu'à présent soient à la hauteur des ambitions de l'UE en tant qu'acteur mondial au moment où cela est le plus nécessaire. L'épidémie de coronavirus peut inciter les dirigeants européens à parvenir rapidement à un accord, mais elle risque aussi de pousser l'Europe à se centrer davantage sur elle-même et à s'intéresser moins aux affaires mondiales, et de réduire les ressources financières pour faire face aux défis internes et à la récession économique imminente.

* Je remercie Larabi Jaidi, Senior Fellow du PCNS, pour ses commentaires pertinents sur une version précédente de cette note de synthèse. Il va sans dire que j'assume l'entière responsabilité de toute erreur qui pourrait subsister.

Une négociation complexe sur un budget de sept ans pour l'UE

C'est sans doute la plus importante de toutes les négociations de l'Union européenne, où sont décidés le montant des crédits et la répartition des fonds de l'UE pour les sept prochaines années, sur lesquels chaque pays de l'UE a un droit de veto. Dans tous les rapports des médias sur le Conseil européen des 20 et 21 février 2020 à Bruxelles, deux aspects ont été mis en évidence : le rôle de l'UE en tant qu'acteur mondial et, partant, le budget de l'action extérieure de l'UE, ont brillé par leur absence dans les débats, tout comme une vision holistique de ce que devrait être l'UE dans quelques décennies. Le déficit de 75 milliards d'euros de ressources budgétaires causé

par la sortie du Royaume-Uni accentue la pression sur ces négociations (et rend les comparaisons intertemporelles plus difficiles).

La taille relative du budget de l'UE en cours de négociation est limitée : un peu plus de 1 % du revenu national brut (RNB) de l'UE par an, et un peu plus de 2,1 % des dépenses publiques totales des États membres. Mais les montants absolus sont impressionnants, comme le montre le Tableau 1, qui donne un aperçu de la structure du budget de l'UE sur sept ans (appelé cadre financier pluriannuel - CFP) et compare la dernière proposition présentée par la présidence du Conseil européen le 14 février 2020 (examinée par les chefs d'État ou de gouvernement à Bruxelles une semaine plus tard) et les dépenses au titre du CFP actuel pour 2014-2020.

Tableau 1 : Structure du cadre financier pluriannuel 2021-2027 tel que proposé par la présidence du Conseil européen en février 2020, et comparaison avec le CFP 2014-2020

Crédits d'engagement par rubrique ou groupe de politiques (en milliards d'euros, prix courants) (entre parenthèses, les programmes budgétaires correspondants)	CFP 2014-2020 (UE27+FED)*	CFP 2021-2027 (Proposition de la présidence du Conseil européen 14/02/2020)
TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT	1,061.9	1,094.8
I. Marché unique, innovation et numérique (1. Recherche et innovation, 2. Investissements stratégiques européens, 3. Marché unique, 4. Espace)	114.5	149.5
II. Cohésion et valeurs (5. Développement régional et cohésion, 6. Union économique et monétaire, 7. Investir dans le capital humain, la cohésion sociale et les valeurs)	380.7	380.1
III. Ressources naturelles et environnement (8. Agriculture et politique maritime, 9. Environnement et action pour le climat)	391.9	354.1
IV. Migration et gestion des frontières (10. Migration, 11. Gestion des frontières)	9.9	21.9
V. Sécurité et défense (12. Sécurité, 13. Défense, 14. Réaction en cas de crise)	1.9	14.3
VI. Voisinage et monde (15. Action extérieure, 16. Aide de préadhésion)	93.4	101.9
VII. Administration publique européenne	69.6	73.1

* Estimations faites en 2018 par la Commission européenne en excluant la part de dépenses du Royaume-Uni et en ajoutant les dépenses au titre du Fonds européen de développement (FED), géré séparément jusqu'en 2020.

Il existe également un certain nombre d'instruments financiers supplémentaires hors plafond CFP et qui, à ce titre, ne font pas partie des négociations en cours. Le budget total qui leur est alloué dans les propositions relatives au CFP 2021-2027 s'élève à 26 milliards d'euros.¹

Au-delà de ces montants impressionnants dont le total est relativement faible (un centième du RNB de l'UE), le budget de l'UE revêt une importance cruciale pour certains groupes d'intérêt spécifiques au sein et en dehors de l'Union européenne, pour lesquels les ressources du CFP font une grosse différence:

- Les agriculteurs européens, qui grâce aux subventions agricoles (plus de 35% du budget total de l'UE pour la période actuelle, 2014-2020) peuvent maintenir leurs niveaux de revenus (voir le programme budgétaire 8 du Tableau 1) ;
- Les régions les plus pauvres de l'UE, qui reçoivent la majeure partie des Fonds structurels et de cohésion pour financer des projets d'infrastructures ou sociaux (ce qui équivaut aussi à 35 % du budget total de l'UE en 2014-2020 ; voir les programmes 5 et 7 du Tableau 1) ;
- Les chercheurs de l'UE (et de pays tiers), qui bénéficient des fonds de recherche du programme Horizon 2020 ; dans de nombreux pays, c'est la seule, ou en tout cas, la plus importante source de fonds durables et substantiels pour soutenir la recherche (voir programme 1 du Tableau 1) ;
- Les pays plus pauvres, qui bénéficient de l'aide au développement de l'UE (programme 15 du Tableau 1 : L'Union européenne est le plus important donateur au monde, fournissant, conjointement avec ses pays membres, 57 % de l'aide internationale au développement, soit environ 74 milliards d'euros en 2018).

