



APERÇU GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

La politique de développement se trouve au cœur des politiques extérieures de l'Union européenne. Ses objectifs sont l'éradication de la pauvreté, la transition vers une croissance durable, la défense des Droits de l'homme et de la démocratie, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que la préservation de l'environnement et la lutte contre le changement climatique. L'Union européenne œuvre à l'échelle mondiale et est le plus important contributeur en matière d'aide au développement. La coopération avec les États membres de l'Union et l'alignement sur les objectifs du programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies sont des aspects cruciaux pour une aide efficace.

BASE JURIDIQUE

- Article 21, paragraphe 1, du [traité sur l'Union européenne](#) (traité UE): mandat global et lignes d'orientation dans le domaine de la coopération au développement de l'Union;
- Article 4, paragraphe 4, et articles 208 à 211 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (traité FUE);
- Articles 312 à 316 du traité FUE: questions budgétaires;
- L'[accord de Cotonou](#) (pour le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique [ACP]) et divers accords bilatéraux d'association (au titre de l'article 217 du traité FUE): accords de coopération spécifiques.

CADRE STRATÉGIQUE

L'Union européenne soutient les pays en développement en accordant la priorité au développement durable. L'objectif à long terme est l'éradication de la pauvreté, un objectif prioritaire dans les politiques extérieures de l'Union depuis la mise en place du [Fonds européen de développement](#) (FED) dans le cadre du traité de Rome de 1957. Le FED couvrait les anciennes colonies dans les régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). À l'heure actuelle, l'Union travaille avec près de 160 pays de par le monde, en mettant l'accent sur les pays ACP, les pays souhaitant adhérer à l'Union, les pays partenaires du voisinage oriental et méridional de l'Union, l'Asie et l'Amérique latine.

L'Union européenne et ses États membres représentent ensemble le [premier donateur mondial](#), avec une contribution de 74,4 milliards d'euros à l'aide publique au



développement (APD) en 2018. La coopération au développement est une compétence partagée de l'Union: cette dernière peut mener une politique de développement commune à condition de ne pas empêcher les États membres d'exercer leurs propres compétences en la matière. Le degré de coopération est tel que les agences de développement des États membres mettent souvent en œuvre des programmes financés par l'Union.

L'Union européenne joue un rôle prépondérant au niveau international en matière de cohérence des politiques et s'efforce de placer les objectifs de développement au cœur de toutes les politiques ayant une incidence sur les pays en développement. À cet effet, elle a adopté, en 2005, un engagement politique sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD). En 2009, cette stratégie a été affinée en cinq domaines: 1) soutenir le commerce et la finance, 2) lutter contre le changement climatique, 3) garantir la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale, 4) faire des migrations un atout pour le développement et 5) renforcer les liens et les synergies entre la sécurité et le développement, dans le cadre d'un programme global en faveur de la paix. Tous les deux ans, un rapport de la Commission évalue les progrès réalisés par l'Union dans le domaine de la cohérence des politiques au service du développement; [le plus récent](#) est paru en janvier 2019.

L'aide au développement est une ressource limitée. C'est la raison pour laquelle l'Union place l'efficacité de l'aide au centre de ses préoccupations et encourage les relations étroites avec les pays partenaires en ce qui concerne la programmation et la mise en œuvre des actions de développement. Dans cet esprit, l'Union a adopté le code de conduite sur la division du travail dans la politique de développement en 2007 ainsi que le cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide en 2011. Ces efforts s'inscrivent dans la continuité des actions internationales entreprises en réponse à la déclaration de Paris (2005) de l'OCDE, qui encourage «l'appropriation, l'harmonisation, l'alignement, les résultats et la responsabilité mutuelle» dans le cadre de l'aide au développement. Le cadre international pour l'efficacité de l'aide a fait l'objet de deux révisions, d'abord avec le programme d'action d'Accra (2008), puis avec le partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011).

A. Le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies

L'Union a participé activement à l'élaboration du [Programme de développement durable](#) à l'horizon 2030 des Nations unies, qui établit un nouveau paradigme mondial afin d'éradiquer la pauvreté et de parvenir à un développement véritablement durable. Adopté à New York en septembre 2015, il fait suite aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et fixe une nouvelle série de 17 objectifs de développement durable (ODD) à réaliser d'ici 2030 et centrés sur des questions d'ordre économique, social, environnemental ou en matière de gouvernance. L'Union européenne et ses États membres ont pour la première fois présenté un rapport de synthèse commun au forum politique de haut niveau des Nations unies en septembre 2019. Ce document porte sur les actions menées par l'Union pour réaliser le Programme à l'horizon 2030 et sera publié tous les quatre ans.



