

Union des fédéralistes européens (UEF)
« Convergences fédérales »
L'Union Européenne et l'aide au développement

Pierre-Yves MAURICE
Lyon, Juin 2015

Pour moi, nouveau militant de l'UEF et malgré le poids de l'âge mais avec l'avantage de l'expérience (je n'oserai pas dire de la sagesse !) c'est un nouvel engagement que j'ai librement et délibérément choisi pour me sortir du pinaillage de nos politiques nationales actuelles et de leur peu d'efficacité et, surtout, essayer d'apporter une réflexion et une action que je crois indispensables pour notre avenir à tous, et surtout pour les nouvelles générations, dans (ou sur ? la différence est de taille) un monde qui ne se comprend pas ou fait en sorte de ne pas comprendre.

Mon propos devrait être pertinent pour au moins 2 raisons :

1. Nos États Nations d'Europe (et le modèle occidental) ont peu de chance de survivre individuellement face aux défis des autres Nations du monde qui souhaitent, elles aussi, vivre comme nous, et on ne peut pas leur refuser ce droit. Alors il va bien falloir trouver des solutions et prendre des décisions face aux problèmes qui se posent aujourd'hui dans le positionnement qu'il convient d'adopter pour éviter les guerres, la misère et le désarroi. Et que chacun y trouve son intérêt, non plus dans une relation de « dominant » à « dominé ». Le message est très politique. Oui, très politique ... et nous sommes là pour en parler. Plus l'Europe sera unie et plus elle aura du poids. D'où la nécessité d'une fédération et non d'un conglomérat d'États Nations ne cherchant de profits que pour eux-mêmes, ce qu'est actuellement notre Union Européenne.
2. Le développement et la coopération pour que les milliards d'€ qui sont investis par cette UE aujourd'hui, ne fasse pas doublon déjà avec les institutions spécialisées des Nation-Unies, les politiques nationales de certains pays, et ne se cachent pas derrière un rideau "humaniste" ou "humanitaire" pour viser, au final, des objectifs commerciaux et mercantiles, entraînant le gaspillage et la corruption à tous les niveaux et négligeant l'essentiel : le développement.
 - I. La réalité : Tableau de l'APD Européenne et engagements.
 - II. Les Institutions et les instruments de coopération.
 - III. Quid alors de l'efficacité... très contestée ? Et des perspectives ?

Il nous faut certainement et très rapidement trouver de nouveaux modèles, de nouveaux projets, de nouvelles formes de développement et de coopération qui soient à la mesure et adaptés aux besoins des pays qui souhaitent qu'on les accompagne, et que les résultats soient évalués en permanence pour corriger, adapter et modifier les objectifs fixés en toute neutralité et indépendance.

C'est dans ce sens que je m'investis. C'est le sens que je donne à mon engagement et donc à cet exposé. J'ai reçu beaucoup d'avis et de suggestions, que j'ai intégrés dans ma réflexion et je suis prêt à en débattre, maintenant, directement avec vous.

**UNION EUROPEENNE
DEVELOPPEMENT et COOPERATION**

RESUME

L'Union européenne (UE) et ses États membres sont les premiers donateurs mondiaux d'aide publique au développement (APD).

Ensemble, ils ont fourni une aide d'un montant de 56,5 milliards d'euros en 2013, ce qui correspond à 52 % du montant total de l'APD octroyée au cours de cette année

L'UE est présente dans 140 pays; elle possède une grande expertise, une crédibilité et une neutralité uniques dans les domaines des droits de l'homme, des missions d'observation électorale, de la gouvernance et de la résolution de crises.

Les programmes de l'UE s'étendent sur plusieurs années, mobilisant une aide à long terme et prévisible.

Il s'agit de deux conditions essentielles à l'intégration de la durabilité dans les politiques de développement.

L'UE joue un rôle dans la coordination des actions des différents donateurs.

Grâce à sa dimension supranationale, elle peut fixer des objectifs communs ambitieux et élaborer des solutions complètes afin de relever les défis mondiaux liés au développement.

Dans le contexte économique actuel, il est plus important que jamais d'éviter les doubles emplois.

Enfin, l'UE dispose de la masse critique nécessaire pour relever les défis mondiaux.

Les activités de l'UE liées au développement sont coordonnées avec ses actions dans d'autres domaines, tels que l'aide humanitaire, l'environnement, la sécurité et la politique commerciale.