Indépendamment des intérêts réels en jeu, on ne saurait exagérer la signification politique de ces négociations pour la politique nationale de nombreux pays de l'UE : quels que soient les montants en jeu, le solde net des contributions et des fonds provenant du budget de l'UE ainsi que la capacité des dirigeants nationaux à défendre

les intérêts nationaux et ceux de groupes d'intérêts spécifiques sont d'une importance capitale pour leur image politique auprès de leurs électeurs. Le lobbying des groupes d'intérêt comme celui des agriculteurs et des régions est intense. Cela s'est traduit de manière récurrente par des négociations épuisantes, souvent tranchées au dernier moment, généralement après plusieurs nuits blanches à Bruxelles. Pour rendre les négociations encore plus complexes, le CFP 2021-2027 doit tenir compte d'un ensemble de nouvelles priorités définies par la Commission européenne et le Conseil, afin de répondre aux grands défis mondiaux : le pacte vert pour l'Europe pour lutter contre le changement climatique, la Stratégie numérique, la migration et la gestion des frontières, le renforcement de la politique de défense et de sécurité de l'UE, la politique de la jeunesse et la politique étrangère de l'UE).

Sur cette toile de fond, la première proposition détaillée de CFP 2021-2027, publiée en mai 2018 par la Commission européenne², prévoyait un niveau de crédits de 1,11 % du RNB de l'UE sur la période, comparé à 1,16 % du RNB de l'UE dépensé dans le cadre du CFP 2014-2020 actuel, soit une modeste augmentation de 4,8 % en prix constants 2018³. Vingt et un mois plus tard, et après neuf réunions formelles du Conseil européen (dont six consacrées au CFP), les chefs d'État et de gouvernement se sont réunis les 20 et 21 février pour la première véritable négociation dédiée. Ils ne sont pas parvenus à un accord sur la base de la proposition révisée communiquée par Charles Michel, président du Conseil européen.⁴ Dans l'intervalle, en décembre 2018, le Parlement européen a proposé un budget⁵ plus élevé (une augmentation des dépenses totales de l'UE à 1,3 % du RNB de l'UE par an « afin d'affecter les ressources financières nécessaires aux principaux domaines d'action de l'Union et de remplir ainsi les missions et les objectifs fixés »), et la Finlande, qui a occupé la présidence

2. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2018)321 final, « Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend. Cadre financier pluriannuel 2021-2027 », <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52018DC0321&from=EN>.

3. Tous les calculs des augmentations en pourcentage en prix constants 2018 effectués dans cette note de synthèse sont basés sur les chiffres publiés par le Parlement européen en février 2020. (<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20200218RES72887/20200218RES72887.pdf>)

4. <https://drive.google.com/file/d/1UJf04kbV9-olQqsMPSIs89IG2jnXV4t/view>.

5. Voir https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_EN.html.

1. Réserve pour aides d'urgence, Fonds de solidarité de l'UE, Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, instrument de flexibilité, fonction européenne de stabilisation des investissements et nouvelle facilité européenne pour la paix.

tournante du Conseil au second semestre 2019, a préparé le terrain pour les négociations finales avec une « boîte de négociation » (essentiellement sous forme de tableau reprenant toutes les principales lignes budgétaires pour le budget de 7 ans) diffusée en décembre 2019.⁶

confirme de nouveau sa position officielle selon laquelle le CFP 2021-2027 devrait s'établir à 1 324,1 milliards d'EUR aux prix de 2018, ce qui représente 1,3 % du RNB de l'UE-27, afin d'affecter les ressources financières nécessaires aux principaux domaines d'action de l'Union et de remplir ainsi les missions et les objectifs fixés;