B. Nouveau consensus européen pour le développement et programme de l'UE pour le changement

À la suite de l'adoption du programme à l'horizon 2030, l'Union a adopté une version révisée du [consensus européen sur le développement](#) de 2005, lequel reposait sur les OMD. Le nouveau consensus définit les grands principes des ODD et la stratégie mise en œuvre pour les atteindre, qui permettra d'orienter la politique de développement de l'Union et des États membres au cours des 15 prochaines années dans le cadre de leurs politiques externes et internes. L'éradication de la pauvreté demeure l'objectif principal de la politique de développement de l'Union. Le consensus a été signé le 7 juin 2017 par le Président du Parlement européen, le Premier ministre maltais, au nom du Conseil de l'Union européenne et des États membres, le Président de la Commission européenne et la Vice-présidente de la Commission et Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Pour ce qui est de la dimension interne, la Commission a publié en novembre 2016 une communication intitulée «Prochaines étapes pour un avenir européen durable», qui intègre les ODD dans le cadre d'action européen et les priorités actuelles de l'Union. Au-delà de ses frontières, l'Union a renouvelé son engagement à consacrer 0,7 % de son RNB à l'aide au développement, conformément aux engagements pris dans le programme d'action d'Addis-Abeba (approuvé en juillet 2015), qui jette les bases nécessaires à la mise en œuvre du programme à l'horizon 2030.

En outre, la politique de développement de l'Union dans le cadre de l'actuelle période de programmation 2014-2020 fait suite au [programme de l'Union pour le changement](#). Ce programme a été adopté par le Conseil en mai 2012 dans le but de renforcer les effets de la politique de développement de l'Union. Il désigne comme principaux piliers de cette politique «la promotion des Droits de l'homme, de la démocratie, de l'état de droit et de la bonne gouvernance» et «une croissance inclusive et durable». Le programme précise également que les ressources doivent être consacrées en priorité aux «pays les plus démunis», notamment les États fragiles et les pays les moins avancés (PMA). Il introduit par ailleurs un nouveau principe de «différenciation» afin d'adapter le volume et les moyens de l'aide aux besoins spécifiques et à la capacité de réforme de chaque pays.

C. Cadre législatif et financier

Les instruments de financement pour l'action extérieure de l'Union (voir tableau 1) évolueront à la suite des négociations du nouveau cadre financier pluriannuel de l'Union 2021-2028 (voir la fiche spécifique [1.4.3](#) sur le sujet), qui ont débuté en 2018 et devraient se conclure d'ici à la fin de 2019 ou au début de 2020. En juin 2018, la Commission a lancé une proposition concernant un instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale («NDICI»), lequel fusionne la plupart des instruments existants. Le Parlement a adopté sa position en mars 2019 et le Conseil adoptera la sienne avant la fin de l'année 2019, tous deux en tant que colégislateurs en la matière.



D. Principaux instruments financiers pour l'action extérieure

Tableau 1: Aperçu général des instruments financiers de l'Union pour l'action extérieure (CFP 2014-2020)

| Instrument | Objet | Format | Budget |
|---|--|---------------------------|------------------------|
| Instrument de coopération au développement (ICD) | Amérique latine, Asie, Asie centrale, région du Golfe, Afrique du Sud + programmes thématiques mondiaux en soutien | Géographique + thématique | 49,7 milliards d'euros |
| Instrument européen de voisinage (IEV) | 16 pays du voisinage européen, Russie (coopération régionale et transfrontalière) | Géographique | 15,4 milliards d'euros |
| Instrument d'aide de préadhésion (IAP) | Balkans et Turquie | Géographique | 11,7 milliards d'euros |
| Instrument de partenariat (IP) | Pays industrialisés | Géographique | 955 millions d'euros |
| Instrument pour le Groenland | Groenland | Géographique | 184 millions d'euros |
| Instrument européen pour la démocratie et les Droits de l'homme (IEDDH) | Promotion de la démocratie et des Droits de l'homme | Thématique | 1,3 milliards d'euros |
| Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) | Stabilité politique et consolidation de la paix | Thématique | 2,3 milliards d'euros |
| Instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN) | Sûreté nucléaire | Thématique | 225 millions d'euros |
| Hors budget | | | |
| Fonds européen de développement (FED) | Pays ACP et pays et territoires d'outre-mer (PTOM) | Géographique | 29,1 milliards d'euros |

Parmi ces instruments, deux revêtent une importance particulière pour la coopération au développement, par leur taille et leur objet:

L'instrument de coopération au développement (ICD) est l'une des plus importantes sources de fonds d'aide au développement au sein du budget de l'Union. Il inclut la coopération au développement avec l'Amérique latine, certains pays du Moyen-Orient et l'Afrique du Sud, ainsi que l'Asie centrale, de l'Est, du Sud et du Sud-Est. L'ICD comprend également deux programmes thématiques qui portent sur tous les pays en développement: le programme concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent (5,1 milliards d'euros) et le programme d'appui aux organisations de la société civile et aux autorités locales (1,9 milliard d'euros). L'introduction d'un principe de «différenciation» a été l'une des innovations les plus importantes concernant l'ICD pour la période 2014-2020. Au total, seize pays à revenu



intermédiaire (PRI) ne remplissent plus les critères régissant l'octroi de subventions bilatérales de l'Union, mais peuvent continuer de recevoir une aide dans le cadre de la coopération régionale et thématique. Des négociations entre le Conseil et le Parlement ont permis d'accorder à cinq PRI (Cuba, Colombie, Équateur, Pérou et Afrique du Sud) une dérogation, en tant que cas particuliers: ils bénéficient encore de la coopération. Le Turkménistan et l'Iraq, qui sont passés dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, continuent également de recevoir ponctuellement une aide bilatérale, à titre exceptionnel.

Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument de développement le plus ancien et le plus volumineux. Il ne fait pas partie du budget de l'Union. Il fonctionne dans le cadre de l'accord de Cotonou et concerne la coopération avec les États ACP et les pays et territoires d'outre-mer, et intervient principalement dans les domaines du développement économique, du développement social et humain et de la coopération et de l'intégration régionales. Le 11^e FED dispose d'un budget de 29,1 milliards d'euros, dont 24,3 milliards d'euros sont consacrés à la coopération nationale et régionale, 3,6 milliards d'euros à la coopération intra-ACP et 1,1 milliard à la facilité d'investissement ACP. Les crédits sont alloués selon un système de «programmation glissante» auquel les pays partenaires participent afin de déterminer les priorités et projets en matière de coopération. L'accord de Cotonou expirera en 2020 et les négociations relatives à la future relation entre l'Union européenne et les pays ACP ont commencé début octobre 2018 et devraient s'achever avant l'expiration de l'accord.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

- Cadre juridique: l'article 209 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que le Parlement et le Conseil, «statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement». Les deux institutions se voient ainsi placées sur un pied d'égalité, et le développement devient l'un des rares domaines de politique étrangère dans lesquels le Parlement détient un tel pouvoir. Les négociations sur les règlements relatifs aux instruments financiers de l'Union pour l'action extérieure, notamment l'ICD, ont souligné l'importance du travail du Parlement en tant que colégislateur et abouti à la création de nouveaux mécanismes de renforcement du contrôle parlementaire. En 2014, pour la première fois, la Commission et la commission du développement du Parlement ont mené un dialogue stratégique, qui a permis au Parlement de participer à la prise de décision concernant les documents de programmation relatifs à l'ICD.
- Contrôle parlementaire de la mise en œuvre des politiques: le Parlement a cependant le droit de questionner la Commission et même de s'opposer à des décisions d'exécution lorsqu'il estime qu'une proposition promeut des objectifs autres que le développement (par exemple, le commerce, la lutte contre le terrorisme, etc.) et que la Commission outrepassse le périmètre de ses compétences. Le Parlement surveille également le processus en débattant régulièrement des politiques avec la Commission, dans un cadre formel ou informel. L'[évaluation à mi-parcours](#) des instruments de coopération et de



développement s'est faite entre 2017 et 2018 et le Parlement y a été associé dans le cadre du dialogue stratégique avec la Commission. Il exerce un contrôle politique sur le FED par l'intermédiaire de sa commission du développement (DEVE), qui contrôle les documents de programmation du Fonds, ainsi que de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE.

- Autorité budgétaire. Le traité de Lisbonne fait du Parlement et du Conseil les deux branches de l'autorité budgétaire dans l'Union. En ce qui concerne le CFP septennal, le Conseil possède un pouvoir de décision supérieur, mais a besoin de l'approbation du Parlement pour l'adopter (article 312 du traité FUE). Quant au budget annuel, l'article 314 du traité FUE définit une procédure comprenant une lecture par le Parlement et une autre par le Conseil. Ces lectures effectuées, le Parlement peut approuver ou rejeter le budget. Dans le domaine de la coopération internationale, la commission du développement du Parlement suit les délibérations budgétaires et émet des propositions concrètes concernant les lignes budgétaires qui relèvent de sa compétence. Le Parlement ne possède toutefois aucun pouvoir budgétaire formel concernant le FED, son montant global et la ventilation des crédits étant négociés au niveau intergouvernemental entre le Conseil et la Commission, et il ne participe à la procédure qu'à titre consultatif. Par ailleurs, le Parlement a le droit de donner décharge à la Commission, tant en ce qui concerne le budget de l'Union que le FED.

Gonzalo Urbina Treviño
11/2019