**UNION EUROPEENNE
DEVELOPPEMENT et COOPERATION**

Le DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

▶ **Les structures de décision politique: Le Conseil, le Parlement et la Commission.**

**Elles sont en charge de la définition, de l'adoption et de l'application
de la politique européenne de développement et de coopération
par les États membres
selon les critères adoptés dans les traités**

**Une vaste restructuration organisationnelle du programme de coopération
s'est inscrit dans le cadre de l'adoption, en 2012, par ces instances
du « Programme pour le changement »
relatif aux nouvelles actions de coopération au développement de l'UE**

▶ **Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).**

- Il a été mis en place en janvier 2011, conformément aux décisions adoptées dans le cadre du Traité de Lisbonne. Ce service fait office de corps diplomatique de l'UE et est chargé de seconder le Haut représentant/Vice-président de l'Union dans ses fonctions, y compris pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère et sécurité commune de l'UE ou la coordination de l'actions dans les autres domaines couverts par les relations extérieurs de l'UE.
- C'est une entité entièrement nouvelle qui est dotée d'un mandat plus large et plus politique qu'aucune autre institution précédente de l'UE.
- Le SEAE, en collaboration avec les services de la CE, assure la cohérence entre les objectifs de la politique extérieure et le développement. Il se compose, à parts égales, d'agents de la Commission, d'agents du Conseil et de diplomates des États membres.
- Il joue également un rôle important dans la mise en œuvre du FED (avis sur la programmation, présentation des PIN au comité du FED, rôle de tutelle des délégations de l'UE).

▶ **La Direction générale (DG) ou EuropeAid.** Elle a été créée en janvier 2011. Elle correspond à la fusion de l'ancienne Direction générale Développement et de l'ancien Office de coopération (EuropeAid). Elle procède à l'élaboration des politiques et à la gestion de la plupart des instruments financiers d'aide au développement.

▶ **Les autres structures de concertation et de coopération :**

- Le dispositif ACP/UE : très élaboré et très original.
- Les divers instruments de coopération.

UNION EUROPÉENNE DÉVELOPPEMENT et COOPERATION

LES INSTRUMENTS de COOPÉRATION

**L'aide fournie par les institutions de l'UE est financée à la fois
par le budget de l'UE (environ 70% de l'APD des institutions de l'UE)
et par le Fonds européen de développement (environ 30%)**

► **Le Fonds européen de développement (FED).** Il apporte un soutien spécifique aux 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et aux pays et territoires d'outremer (PTOM) (22,7 Md€ pour la période 2008-2013). Fruit d'un accord intergouvernemental entre les États membres de l'UE, le FED est financé par les contributions volontaires de l'ensemble des États membres et non par le budget général de l'Union européenne.

► **Les instruments spécifiques de la coopération européenne.** Ils sont financés sur le budget général de l'Union européenne (environ 49,6 Md€ pour la période 2007-2013) et apportent un soutien à l'ensemble des régions géographiques autres que les pays ACP ainsi qu'aux programmes thématiques ayant une portée mondiale, comme par exemple :

- - **l'instrument de financement de la coopération au développement** (ICD, 16,9 milliards d'euros pour la période 2007-2013) couvre le financement de la coopération avec l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud, mais également le financement des programmes thématiques qui peuvent bénéficier à tous les pays en développement.
- - **l'instrument européen de voisinage et de partenariat** (IEVP, 11,2 milliards d'euros pour la période 2007-2013), couvrent les pays méditerranéens et d'Europe orientale).
- **l'instrument de pré adhésion** (IAP, 11,5 milliards d'euros pour 2007-2013) offre une assistance aux pays engagés dans un processus d'adhésion à l'UE. Il couvre le renforcement des capacités institutionnelles, la coopération transfrontalière, le développement économique et social ainsi que le développement rural.
- - **l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme** (IEDDH, 1,1 milliard d'euros pour 2007-2013) contribue au développement et au renforcement de la démocratie et du respect des droits de l'homme dans tous les pays tiers.
- - **l'instrument de stabilité** (IdS, 2,06 milliards d'euros pour la période 2007-2013, contribue à la gestion des crises, à la réhabilitation et à la reconstruction, en complément des instruments géographiques.

UNION EUROPÉENNE
DÉVELOPPEMENT et COOPERATION
INTERROGATIONS et PERSPECTIVES

1. Une position de force :

- **Une compétence partagée.** Sa mise en œuvre est arrêtée par le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative de codécision (article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'UE) et qui dispose d'une organisation institutionnelle toute-fait originale.
- **Une vaste panoplie d'instruments opérationnels.**
- **Un cofinancement très important et concerté :** l'UE (1 quart) et les États membres (3 quart).