Pour l'enonciation, l'approche fonctionnelle susmentionnée proposée par le Parlement européen pour justifier sa proposition semble logique : définir les politiques et les compétences de l'UE, et « nous donner les moyens de nos ambitions et [...] donner à l'Union les moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et mener à bien ses politiques », comme l'ont déclaré les chefs d'État ou de gouvernement eux-mêmes dans la déclaration de Sibiu, adoptée à l'issue d'une réunion tenue en mai 2019 pour discuter de l'avenir de l'Union européenne.. Mais une fois les négociations à proprement parler lancées, les deux termes de l'équation, les ambitions et les politiques, d'une part, et le budget, d'autre part, semblent être définis indépendamment. La multiplicité des intérêts croisés et les clivages entre les États membres (et les institutions de l'UE) font qu'il est difficile de donner un sens aux négociations, qui tournent souvent davantage autour de montants globaux, d'augmentations pour tel ou tel programme, de contribution nette ou de soldes de chaque État membre et des revendications de groupes d'intérêts spécifiques, qu'autour de visions alternatives du rôle et de la structure de l'UE et de ses politiques. Quoi qu'il en soit, pour le grand public, les négociations sont difficiles à comprendre et donc facilement sujettes à des manipulations politiques. Les analystes ont souligné l'incongruité bureaucratique de tant d'efforts gaspillés à négocier, alors que la différence entre la proposition la plus élevée et la proposition la plus basse n'est que de 0,3 % du RNB de l'UE par an.

Les deux principaux camps à ce stade sont les « États frugaux » (pays contributeurs nets, dont les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, l'Autriche et, dans une moindre mesure, la Finlande et l'Allemagne), qui préconisent une réduction du budget de l'UE à 1 % du RNB de l'UE, et

les « Amis de la cohésion » (17 pays : Bulgarie, Chypre, Tchéquie, Croatie, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Espagne, plus la France pour les fonds agricoles), qui défendent le maintien des fonds agricoles et de cohésion à leur niveau actuel (dans la dernière proposition diffusée par la présidence du Conseil européen le 14 février, ceux-ci avaient été réduits de 14 % et 12 % respectivement, en prix constants de 2018). À ce jour, les deux camps ne sont pas parvenus à un accord, et les observateurs de l'UE ont déjà commencé à discuter des conséquences de l'absence d'approbation du CFP 2021-2027 pour une Union européenne qui traverse déjà une profonde crise d'identité. En effet, la Commission européenne a mis en garde contre les retards dans la programmation des nouveaux instruments financiers externes qui seraient causés par un retard d'approbation du CFP. Les négociations du CFP ont une longue tradition de processus tortueux et complexes⁷, et il est peu probable que les dirigeants européens s'exposent aux risques et à l'incertitude de laisser l'UE sans budget à un moment où l'activité économique ralentit pour entrer dans une nouvelle récession et où l'épidémie de coronavirus fait des ravages dans l'économie et la société et exige une réponse européenne. Mais la crise du coronavirus risque également de rendre l'Europe plus aut centrée et moins intéressée par les affaires mondiales, et de réduire les ressources financières requises pour faire face aux défis internes et à la récession économique imminente. Une fois que (et si) le Conseil européen parvient à un consensus (les négociations doivent officiellement reprendre début avril 2020, et devraient se terminer au plus tard au second semestre de 2020), le Parlement européen devra encore approuver le budget, bien qu'il n'ait jusqu'à présent jamais refusé de le faire.

Mais au-delà de la dynamique du processus de négociation, force est de constater un schéma clair dans le développement des voies et moyens de l'UE sur le long terme qui soulève d'importantes questions sur le projet européen. L'Union européenne est appelée à relever de plus en plus de défis et à couvrir un plus grand nombre de domaines de compétence avec des ressources budgétaires stagnantes ou réduites. Cette logique plus ou moins évidente apparaît clairement dans les négociations du CFP 2021-2027 : la taille totale du budget de l'UE est passée de 1,25 % du RNB de l'UE en

6. <https://www.consilium.europa.eu/media/41630/st14518-re01-en19.pdf>.

7. Une description du processus avec des liens vers les documents clés se trouve à l'adresse suivante : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/631732/EPRS_BRI\(2020\)631732_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/631732/EPRS_BRI(2020)631732_FR.pdf).

1993-1999, après la signature du traité de Maastricht, à 1,16 % du RNB combiné de l'UE en 2014-2020. Selon les indications, il sera légèrement supérieur à 1 % du RNB pour la prochaine période (voir le Tableau 2).

Ressources budgétaires pour l'action extérieure de l'UE

L'une des principales lignes budgétaires du CFP proposé est consacrée à l'action extérieure de l'UE (programme 15), dans le but de faire connaître les intérêts, les politiques et les valeurs de l'UE au reste du monde. Elle représente environ 8 % du budget total proposé pour l'UE (9,3 % si l'on ajoute l'aide de préadhésion aux pays candidats à l'UE, le programme 16, qui fait également partie de la rubrique « Voisinage et monde », dont le montant total a été réduit dans la dernière proposition de la présidence du Conseil européen à 11,36 milliards d'euros, comparé à 12,8 milliards d'euros dans le CFP 2014-2020). Le budget de l'action extérieure couvre l'aide au développement accordée aux pays voisins et aux pays les plus pauvres dans le monde (programmes géographiques et thématiques pour un montant total de 64,4 milliards d'euros dans la dernière proposition de la présidence de l'UE du 14 février 2020), l'aide humanitaire (9,76 milliards d'euros), les crédits pour la politique étrangère et de sécurité commune (2,4 milliards d'euros) et le soutien aux territoires d'outre-mer des États membres (444 millions d'euros). Le nouveau CFP comprendrait également une enveloppe substantielle de 9 milliards d'euros pour la 'Réserve pour les défis et priorités émergents' pour « faire face à des événements imprévus, à de nouveaux besoins ou défis émergents, comme les situations de crise et d'après-crise ou la pression migratoire, ou pour promouvoir de nouvelles initiatives ou priorités menées par l'Union ou internationales »⁸, ainsi qu'un Fonds de réaction rapide de 3 milliards d'euros. Ces fonds de l'action extérieure sont notamment destinés à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable, de l'Accord de Paris sur le climat, de la Stratégie globale de l'UE, du Consensus européen pour le développement et de la Politique européenne de voisinage, ainsi qu'à la dimension extérieure des migrations, y compris le Cadre de partenariat avec les pays tiers pour les migrations.

À cet égard, le haut représentant de l'UE pour la politique

8. Extrait de la proposition de la Commission européenne, voir note de bas de page 3.

étrangère et de sécurité de l'UE (et vice-président de la Commission européenne), Josep Borrell, a récemment écrit que « nous devons voir grand et utiliser nos politiques dans le domaine du commerce, de l'innovation, du changement climatique, du cyberspace, de la sécurité, des investissements et des migrations pour étayer notre rhétorique sur notre volonté d'être un partenaire sur un pied d'égalité » avec l'Afrique.⁹ Mais les négociations sur le CFP 2021-2027 ont une nouvelle fois mis en évidence l'inadéquation entre le niveau d'ambition de l'UE en tant qu'acteur mondial - et son désir presque ontologique de jouer toutes les parties sur tous les terrains dans le monde entier - et les ressources que ses États membres sont prêts à fournir.

Par le passé, le budget de l'action extérieure de l'UE n'a pas fait l'objet de débats houleux entre les États membres, même si les différences d'approche et de priorités (tant géographiques que thématiques) sont énormes.¹⁰ Dans sa proposition de mai 2018, la Commission européenne a suggéré une augmentation de 9,2 % à prix constants 2018 du budget de l'action extérieure pour maintenir ses plus de 4.200 fonctionnaires du Service européen d'action extérieure (SEAE) déployés dans le monde entier dans plus de 140 délégations et bureaux de l'UE. L'augmentation proposée était encore plus élevée pour les fonds destinés aux instruments d'aide au développement, et en particulier pour les programmes de voisinage et destinés à l'Afrique subsaharienne (qui, en tant que régions prioritaires, absorbent 60 % du total des fonds destinés aux programmes géographiques). Fin 2018, le Parlement européen a proposé une nouvelle augmentation de 3,5 milliards d'euros de crédits pour l'action extérieure sur la période « pour contribuer davantage au financement d'un plan d'investissement pour l'Afrique ». Mais les propositions ultérieures de la présidence finlandaise et de la présidence du Conseil européen ont réajusté le montant final à la baisse (Tableau 2). Ces réductions ne semblent pas répondre à des visions différentes du rôle de l'UE dans le monde, ou du fonctionnement de l'action extérieure de l'UE, mais sont plutôt le résultat de négociations entre les États membres par rapport à d'autres points, pour eux politiquement plus importants (notamment les fonds structurels et agricoles évoqués ci-dessus), réduisant l'augmentation proposée à 4,1

9. El País, 8 février 2020, p. 5.

10. Cf., pour un résumé de ces positions, European Think Tanks Group (2018), Financing EU External Action. Understanding Member State Priorities, <https://ettg.eu/wp-content/uploads/2019/01/Financing-EU-external-action.pdf>.

% en termes réels (5,4 % pour l'aide au développement. Les pays tiers bénéficiant de l'aide au développement, et avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords de partenariat ou d'association, ne jouent aucun rôle dans ce processus de décision sur les fonds disponibles pour l'aide au développement.

Le Tableau 2 fait la synthèse des crédits proposés pour l'action extérieure au cours des négociations sur le CFP 2021-2027

Tableau 2 : Crédits alloués à l'action extérieure dans les différentes propositions de Cadre financier pluriannuel de l'UE 2021-2027 et crédits effectivement alloués dans le CFP actuel 2014-2020

	CFP 2014-2020* (réel)	Commission européenne (mai 2018)	Parlement européen (décembre 2018)	Présidence finlandaise (décembre 2019)	Présidence du Conseil européen (Février 2020)
CFP total (en % du RNB de l'UE)	1,16%	1,11%	1,3%	1,07%	1,074%
Total CFP (en milliards d'euros, prix courants)	1.062	1.279	1.494	1.087	1.094
Action extérieure (en milliards d'euros, prix courants)	82,57	105,22	109,35	89,27	88,85
Dont :					
Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale	70,43	89,5	93,45	75,49	75,49
Dont :					
Programmes géographiques	57,56	68	NA	57,37	57,37
Dont :					
Voisinage Afrique subsaharienne	17,69	22	NA	18,36	18,36
	26,1	32	NA	26,97	26,97
Aide humanitaire	8,56	11	11	9,76	9,76

Sources : Tableau élaboré sur la base des propositions officielles publiées par les institutions concernées (voir notes de bas de page 3 à 7).