2. Des incertitudes et des inquiétudes :

- **Un trompe l'œil?** L'UE s'affiche volontiers comme le premier pourvoyeur mondial de l'APD loin devant les États-Unis, le Japon et les pays émergents. Mais cette aide reste encore peu visible, peu cohérente et parfois peu efficace.
- **Un imbroglio institutionnel et de procédures,** qui laisse perplexe quant à son efficacité.
- **Trop de dispersion.** Même si l'APD européenne semble avoir un caractère universel, un éparpillement demeure dans le choix des thèmes et dans les instruments d'aide et de coopération. Sa faible lisibilité explique qu'elle ne retire guère de reconnaissance et de «capital politique» des sommes importantes qu'elle consacre à cette aide.
- **Une cohérence encore trop présente.** Les stratégies nationales et européenne doivent être correctement articulées pour éviter les doublons, ou la dispersion des initiatives européennes.

3. Pour quel devenir?

- **Être efficace sans dépenser plus :** pallier à la fragmentation de l'APD européenne entre 27+1 donateurs européens qui ne coordonnent pas pleinement leurs actions, prendre en considération un contexte de développement changeant dû à l'émergence de nouvelles puissances économiques mondiales et surtout tenir compte de la situation actuelle de rigueur budgétaire, qui oblige à mobiliser de nouvelles ressources pour compléter l'APD traditionnelle. Au moins atteindre des financements égaux à l'objectif fixé et accepté des 0,7% du RNB des pays membres de l'UE, et mettre en œuvre des méthodes de financement combinant subventions et prêts préférentiels au développement.
- **Consolider et renforcer l'aide au développement de l'UE :** pour un engagement ferme et transparent des citoyens européens : élargir la consultation, associer les organisations indépendantes (ONG et représentants des secteurs économiques et sociaux) et promouvoir une meilleure communication sur les engagements et les réalisations de l'UE.

UNION EUROPÉENNE

DÉVELOPPEMENT et COOPERATION

VERS UNE OPTION FÉDÉRALE?

- Un **modèle déjà intégré** depuis 1957 (fin des empires coloniaux français et belge) et surtout création du système CEE/ACP (Accords de Cotonou).
- L'affirmation et l'élargissement de ce modèle de coopération Nord-Sud dans les années 70, avec l'ouverture à d'autres pays européens et en développement, mais qui reste encore **typiquement intergouvernemental**.
- Et depuis les années 90, avec le traité de Maastricht (1992), qui reconnaît la coopération au développement de l'UE comme une politique européenne complémentaire à toutes les autres politiques des États membres et procède à la création de nouveaux programmes régionaux (Amérique latine, Asie, et pays méditerranéens, en particulier) et de nouvelles lignes budgétaires thématiques (en adoptant les OMD) :

L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE SUPRANATIONALE

Cela se ressent à ce jour dans le cadre :

- De l'action collective adoptée en juin 2014 par l'UE relative à l'initiative « Une vie décente pour tous », en vue des négociations intergouvernementales qui sont menées actuellement, pour la période 2015 – 2020.
- L'accord entre le Conseil et le Parlement Européens sur un montant de plus de 66 milliards d'euros pour l'enveloppe "Europe dans le monde" et de 30 milliards d'euros pour le 11ème Fonds européen pour le développement (FED).
- L'accord de Busan (Corée du Nord, en 2011) «pour un partenariat mondial au développement». Il montre bien que l'APD/UE ne pourra satisfaire seule aux besoins de financement du développement dans le monde. D'autres flux et d'autres partenaires doivent être mobilisés: les donateurs émergents, les ressources domestiques et locales, les transferts de fonds des migrants (ceux en provenance de l'UE équivalent déjà le montant de l'APD/UE), la participation du secteur privé et des entreprises intéressées, les investissements directs étrangers (1,5 fois en Afrique de la totalité de l'APD/UE) ou encore des financements innovants, dont les possibilités restent toujours et encore trop largement inexploitées.

L'élaboration d'une prospective conjointe de l'aide européenne, avec ses États membres, et avec ceux d'autres continents, constitue dès lors le grand chantier des prochaines années.

Une approche supranationale, déjà engagée par l'UE, en prenant appui sur les bonnes pratiques de la division du travail entre tous les bailleurs de fonds devient une perspective indispensable et incontournable.

Sa force serait encore plus importante si elle adoptait un cadre fédéral