* En excluant les dépenses du Royaume-Uni et en incluant le Fonds européen de développement.

Au-delà des chiffres du budget, la Commission européenne a également proposé une série de changements substantiels dans la manière dont les instruments financiers externes sont mis en œuvre :

- Intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le budget de l'UE. Jusqu'ici, le FED a été géré en dehors du budget de l'UE comme un instrument intergouvernemental distinct, avec son propre règlement financier, par la Commission européenne mais financé

par les contributions spécifiques des États membres. Le 11ème FED, qui s'élevait à 30,5 milliards d'euros, soit 0,03% du RNB de l'UE, et qui est arrivé à son terme en février 2020, finançait l'aide au développement des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dans le cadre de l'accord de Cotonou. L'intégration du FED dans le budget donnera au Parlement européen un pouvoir de contrôle sur cette partie de l'aide au développement de l'UE, réduisant ainsi l'influence des États membres sur le processus décisionnel.

- Fusion des instruments financiers actuels d'aide au développement¹¹ en un seul instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (NDICI)¹² pour soutenir « la transition politique et économique des partenaires de l'UE vers le développement durable, la stabilisation, la consolidation de la démocratie, la lutte contre la pauvreté et, en ce qui concerne la politique de voisinage, l'intégration économique progressive dans le marché unique de l'Union et l'alignement sur les règles et normes de l'UE des pays voisins qui ont choisi cette voie ». Dans les programmes géographiques et thématiques, le NDICI établit une série d'objectifs quantitatifs horizontaux pour l'allocation des fonds : 25 % du total des fonds pour la lutte contre le changement climatique, 20 % pour le développement humain et 10 % pour s'attaquer aux causes profondes de la migration. Au moins 92 % des dépenses du NDICI doivent répondre aux critères de l'aide publique au développement. Cet instrument financier extérieur unique s'efforcera d'intégrer les priorités et les programmes dans un règlement financier unique - jusqu'ici, chaque instrument financier avait son propre règlement - afin de répondre à la nature interdépendante des problèmes et des défis mondiaux et de développement et d'assurer une cohérence et une coordination accrues.

- Un rôle plus important pour les instruments financiers innovants, tels que les financements mixtes.¹³ Depuis 2014, les instruments financiers extérieurs sont complétés, d'une part, par la possibilité d'entreprendre certaines actions extérieures dans le cadre de politiques internes, comme la migration et la gestion des frontières ou

les fonds structurels, et, d'autre part, par ces mécanismes de financement mixte n'impliquant que des crédits budgétaires limités. Ces instruments visent à tirer parti des ressources budgétaires et de crédit de l'UE, souvent en coopération avec des organismes multilatéraux ou nationaux de financement du développement, pour mobiliser les investissements privés dans les pays en développement partenaires. L'exemple le plus récent est le plan d'investissement extérieur mis en place en septembre 2017 pour stimuler l'investissement dans les pays d'Afrique et du voisinage européen¹⁴. Son objectif était de mobiliser 47 milliards d'euros d'investissements publics et privés par le biais de garanties et d'autres dispositifs de soutien à l'investissement, en s'appuyant sur une allocation de 4,6 milliards d'euros du Fonds européen pour le développement durable (FEDD), pour s'attaquer aux causes profondes des migrations dans ces régions en soutenant l'Agenda 2030. De plus, le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, géré par la Banque européenne d'investissement, protège l'UE contre les risques financiers des prêts et garanties accordés à des projets dans des pays tiers, et est lié à des instruments spécifiques, notamment les prêts extérieurs Euratom et l'assistance macrofinancière. En s'appuyant sur cette expérience limitée, dont les résultats en matière de développement restent à voir et à tester, la Commission européenne a proposé une garantie d'action extérieure pour la nouvelle période financière. Cette garantie s'inscrirait dans le cadre du nouvel instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale.

Implications pour l'action extérieure de l'UE

Lors des négociations sur le budget de l'UE, les dirigeants européens se concentrent sur les questions politiques les plus urgentes, notamment les fonds destinés à la politique de cohésion ou à la politique agricole commune, ainsi que sur le solde net des fonds de chaque État membre pour la période financière. Il est donc très improbable que les chiffres relatifs à l'action extérieure fassent l'objet de révisions importantes à la suite des propositions avancées par la présidence finlandaise et le président du Conseil européen¹⁵. Le scénario le plus

11. Huit instruments différents : le Fonds européen de développement, l'instrument de coopération au développement, l'instrument européen de voisinage, l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'instrument de partenariat, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, l'instrument pour la coopération en matière de sûreté nucléaire et le règlement d'application commun.

12. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628251/EPRS_BRI\(2018\)628251_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628251/EPRS_BRI(2018)628251_EN.pdf).

13. Le concept de financement mixte fait référence au mixage du financement public du développement et des fonds privés dans un schéma d'investissement commun, le but étant de combiner l'expertise des deux partenaires et de tirer parti des ressources publiques pour mobiliser les flux de capitaux privés en faveur du développement durable dans les pays en développement. Il comprend généralement la souscription de risques ou des garanties, une assistance technique pour renforcer les capacités des bénéficiaires et des incitations du marché à l'investissement. Voir « OECD DAC Blended Finance Principles for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals » (Principes de financements mixtes élaborés par le CAD de l'OCDE pour débloquer les financements commerciaux en vue des objectifs de développement durable), <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/blended-finance-principles/>

14. Voir la fiche d'information à l'adresse : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf.

15. En tout état de cause, il est probable que toute révision sera une révision à la baisse, comme le montrent les chiffres révisés diffusés dans

probable est donc celui d'une stagnation effective ou d'une augmentation marginale du budget de l'UE pour l'action extérieure au cours des sept prochaines années. Plusieurs défis et questions se posent à cet égard :

- L'UE peut-elle faire la différence ? L'UE est le principal donateur au niveau mondial. Elle est active dans le monde entier et s'engage dans tous les domaines et tous les types de coopération. Toutefois, la question de la capacité de l'UE à tout faire avec des ressources budgétaires limitées (et souvent aussi avec des ressources humaines limitées) est de plus en plus fréquemment posée par les praticiens et les pays partenaires, compte tenu notamment du fait que l'UE ne parle souvent pas d'une seule voix et ne s'en tient pas à ses valeurs fondamentales de promotion des droits de l'homme et de la démocratie.¹⁶ Les doutes sont alimentés par le rôle limité de l'UE, malgré l'engagement de ressources considérables, dans la résolution de conflits, notamment le conflit israélo-palestinien, les guerres en Libye et en Syrie, ou encore dans le Sahel, où l'UE assiste à une dégradation de la situation malgré son engagement clair sur les plans économique, politique et même militaire.

- En termes absolus, les chiffres actuels destinés aux pays du voisinage (y compris les pays du sud de la Méditerranée comme le Maroc et la Tunisie) indiquent une allocation finale de 18,36 milliards d'euros, soit 2,62 milliards d'euros par an, dont, selon un accord politique informel durable au sein de l'UE, environ un tiers irait aux partenaires d'Europe de l'Est et au maximum deux tiers aux partenaires du sud et de l'est de la Méditerranée (avec un total de 246 millions d'habitants), à l'exclusion de la Turquie qui est un pays en préadhésion. Cela représente environ 7 euros par habitant et par an, tous fonds confondus, ce qui n'est guère différent des niveaux d'aide accordés ces dernières années.¹⁷ Pour l'Afrique subsaharienne, les fonds affectés s'élèveraient

un document officieux de la Commission européenne le 21 février, qui a réduit encore davantage les crédits alloués au NDICI pour les porter à 75 milliards d'euros.

16. Voir, par exemple, Alexei Jones et alia (2018), "Aiming high or falling short? A brief analysis of the proposed future EU budget for external action", ECDPM Briefing Note n° 104, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-2018-BN-104-Analysis-Proposed-Future-EU-Budget-External-Action.pdf>. Plus généralement, la page ECDPM sur le CFP fournit l'analyse la plus détaillée et la plus rigoureuse des négociations du CFP et de ses implications pour l'action extérieure, y compris un dossier complet "Investing in Europe's global role: The must-have guide for the negotiations of the Multiannual Financial Framework 2021-2027" (<https://ecdpm.org/publications/investing-europe-global-role-must-have-guide-negotiations-multiannual-financial-framework-2021-2027/>)

17. Pour le Maroc, cela représente près de 200 millions d'euros par an.

à 3,85 milliards d'euros par an, soit un peu plus de 3 euros par habitant et par an en moyenne. Même si ces régions bénéficieront certainement de ressources supplémentaires des budgets thématiques et de réaction rapide, ainsi que de la Réserve pour les défis et priorités émergents, cela est clairement suffisant pour s'attaquer aux causes profondes de la migration, sans parler de la stimulation du développement dans ces pays. À titre de référence, si le plafond de 2,3 % du PIB à prix courants appliqué pour l'allocation des fonds structurels de l'UE aux pays de l'UE dont le PIB par habitant est inférieur à 60 % de la moyenne de l'UE - en gros, des fonds destinés à promouvoir leur développement, tout comme les fonds d'aide au développement - est calculé pour l'Afrique subsaharienne, le plafond moyen des fonds de l'UE serait de 33 euros par habitant et par an. Pour le Maroc, ce seuil s'élèverait à 63 euros par habitant et par an.

- La création du NDICI semble répondre à une logique d'efficacité, visant à simplifier, à accroître la cohérence et à permettre une plus grande souplesse dans la mise en œuvre des instruments financiers extérieurs de l'UE. Mais elle soulève également d'importantes questions. Dans les propositions du CFP, telles que discutées jusqu'à présent, les fonds du NDICI sont largement réservés à des zones géographiques et à des thèmes spécifiques au moyen « d'enveloppes pré-allouées », reproduisant en quelque sorte l'ancienne division en différents instruments. On ne voit pas clairement comment la gestion et la mise en œuvre du NDICI (par exemple, par les directions générales de la Commission européenne qui les ont gérées jusqu'à présent, respectivement la DG NEAR et la DG DEVCO) contribueront efficacement à rationaliser la fragmentation en place auparavant. Le nom même du nouvel instrument semble suggérer qu'il est inspiré par un incrémentalisme et une logique bureaucratique et non pas par une vision du rôle de l'aide au développement de l'UE dans les pays partenaires.

- La dispersion, les chevauchements et parfois même les doubles emplois entre les instruments financiers externes dans les mêmes domaines ou pays ont sans doute constitué des problèmes majeurs pour l'efficacité et l'efficience de l'aide au développement de l'UE jusqu'ici. Mais la proposition de la Commission européenne n'indique pas clairement quels changements dans le processus d'identification, de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des projets ou des programmes contribueront à mieux atteindre les objectifs de l'aide au

développement. Il est vrai que dans le cadre du nouveau NDICI et du CFP, la flexibilité sera accrue pour que les fonds non utilisés soient transférés entre les régions ou les modalités d'aide sur une base pluriannuelle. Mais le processus décisionnel et les responsabilités institutionnelles pour ces réaffectations de fonds sont encore loin d'être clairs. De surcroît, une flexibilité accrue risque également de rendre les flux d'aide plus sensibles à l'évolution des priorités politiques (des institutions européennes), au détriment d'une approche plus structurelle et d'une visibilité à long terme pour les pays partenaires. Elle pourrait également pénaliser les régions ou les pays à faible capacité d'absorption, qui sont souvent précisément ceux qui ont le plus besoin de ces fonds.¹⁸

- Plus fondamentalement, le projet de la Commission européenne comporte le risque que l'aide au développement de l'UE soit détournée de ses objectifs de développement et se concentre sur la promotion des intérêts propres et des objectifs de politique étrangère de l'UE.¹⁹ Cela pourrait compromettre les principes qui guident l'aide au développement de l'UE depuis sa création, selon lesquels il s'agit de la seule politique commune de l'UE en vertu de laquelle ce n'est pas l'intérêt de l'UE qui prévaut, mais l'objectif qui est de : « de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté » conformément à l'article 21 du traité sur l'UE.

Dans l'ensemble, il est difficile d'imaginer comment ce budget permettra de compenser la perte de crédibilité perceptible de l'action extérieure de l'UE au cours des dernières années. Même si l'UE reste le plus grand donateur et le champion des droits de l'homme et des valeurs démocratiques dans le monde, une série de développements ont sapé sa crédibilité auprès de ses partenaires et plus encore auprès des citoyens des pays tiers :

18. Pour une analyse approfondie du NDICI, voir Niamh Fallon (2019), *Reconciling Foreign Policy and Development Priorities in the EU Budget (MFF 2021–2027)*, Institute for International and European Affairs (Institut des affaires internationales et européennes de Dublin), <https://www.iiea.com/publication/reconciling-foreign-policy-and-development-priorities-in-the-eu-budget-mff-2021-2027/>.

19. Voir CONCORD (2018), "EU budget: development aid blended with foreign policy objectives", European NGO Confederation for Relief and Development, <https://concordeurope.org/blog/2018/06/14/eu-budget-legal-framework-external-instruments-reaction/>.

- La prévalence, depuis la crise migratoire de 2015, du contrôle des migrations sur d'autres objectifs plus altruistes, qui a conduit à une inversion de la conditionnalité de l'UE en matière d'aide au développement, comme l'illustre la communication de la Commission européenne du 7 juin 2016²⁰, qui a guidé une grande partie de l'action de l'UE depuis lors, en particulier en Afrique: « Il importe de renforcer la cohérence entre les politiques de migration et de développement pour faire en sorte que l'aide au développement permette aux pays partenaires de gérer plus efficacement les migrations, tout en les incitant à coopérer efficacement en matière de réadmission des migrants en situation irrégulière. Il convient d'intégrer des mesures incitatives, tant positives que négatives, dans la politique de développement de l'UE, en récompensant les pays se conformant à leur obligation internationale de réadmettre leurs propres ressortissants, les pays qui coopèrent dans la gestion des flux de migrants en situation irrégulière venus de pays tiers et les pays qui prennent des mesures pour héberger comme il se doit les personnes fuyant les conflits et les persécutions. Ceux qui ne coopèrent pas en matière de réadmission et de retour doivent également en payer les conséquences. Il en va de même pour la politique commerciale » ; au cours des premières semaines de mars 2020, l'alignement inconditionnel (et la fourniture de fonds) de l'Union européenne sur le gouvernement grec pour repousser les demandeurs d'asile venant de Turquie par le recours à la force de la police (coups, gaz lacrymogènes, tirs d'armes à feu) est, outre une violation du droit européen et international, le dernier épisode de cette dérive;

- Soutien à des régimes politiques non démocratiques pour des raisons d'intérêts réalistes, souvent liées au contrôle des migrations (l'Égypte et la Turquie en sont deux exemples) ;

- La confusion croissante des pays partenaires au sujet de la structure institutionnelle complexe de l'Union européenne (accrue et non simplifiée depuis la création du Service européen pour l'action extérieure), et le manque perçu de cohérence et souvent de coordination

20. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement, COM(2016)385 final, relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:763f0d11-2d86-11e6-b497-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

entre les actions des États membres et celles de l'Union européenne.

Le fossé capacités-attentes, identifié par Christopher Hill de la London School of Economics en 1993²¹, comme l'une des caractéristiques déterminantes du rôle international de l'UE, semble avoir cédé la place à un fossé ambitions-ressources ou à un fossé rhétorique-réalité, selon les termes du Haut Représentant Borrell, cité plus haut. On ne peut considérer comme acquis que l'efficacité accrue supposée de l'action extérieure de l'UE, induite par les changements opérationnels proposés par la Commission européenne et la mobilisation de ressources financières supplémentaires par les nouveaux instruments non budgétaires de promotion des investissements, compensera la stagnation des budgets et la perte de crédibilité de l'Union européenne en tant qu'acteur normatif.

Dans l'histoire de l'intégration européenne, toutes les grandes avancées de la construction européenne ont eu des « champions politiques » hors pair, qui ont conduit l'ensemble de l'Union européenne à des résultats souvent inattendus : le marché unique en 1986 a été l'œuvre de Jacques Delors alors président de la Commission européenne ; les fonds structurels et la politique de

cohésion tels que nous les connaissons aujourd'hui ont été conçus en 1992 grâce au rôle crucial joué par le premier ministre espagnol Felipe González ; et la création de l'euro en 1999 a été le résultat de l'engagement sans faille du chancelier allemand Helmut Kohl, à l'encontre du bon sens économique et même de l'opinion publique allemande. Dans le domaine de l'action extérieure, le partenariat euro-méditerranéen est le résultat des négociations entre Felipe González et Helmut Kohl en 1995, dans un souci d'équilibrer le redéploiement prévu de l'UE vers l'Est dans le sillage de la chute du mur de Berlin. La politique européenne de voisinage lancée en 2003 a répondu au discours d'un autre président de la Commission européenne, Romano Prodi, offrant aux pays partenaires aux frontières de l'Europe « tout sauf des institutions », même si cela ne s'est pas entièrement avéré par la suite. Parmi les dirigeants européens actuels, il est difficile de voir un champion du rôle de l'Europe en tant que véritable acteur mondial à un moment où cela est plus nécessaire que jamais pour faire face aux tempêtes géopolitiques, ou un désir de développement durable comme contrepoids à la mondialisation et au cri de nombreux peuples en quête de liberté et de démocratie.

21. Christopher Hill (1993), "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31.3, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00466.x>.

À propos de l'auteur, Iván MARTÍN

Iván Martín est économiste. Il est Senior Fellow au Policy Centre for the New South et chercheur associé au Groupe de recherche interdisciplinaire sur l'immigration (GRITIM) à l'Universitat Pompeu Fabra de Barcelone. Entre 2013 et 2016, il a été professeur à temps partiel au Migration Policy Centre (MPC) de l'Institut universitaire européen de Florence. Auparavant, il a été Senior Research Fellow au Barcelona Centre for International Affairs-CIDOB, où il a été coordinateur scientifique d'un projet FP-7 sur la jeunesse arabe ; administrateur de recherche au Collège d'Europe, Campus de Natolin, Pologne ; directeur du Forum socio-économique de la Casa Árabe et de son Institut international d'études du monde arabe et musulman en Espagne ; et professeur adjoint à l'Université Carlos III de Madrid. Il a coordonné plusieurs projets de recherche internationaux et, depuis 2010, travaille comme consultant et formateur sur la migration de travail, l'emploi des jeunes et la migration et le développement dans les pays du sud de la Méditerranée, en Afrique subsaharienne et en Amérique latine pour l'Organisation internationale pour les migrations, l'Organisation internationale du travail, la Commission européenne (DG DEVCO et plusieurs délégations de l'UE), la Fondation européenne pour la formation, la Fondation Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures et le Secrétariat de l'Union pour la Méditerranée, ainsi que pour le compte de l'agence espagnole pour la Coopération internationale au développement (AECID), de la GIZ et de la Coopération suisse au développement.

Publications: <https://www.upf.academia.edu/IvánMartín>

À propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

[Read more](#)

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma