

Jacques TÉNIER
 Conseiller maître à la Cour des comptes,
 Chargé de cours à Sciences Po Rennes et à l'université de Rennes II

Le Fonds Européen de Développement (FED) : L'instrument financier de soixante années de politique de coopération à destination des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)

Mots-clés : finances européennes - fonds européen de développement (FED)

Le Fonds européens de développement a été créé pour cofinancer des infrastructures dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Des tentatives de démarches plus partenariales et une certaine recentralisation à travers des fonds fiduciaires conduisent à s'interroger sur les évolutions possibles. L'intégration du FED dans le budget européen au sein d'un « instrument de voisinage et de coopération au développement et de coopération internationale », proposée par la Commission, présente des risques pour le maintien des priorités.

Le Fonds européen de développement (FED) est né avec la Communauté économique européenne, largement à l'initiative de la France qui y voyait l'instrument d'une politique commune d'aide au développement des territoires colonisés accédant à l'indépendance et de certains territoires ultramarins appelés à devenir les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Au cours des décennies écoulées, le FED s'est imposé comme le mécanisme financier d'une

coopération politiquement organisée dans le cadre de conventions signées par les Européens et leurs partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Son extension géographique a fortement crû avec l'adhésion à la Communauté européenne du Royaume-Uni puis du Portugal, leurs anciennes colonies intégrant à leur tour le groupe des pays ACP. Abondés et gérés dans ce cadre conventionnel, indépendamment du budget de la Communauté puis de l'Union eu-

ropéennes (UE), les FED successifs ont ainsi garanti aux pays bénéficiaires pour des périodes de six à sept ans la disponibilité de crédits pour cofinancer la construction d'infrastructures mais aussi, de façon plus équivoque, pour assurer un soutien aux budgets nationaux. La gestion spécifique de ces crédits devait s'insérer dans une approche large de la coopération européenne dans ces trois espaces géographiques identifiés, intégrant une vision politique et un accès du marché européen à leurs exportations.

Dans les années 1990, cette logique préférentielle est entrée en contradiction avec une conception abstraite, celle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), d'une réciprocité des avantages commerciaux quelle que soit la force des partenaires. La convention de coopération signée à Cotonou en 2000 a ainsi ouvert la voie à des accords de partenariat économique (APE) entre l'UE et les États ACP, par lesquels ceux-ci étaient appelés à abolir leurs droits de douane dans leurs relations avec leur puissant partenaire. Le mouvement des vingt premières années du XXI^e siècle est celui d'une banalisation de la relation entre les Européens et les États ACP, que confirmerait la réintégration des crédits du FED dans le budget de l'UE régulièrement proposée par la Commission européenne. Le maintien d'une spécificité de la relation, y compris sur le plan budgétaire, est, il est vrai, affaibli par des résultats au long cours décevants. Soixante ans de politiques de coopération dans le cadre ACP-UE n'ont guère changé la nature des relations entre les partenaires, exportateurs respectivement de matières premières et de produits manufacturés. Les réunions des chefs d'État et de gouvernement se focalisent sur des discussions autour de nouvelles dotations et non pas sur le choix méthodique des actions à financer ni sur l'évaluation des résultats de celles conduites à leur terme. Il en est résulté des montants im-

portants de crédits non-engagés, dans des pays pourtant où les infrastructures de base sont toujours pour la plupart défectueuses. Une part trop grande a été faite à l'appui budgétaire général aux gouvernements, sans garantie le plus souvent du bon emploi des ressources.

Ces constats conduisent aujourd'hui la Commission européenne à demander avec plus de force l'intégration du FED dans le budget de l'Union européenne pour la période 2021 à 2027. Il se trouverait ainsi absorbé par un nouvel instrument budgétaire, « instrument global de voisinage, de développement et de coopération internationale »¹. Si cette formule a l'évident avantage de réaliser l'unité du budget de l'UE et ainsi de rationaliser la gestion, elle présente le risque de faire diminuer à la fois l'attention des acteurs européens à l'égard notamment de l'Afrique, destinataire d'environ 80 % des crédits du FED mais aussi le caractère partenarial de la relation progressivement établie avec les pays bénéficiaires. Il semblerait plus adéquat de conserver des conventions-cadre de coopération qui définissent une ambition politique et qui disposent d'un instrument financier pluriannuel spécifique tout en en réformant profondément l'organisation et le fonctionnement : par un renforcement du rôle du Parlement européen, par la définition d'objectifs prioritaires de financement d'infrastructures et de politiques publiques et par le conditionnement de nouvelles dotations à une évaluation des résultats des actions conduites et à la mesure des nouveaux besoins. Avec un continent dont la population pourrait bientôt atteindre deux milliards d'habitants et dont les fragiles équilibres sont menacés par le réchauffement climatique, l'expérience acquise à travers plusieurs décennies d'intervention du Fonds européen de développement ne paraît pas devoir être brutalement congédiée.

1 L'instrument financier d'une politique de coopération avec trois régions du monde

Pensé dès 1957, le Fonds européen de développement s'est affirmé comme l'instrument d'une politique européenne de coopération progressivement partagée avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

1.1. Une logique d'association

Le traité signé à Rome le 25 mars 1957 instituant la Communauté Economique Européenne (CEE)

comprend une partie sur l'association des pays et territoires d'outre-mer. Selon l'article 131, « les États membres conviennent d'associer à la Communauté les pays et territoires non-européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas des relations particulières ». Ceux-ci sont énumérés à l'annexe IV². La liste illustre le rôle de la France dans la mise en place d'une politique qui s'adresse à la fois à des territoires

¹ Cf. Communication de la Commission du 2 mai 2018, « Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – cadre financier pluriannuel 2021-2027 » : l'architecture financière de l'UE serait simplifiée par l'intégration budgétaire du FED. L'instrument global disposerait « de dotations budgétaires réservées par région géographique, y compris pour le voisinage et l'Afrique. »

² L'Afrique occidentale française ; l'Afrique équatoriale française ; Saint-Pierre et Miquelon ; l'archipel des Comores ; Madagascar et dépendances ; la Côte française des Somalis ; la Nouvelle-Calédonie et dépendances ; les Etablissements français de l'Océanie ; les Terres australes et antarctiques ; la République autonome du Togo ; le territoire sous tutelle du Cameroun administré par la France ; le Congo belge et le Ruanda-Urundi ; la Somalie sous tutelle italienne ; la Nouvelle-Guinée néerlandaise.

qui deviennent indépendants et à d'autres qui demeurent français. Selon le traité, « *Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble.* » Pour une première période de cinq ans, une convention d'application fixe les modalités et les procédures de l'association. Selon l'article 1, les États membres participent « *aux mesures propres à promouvoir le développement économique et social* » des pays et territoires concernés, « *par un effort complémentaire de celui accompli par les autorités responsables de ces pays et territoires* » : « *à cette fin, il est créé un Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer, auquel les États membres versent pendant cinq années les contributions annuelles prévues à l'annexe A de la présente convention.* »

Sans porter le nom de Fonds européen de développement (FED), ce premier Fonds constitué pour la période 1959 à 1964, en est le précurseur³. Abondé par des contributions annuelles des États membres, hors budget de la CEE, il est toutefois géré par la Commission. La France et l'Allemagne contribuent l'une et l'autre à hauteur d'un tiers.

L'accession à l'indépendance d'anciennes colonies françaises et belges rend nécessaire l'adoption à Yaoundé en 1963 d'un nouveau cadre entre les États membres de la CEE et les États africains et malgache à elle associés. Selon l'article 15 de ce nouveau cadre, la Communauté participe aux mesures propres à promouvoir le développement des pays associés, « *par un effort complémentaire de ceux accomplis par ces États.* » Un Conseil définit les orientations de la coopération financière et technique. Une deuxième convention est signée à Yaoundé en 1969 et lui succèdent entre 1975 et 2000 quatre conventions de Lomé dont la dernière, conclue pour une période de dix ans, met en œuvre les 7^e et 8^e FED. La première, conclue à la suite de l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE, associe 46 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et la dernière, 79.

1.2. Un engagement particulier de la France et de l'Union européenne qui s'affaiblit au XXI^e siècle

À sa création, le financement du FED hors du budget de la CEE, traduisait l'inégal intérêt des États membres pour les États ACP. En lui appor-

tant une contribution supérieure à celle qu'elle versait au budget communautaire, la France s'engageait auprès de ses anciennes colonies. Depuis les années 2000 au contraire, avec les 10^e et 11^e FED, elle cherche à réduire sa clé de contribution pour la rapprocher de celle relative au budget de l'UE (Cf. infra). La Communauté a fait place à l'Union européenne (1992), dotée de la personnalité juridique (2012). Dans une rubrique 4 « politique extérieure », son budget finance des actions relevant de la politique extérieure, de sécurité et de défense commune (PESD) mais aussi des actions de coopération, principalement à destination des pays d'Amérique centrale et du Sud et d'Asie, mais pas exclusivement⁴. Avec des paiements annuels compris entre 3 et 4 Md€, le FED représente de l'ordre de 30 % de l'aide publique au développement (APD) européenne, 70 % étant fournis par les autres instruments de la coopération de l'UE que finance directement son budget. En se mondialisant et en se dotant de moyens qui, pour certains, couvrent l'ensemble des pays en développement, Afrique, Caraïbes et Pacifique compris, la politique européenne de coopération a fait perdre au FED et au soutien à l'Afrique la place privilégiée qu'ils détenaient depuis les années 1960.

L'ensemble des instruments du financement du développement, ceux de l'UE comme ceux de ses États membres, s'inscrivent dans des cadres communs de coopération, tels que « le consensus européen » de 2005 et le « programme pour le changement » de 2011. Selon le règlement 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11^e FED, une cohérence et une complémentarité doivent être assurées entre les instruments de l'action extérieure de l'Union. La question d'une meilleure articulation entre le budget de l'UE, ici principalement l'instrument de coopération au développement (ICD), et le FED, se pose donc depuis plusieurs années.

1.3. Le cadre juridique des années écoulées

Entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, le traité de Lisbonne modifie de nombreux termes du traité sur la Communauté européenne renommé traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Héritier direct du traité de Rome, le TFUE consacre une partie à l'association des pays et territoires d'outre-mer, i.e. « *les pays et territoires non-européens entretenant avec le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations particulières.* » Le Conseil, statuant à

³ Selon l'article 2 de la convention : « *Les autorités responsables des pays et territoires présentent à la Commission, en accord avec les autorités locales ou avec la représentation de la population des pays et territoires intéressés, les projets sociaux et économiques pour lesquels le financement de la Commission est demandé.* »

⁴ La rubrique 4 du budget de l'UE comprend douze programmes. Parmi ceux-ci, l'instrument de la coopération au développement (ICD) est destiné aux pays en développement qui n'entrent ni dans le champ de l'instrument européen de voisinage (IEV, notamment les pays de l'Afrique du Nord), ni dans celui de l'instrument de préadhésion (IPA), ni dans celui du FED. L'ICD comprend trois volets : des programmes géographiques, hors pays ACP, financent des actions contre la pauvreté, d'aide à l'éducation, de gestion des ressources en eau, de cohésion sociale et d'emploi. Les États ACP sont en revanche éligibles à des programmes thématiques pour les ressources humaines, l'environnement, la gestion durable des ressources naturelles et la sécurité alimentaire. Ils le sont également à un programme panafricain de soutien au partenariat stratégique entre l'UE et l'Afrique.

⁵ Décision 2013/755/UE du Conseil du 25 novembre 2013 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne.

l'unanimité sur proposition de la Commission, établit les dispositions relatives aux modalités et à la procédure de l'association. La décision actuellement en vigueur a été adoptée le 23 novembre 2013⁵. Elle comprend en annexe II le concours financier de l'Union au titre du 11^e FED (2014-2020). La 5^e partie du traité comprend, au sein d'un titre III sur « La coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire », un chapitre 1 sur « la coopération au développement ». Selon l'article 208, le premier objectif est « *la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté.* » La politique européenne est indissociable de celle conduite par les États membres : « *La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement* »⁶. Contrairement au commerce, à la concurrence ou à l'agriculture, la coopération n'est pas en effet une compétence exclusive de l'Union. La BEI contribue, « *selon les conditions prévues par ses statuts* », à la mise en œuvre des mesures.

Le présent accord de partenariat entre les membres du groupe des États ACP et la Communauté européenne devenue UE et ses États membres a été signé à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000. Révisé en 2005 puis en 2010, il s'applique jusqu'en 2020. Il rompt à plusieurs titres avec les conventions précédentes : afin de satisfaire aux règles de l'OMC, d'une non-discrimination avec les autres pays, les avantages commerciaux deviennent réciproques et s'insèrent dans des accords de partenariat économique (APE). L'aide financière est programmée en partenariat avec les pays bénéficiaires. La coopération a pour objectif premier « *la réduction et, à long terme, l'éradication de la pauvreté.* » Elle contribue à fa-

voriser un développement économique, social et environnemental durable et inclusif, à consolider et à soutenir la démocratie, l'État de droit, la bonne gouvernance, les droits de l'homme et les principes du droit international. La réalisation des objectifs est mesurée à l'aide d'indicateurs, notamment du développement humain. Les priorités par pays sont déterminées, à leur demande, dans certains secteurs : le commerce, l'environnement, les infrastructures, le développement rural, l'eau et l'énergie, la gouvernance, la prévention des conflits, le développement humain, la cohésion sociale et l'emploi. Devant le risque d'éparpillement, le « *programme pour le changement* » de 2011 a limité à trois par pays le nombre de secteurs, un pays fragile pouvant en choisir un quatrième.

La coopération pour le financement du développement « *est mise en œuvre sur la base des objectifs, stratégies et priorités de développement arrêtés par les États ACP, aux niveaux national, régional et intra-ACP.* » Les pays bénéficiaires et l'Union européenne ont la responsabilité conjointe d'en définir les lignes directrices, d'adopter des programmes indicatifs nationaux (PIN) et régionaux (PIR), d'instruire les projets, d'assurer leur « *exécution adéquate, rapide et efficace* » et d'en suivre et d'en évaluer les effets. Le Conseil des ministres ACP-UE examine les résultats au moins une fois par an. D'un FED à l'autre, il révisé les annexes financières à l'accord de Cotonou. Chaque trimestre, un comité de financement du développement prépare les réunions du conseil à finalité financière.

2. Les ressources des FED successifs et leur gestion entre 2000 et 2020

Trois FED ont été mis en œuvre sous le régime de l'accord de Cotonou, chacun selon les conditions fixées par son règlement financier.

2.1. Les contributions des États membres de l'UE et les appels de fonds

Contrairement à d'autres programmes de développement multilatéraux, les contributions

au FED sont obligatoires, en application tant de l'accord de partenariat conclu avec les États ACP que des accords internes entre les États membres de l'UE et, s'agissant spécifiquement des PTOM, d'une décision d'association outre-mer adoptée par le Conseil. Alors que les contributions des États membres au budget de l'UE sont calculées en fonction de leur revenu national brut, celles dues au FED résultent de négociations entre eux.

⁶ L'article 210 précise : « Pour favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs actions, l'Union et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide de l'Union. »

Tableau 1 : Les clés de répartition des contributions des États membres de l'UE

État/FED (%)	8 ^e	9 ^e	10 ^e	11 ^e
France % Budget UE ⁷	17,1	17,1	16,7	16,03
Allemagne	23,36	23,36	20,50	20,57
Royaume Uni	12,69	13	15	15
Italie	12,54	13	13	13
Pays Bas	5,22	5	5	5

Source : Accords internes relatifs au financement de l'aide de l'UE au titre du cadre financier pluriannuel.

Entre les 9^e et 11^e FED, la contribution de la France est passée de 24,30 % à 17,81 % du total pour une contribution au budget de l'UE de l'ordre de 16 %. Depuis 2008, elle est devenue inférieure à celle de l'Allemagne dont la clé de répartition a légèrement augmenté dans le

11^e FED. La part des voix que détient la France au comité chargé de la gestion des crédits du FED, dit comité FED, en a été réduite d'autant. À l'inverse, la part de la contribution britannique a fortement augmenté, ce qui souligne les enjeux du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Tableau 2 : Clé de répartition, montant et nombre de voix pour les 9^e, 10^e et 11^e FED

	9 ^e FED			10 ^e FED			11 ^e FED		
	Clé de répartition	Montant en M€	Nombre de voix au comité	Clé de répartition	Montant en M€	Nombre de voix au comité	Clé de répartition	Montant en M€	Nombre de voix au comité
France	24,30 %	3 353,40	52	19,55 %	4 434	196	17,81 %	5 433	178
Allemagne	23,36 %	3 223,68	50	20,50 %	4 649	205	20,57 %	6 278	206
TOTAL	100 %	13 800	221⁸	100 %	22 682	1 004⁹	100 %	30 506	1 000¹⁰

Source : Accords internes fixant les cadres financiers pluriannuels des 9^e, 10^e et 11^e FED.

La diminution de la clé de répartition de la France paraît avoir été motivée par la volonté de payer moins mais cet objectif pouvait être atteint, sans perte d'influence, par une meilleure estimation des crédits d'un nouveau FED, au vu de la lenteur

d'exécution du précédent. Les États membres et la Commission auraient ainsi enfin tiré des conclusions pratiques des évaluations faites. En raison du caractère pluriannuel des FED et de la lenteur d'exécution de nombreux projets d'infrastructures, trois générations de FED peuvent avoir cours concurremment à une même date, ainsi en 2019, des 9^e, 10^e, et 11^e FED. Dans ces conditions, les appels de fonds auprès des États membres de la Commission et de la Banque Européenne d'Investissement (BEI), pour la part des crédits qu'elle gère, utilisent d'abord les montants prévus dans les FED antérieurs, les uns après les autres, avant d'appeler les montants du

⁷ Part relative de la contribution nette française dans le financement du budget de l'Union européenne, chaque État membre contribuant pour une part spécifique à chacune des ressources propres de l'Union.

⁸ Le comité du FED se prononce à la majorité qualifiée de 145 voix, exprimant le vote favorable d'au moins huit États membres.

⁹ UE : 27 États membres et 999 voix. Le comité se prononce à la majorité qualifiée de 720 voix sur 999 voix, exprimant le vote favorable d'au moins treize États membres. La minorité de blocage est fixée à 280 voix.

¹⁰ UE : 28 États membres et 998 voix. Le comité se prononce à la majorité qualifiée de 720 voix sur 998 voix, exprimant le vote favorable d'au moins quatorze États membres. La minorité de blocage est fixée à 279 voix.

¹¹ Les appels de fonds auprès des États membres, de la part de la Commission européenne et de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) pour la part des crédits du FED qu'elle gère, interviennent trois fois par an, sur la base d'un échéancier et d'un plafond budgétaire adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée.

FED le plus récent¹¹. La lenteur de l'emploi des crédits contribue à la complexité de la gestion.

L'État membre crédite sa contribution auprès de la Commission sur un compte qu'il ouvre dans sa banque centrale ou dans une institution financière qu'il désigne. Selon l'article 22 du règlement, le montant des contributions « est maintenu sur le compte spécial jusqu'à ce qu'il soit nécessaire d'exécuter les paiements. La Commission s'efforce de répartir les prélèvements à opérer sur les comptes spéciaux, de manière à maintenir la répartition des avoirs dans ces comptes en conformité avec la clé de répartition

(ndlr : entre les États membres) ... » Au titre de la facilité d'investissement qu'elle gère, l'État verse une part de contribution sur un compte spécial ouvert par la BEI.

2.2. La gestion des crédits et la question de leur budgétisation

Les 9^e, 10^e et 11^e FED ont été respectivement dotés de 13,8 Md€, 22,7 Md€ et de 30,5 Md€. Les accords internes successifs ont ainsi réparti les crédits entre les États ACP, les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et les frais de gestion de la Commission.

Tableau 3 : Répartition par catégorie d'allocataires des 9^e, 10^e et 11^e FED¹²

Répartition	9 ^e FED		10 ^e FED		11 ^e FED	
	M€	%	M€	%	M€	%
États ACP ¹³	13 500	97,8 %	21 966	96,84 %	29 089	95,36 %
PTOM ¹⁴	175	1,28 %	286	1,26 %	364,5	1,19 %
Frais de gestion de la Commission	125	0,92 %	430	1,90 %	1 052 ¹⁵	3,45 %
TOTAL	13 800	100 %	22 682	100 %	30 506	100 %

Source : Accords internes fixant les cadres financiers pluriannuels des 9^e, 10^e et 11^e FED – JOUE (hors prêts de la BEI sur ressources propres).

Si les États ACP reçoivent toujours plus de 95 % des crédits, la part dévolue aux frais de gestion de la Commission est passée de moins de 1 % du total dans le 9^e FED à plus de 3 % dans le 11^e, la création de fonds fiduciaires (Cf. infra) ayant entraîné l'imputation de frais spécifiques.

La Commission européenne tient les comptes en recettes comme en dépenses. Un comité du FED l'assiste. Composé d'un représentant par État membre, il rend des avis à la majorité qualifiée des voix, calculée selon les contributions des États. Dans les faits, il se prononce le plus souvent de façon consensuelle. Le directeur général « Développement et coopération » (DEVCO) de la Commission ordonnance les crédits, les directeurs géographiques comme les chefs de délégation de l'UE (DUE) dans les États ACP étant des ordonnateurs délégués. L'engagement d'une

dépense est précédé d'une décision de financement sous la forme d'un marché, d'une subvention ou d'une aide budgétaire.

La dépense peut être gérée de plusieurs façons¹⁶ : d'une façon centralisée, la Commission l'exécute alors directement (40 % de la dépense en moyenne pour le 10^e FED) ; d'une façon décentralisée, elle délègue la tâche à l'État ACP ou à l'organisation régionale bénéficiaire (25 %) ; en gestion conjointe, c'est une organisation internationale partenaire qui exécute la dépense selon ses propres règles, au double risque de frais de gestion élevés et d'une moindre visibilité de l'intervention européenne (30 %). Enfin, en gestion centralisée indirecte (3 %), l'exécution de la dépense est confiée à un organisme délégataire d'un État membre de l'UE¹⁷. Qu'en définitive, la gestion des crédits du FED soit confiée à hau-

¹² Hors prêts de la BEI sur ses ressources propres.

¹³ États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

¹⁴ Pays et territoires d'outre-mer.

¹⁵ Dont au moins 76 M€ alloués à la Commission « pour les mesures destinées à améliorer l'impact des programmes du FED. » cf. Règlement de mise en œuvre du 11^e FED.

¹⁶ Le solde correspond aux dépenses administratives.

¹⁷ Pour le 10^e FED, de l'ordre de 30 % aux agences françaises et de 35 % aux agences (GIZ) et banque (KfW) allemandes.

teur de 30 % aux organisations internationales et de 3 % seulement aux opérateurs des États membres, ne manque pas de surprendre.

L'article 16.2 du règlement du 2 mars 2015 relatif au 11^e FED précise que « *Les États membres coopèrent avec la Commission, pour que les ressources du 11^e FED soient utilisées conformément au principe de bonne gestion financière* », soulignant ainsi leur rôle et leur responsabilité dans le bon emploi des fonds. Une convergence est recherchée avec le règlement n° 966/2012 du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'UE, notamment pour les engagements et les délais de paiement, pour les règles relatives à la passation des marchés, aux subventions et aux prix. Les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités visés par le règlement n° 966/2012 s'appliquent¹⁸. Au-delà de ce rapprochement, la Cour des comptes européenne recommande d'adopter « *un règlement financier unique applicable à tous les FED actuels et futurs* » qui en « *assurerait la continuité juridique, sans risque d'interruption de la mise en œuvre des FED et en simplifierait la gestion.*¹⁹ »

Au titre de chaque cadre financier pluriannuel, les États membres concluent un accord interne relatif au financement de l'aide de l'UE, conformément, s'agissant des États ACP, à l'accord de Cotonou. Les États membres doivent ratifier chaque accord, ce qui contribue à ralentir la mise en œuvre des Fonds. Une budgétisation du FED dans le budget de l'UE (rubrique 4) permettrait de faire l'économie de ces procédures de ratification. Elle permettrait d'associer aux choix le Parlement européen. Des économies de gestion pourraient en être attendues. À l'inverse, elle aurait pour effet de gommer la spécificité de la zone ACP et notamment des pays les moins avancés, pays le plus souvent très exposés au réchauffement climatique et, s'agissant de l'Afrique sahélienne, promis à une forte croissance démographique et à d'importants mouvements migratoires²⁰. Elle rendrait plus difficile une éventuelle prolongation de la contribution britannique au financement.

Comme le suggère la Cour des comptes européenne, les FED pourraient à tout le moins être dotés d'un règlement financier unique, harmonisé avec le règlement relatif au budget général.

2.3. Le contrôle de l'emploi des crédits

L'état annuel des engagements et des paiements ainsi que le montant annuel des appels de contri-

butions sont publiés au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE). La Cour des Comptes Européenne (CCE) fournit chaque année au Parlement et au Conseil des ministres de l'UE une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes des FED en vigueur ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Elle présente un tableau consolidé des ressources des FED et de leur utilisation au 31 décembre. Ainsi, elle a estimé que « les comptes annuels des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2015 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière au 31 décembre 2015, le résultat des leurs opérations, leurs flux de trésorerie, ainsi que la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément aux règles financières du FED et aux normes comptables internationalement admises pour le secteur public. » En revanche, elle a émis une opinion défavorable sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes en raison d'un taux d'erreur estimé à 3,8 %, près du double autorisé (2 %). Les erreurs sont imputables, pour un tiers à une insuffisante justification de la dépense, pour un tiers au non-respect des règles des marchés publics et pour 15 % à l'inéligibilité de la dépense. La Commission met en œuvre des plans d'action pour corriger les erreurs constatées.

La Cour a publié des rapports spéciaux portant en tout ou partie sur le FED. Ainsi en 2016, sur « L'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique subsaharienne », la Cour constatait une attention insuffisante de la Commission à cette question : « la Commission n'a subordonné le versement des fonds de l'appui budgétaire à la mise en œuvre de réformes spécifiques portant sur la mobilisation des recettes nationales que dans 5 des 15 contrats d'appui budgétaires audités (...) L'appui budgétaire de l'UE ne prévoyait qu'un financement très limité pour répondre aux besoins en matière de renforcement des capacités, à savoir 0,2 % seulement de la valeur totale des contrats audités. » Ce constat intervenait pourtant après la mise en œuvre de lignes directrices pour l'appui budgétaire adoptées après un précédent contrôle de la Cour (cf. infra).

Dans un avis du 4 février 2019 sur la proposition de règlement qui établirait un instrument global de voisinage et de coopération, la CCE y voit un moyen de renforcer les pouvoirs du Parlement mais elle souligne les enjeux politiques de l'intégration budgétaire du FED²¹.

¹⁸ À l'égal des fonds européens structurels et d'investissement (FESI), le règlement financier du FED encourage le recours aux méthodes des montants forfaitaires, des taux forfaitaires et des coûts unitaires pour simplifier la confection des demandes de financement.

¹⁹ Cf. Rapport annuel sur les activités relevant des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED pour l'exercice 2015, octobre 2016.

²⁰ Dans sa communication du 2 mai 2018 sur le cadre financier 2021-2027, la Commission entrevoit les difficultés : « il sera essentiel que les règles régissant l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale comportent des dispositions en matière de flexibilité qui soient similaires à celles en vigueur pour l'actuel Fonds européen de développement. »

²² « Plusieurs points importants relatifs au FED comme l'utilisation des fonds restants, des réserves spéciales et des montants dégagés, le futur de l'accord de Cotonou et de la facilité d'investissement ACP ne sont pas couverts par la proposition et dépendront d'une décision prise par les États membres lorsque l'accord de Cotonou expirera en 2020, ainsi que de tout accord ultérieur éventuellement conclu avec les pays ACP. Cela est source d'incertitude pour les pays partenaires. »

3. Une ambition de programmation partenariale des crédits au risque d'une recentralisation

Sous le régime de l'accord de Cotonou, l'UE et ses États membres et les États ACP fixent conjointement les actions prioritaires à financer mais les dernières années voient une recentralisation de la gestion de crédits à travers des fonds fiduciaires. C'est d'une responsabilité partagée et des moyens de celle-ci que les partenaires ont pourtant au contraire besoin.

3.1. L'ambition partenariale de la programmation des crédits

Selon les termes de l'annexe IV à l'accord de Cotonou, « l'allocation des ressources indicatives entre les pays ACP se fonde sur des critères standards, objectifs et transparents de besoin et de performance. »²². La méthode adoptée pour le 11^e FED complète des indicateurs quantitatifs par une appréciation de la situation du pays²³. Bénéficiaires de moins de 80 % des ressources indicatives du 10^e FED, les pays les moins avancés (PMA) et les pays à faibles revenus en totalisent plus de 85 % pour le 11^e et les 19 pays pauvres prioritaires (PPP) de l'aide au développement française, 20 %.

Les crédits attribués aux États ACP sont ventilés entre les programmes indicatifs nationaux (PIN) et régionaux (PIR) d'appui à la coopération et à l'intégration régionale pour 24 Md€, la facilité d'investissement géré par la BEI pour 1,1 Md€ et les actions de coopération intra-ACP et interrégionale qui associent plusieurs pays pour 3,6 Md€. Cette dernière enveloppe inclut à la fois des instruments transversaux comme la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (cf. infra), la contribution de l'UE aux fonds mondiaux pour l'éducation et pour la santé et la couverture des coûts de fonctionnement des institutions conjointes UE-ACP. La majeure partie de l'aide, dite programmable, soit dans un cadre national, soit dans un cadre régional, fait l'objet d'une programmation indicative qu'adoptent conjointement l'Union européenne et l'État ou la région bénéficiaire.

S'agissant des programmes nationaux²⁴, les secteurs de concentration de l'aide, à raison de trois par État et de quatre pour les plus défavorisés, sont la gouvernance, l'agriculture durable et la sécurité alimentaire, les infrastructures et l'énergie. Les secteurs choisis, par leur généralité, traduisent la part croissante prise par l'appui budgétaire ainsi que la volonté des États ACP de ne pas s'enfermer dans un cadre trop contraignant,

mais au risque de minorer le financement des infrastructures de base. Chaque programme national, s'agissant notamment de l'appui budgétaire, prévoit toutefois que la délégation de l'Union européenne (DUE) dans le pays bénéficiaire fasse précéder les opérations de décaissement, d'un audit des risques.

Les crédits des programmes régionaux²⁵ sont ventilés entre une allocation aux organisations régionales, de 30 à 50 %, le financement des infrastructures, de 40 à 50 % et des actions transversales dépassant le mandat d'une seule organisation régionale. Tout comme les programmes nationaux, ils sont déclinés en programmes d'action annuels comprenant une liste de projets appelés actions²⁶. En Afrique de l'Ouest par exemple, le programme régional du 11^e FED est doté de plus d'un milliard d'euros, soit un quasi-doublement par rapport au 10^e. Trois priorités sont fixées, de grande ampleur chacune : la paix, la sécurité et la stabilité régionale (250 M€), l'intégration économique et l'aide au commerce (575 M€), la sécurité alimentaire et les ressources naturelles (300 M€).

3.2. La recentralisation par les fonds fiduciaires

Selon les dispositions de l'article 42 du règlement 2015/323 susvisé, reprenant les termes de l'article 187 du règlement 966/2012 du 25 octobre 2012 relatif au budget général de l'UE²⁷, la Commission peut mettre en œuvre des fonds fiduciaires²⁸. Ils associent des crédits du FED en cours, des reliquats des FED antérieurs et des contributions volontaires des États membres ou des financements d'autres bailleurs de fonds. Ils répondent à des règles de gestion distinctes, soit qu'ils relèvent d'une décision propre, ainsi pour le fonds d'urgence pour les migrations (FFU), soit que s'applique un article spécifique des règlements du FED, pour le seul cas du soutien à la paix en Afrique (FSPA). Les fonds fiduciaires sont créés pour une durée fixée dans leur acte constitutif. La Commission est autorisée à prélever au maximum 5 % des montants placés dans le fonds pour couvrir ses frais de gestion. Devant les lenteurs de l'exécution des programmes indicatifs, des crédits sont ainsi prélevés pour abonder ces nouveaux fonds, au risque de contredire la logique partenariale définie avec les États ACP mais aussi la programmation conjointe que bâtissent dans chaque pays bénéficiaire la délégation de l'UE (DUE) et les ambassades de ses États membres

²² Le règlement 2015/322 du Conseil sur la mise en œuvre du 11^e FED précise dans son article 3 : « Lors de la détermination des dotations nationales indicatives, une approche différenciée est adoptée, afin de veiller à ce que les pays partenaires bénéficient d'une coopération spécifique sur mesure, sur la base de : leurs besoins ; leurs capacités à gérer et à mobiliser des ressources financières ainsi que leurs capacités d'absorption ; leurs engagements et leurs résultats et l'incidence potentielle de l'aide de l'Union. Dans le cadre du processus d'affectation des ressources, la priorité est accordée aux pays qui ont le plus besoin d'aide, en particulier aux pays les moins avancés, aux pays à faible revenu, ainsi qu'aux pays en situation de crise, d'après-crise, de fragilité ou de vulnérabilité. »

²³ Les premiers comprennent : la population, le revenu national brut (RNB) par habitant, l'indicateur de développement humain (IDH), un indicateur de vulnérabilité économique et un indicateur de gouvernance.

²⁴ Si l'UE et ses États membres s'entendaient sur des documents de programmation conjointe, ceux-ci pourraient se substituer aux PIN.

²⁵ L'Afrique Centrale, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique de l'Est, australe et l'océan Indien, le Pacifique, les Caraïbes.

²⁶ Cf. article 9 du règlement 2015/322 de mise en œuvre du 11^e FED : « Les programmes d'action contiennent une description détaillée de chaque opération prévue. Cette description précisera les objectifs poursuivis, les résultats attendus et les principales activités. »

²⁷ Cf. Article 187.1 : « Pour les actions d'urgence, les actions postérieures à la phase d'urgence ou les actions thématiques, la Commission peut créer des fonds fiduciaires au titre d'un accord conclu avec d'autres donateurs. Les objectifs de chaque fonds fiduciaire sont définis dans son acte constitutif. »

²⁸ Ainsi que des instruments financiers qu'elle peut regrouper dans des « facilités. »

s'agissant de la coordination avec leurs actions nationales de coopération.

Dès 2003, à la demande de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le conseil des ministres ACP-UE instituait une facilité de soutien à la paix, en partenariat avec la jeune Union africaine (2002)²⁹. Cette entrée en lice de la sécurité dans le champ du développement était une première, que la deuxième révision en 2010 de l'accord de Cotonou a consacré³⁰. Le règlement 2015/322 du Conseil susvisé l'a confortée, en précisant les modalités dans son article 15 ; la FSPA peut prendre en charge les dépenses engagées par les forces africaines de maintien de la paix, à l'exclusion des dépenses militaires et d'armement. Les bénéficiaires potentiels en sont l'UA et les communautés économiques régionales (CER) reconnues par elle et œuvrant en matière de paix et de sécurité. À la demande de l'UA, approuvée par le comité des ambassadeurs ACP, la Commission élabore des programmes d'action pluriannuels qu'adopte le comité des représentants permanents auprès de l'UE. Ils servent de base à une convention de financement que signent la Commission européenne et l'Union africaine. Depuis 2004, l'UE a ainsi engagé 2 Md€ et la mission de l'UA en Somalie (AMISOM) en est la première bénéficiaire. Les États africains s'étaient engagés à contribuer eux-mêmes pour 25 % d'ici à 2020 mais aucune suite n'a encore été donnée.

Par décision du 20 octobre 2015, la Commission européenne elle-même a établi jusqu'au 31 décembre 2020 un fonds fiduciaire, afin de faire face aux crises dans les régions du Sahel et du bassin du lac Tchad, de la Corne de l'Afrique et de l'Afrique du Nord³¹. Le Fonds doit contribuer à la stabilité, à une meilleure gestion des migrations et à la lutte contre les causes profondes de déstabilisation. Le plan d'action adopté à La Valette (Malte) par le sommet euro-africain de novembre 2015 s'y réfère³². Un comité opérationnel, que préside la Commission, décide de l'attribution des crédits. A la différence du comité du FED, il ne se contente pas de donner un avis. Les États membres de l'UE non contributeurs et les États africains bénéficiaires sont observateurs³³. Fin 2016, le budget du FFU a été porté à 2,5 Md€, principalement alimenté par le FED et par le budget de l'UE, outre de modestes contributions propres de pays européens. La Commission ordonnance directement les dépenses. Cette centralisation va à l'encontre des principes de partenariat avec les États ACP et de programmation conjointe avec les États membres de l'UE et semble ainsi manifester une double défiance.

3.3. Les moyens d'une responsabilité partagée

A. Renforcer l'évaluation des actions financées

Le suivi et l'évaluation d'un FED sont prévus par le règlement de mise en œuvre. Selon le règlement 2015/322 relatif au 11^e FED, la Commission réalise « des évaluations de l'incidence et de l'efficacité de ses actions et de ses politiques sectorielles, ainsi que de l'efficacité de la programmation, s'il y a lieu au moyen d'évaluations externes indépendantes. » Les évaluations, y compris les recommandations et les mesures de suivi, peuvent être examinées au sein du comité du FED à la demande d'un État membre. « Dans ce cas, la Commission établira à l'intention du comité du FED, un an plus tard, un rapport sur la mise en œuvre des mesures de suivi qui auront été approuvées. Il est tenu compte des résultats de ces examens pour l'élaboration des programmes et l'affectation des ressources. » La rédaction du règlement traduit toutefois une absence de discussion régulière entre la Commission et les États membres sur la base d'évaluations et en vue d'adapter la programmation.

L'évaluation intérimaire par la Commission du 10^e FED (2008-2013), présentée fin 2011, faisait ressortir un besoin de plus grandes synergies entre le FED et les autres instruments financiers du développement comme entre les interventions de la Commission, de la BEI et des États membres ; des difficultés de mise en œuvre des programmes régionaux en raison des faibles capacités des organisations régionales ; les risques de dilution de l'action européenne et de frais de gestion élevés liés à la mise en œuvre de l'aide par des agences des Nations-unies ; une faible visibilité des opérations financées par la BEI et un défaut de synergie avec la Commission ; la recherche avec l'OCDE des moyens d'une meilleure évaluation de l'appui budgétaire. L'évaluation externe faite au lancement du 11^e FED (2017) constatait une recentralisation de la gestion des crédits à travers les fonds fiduciaires et notamment le FFU. Les recommandations visaient à simplifier les procédures pour les partenaires de petite taille et à clarifier les responsabilités des services européens.

B. Réduire l'importance de l'appui budgétaire

Conformément aux orientations fixées avec les pays bénéficiaires, tant par l'accord de Cotonou qu'au niveau international³⁴, les crédits du FED leur sont accordés d'une façon croissante sous la forme d'un appui direct au budget national, gé-

²⁹ Décision 2003/3 du 11 décembre 2003.

³⁰ cf. l'article 1^{er} : « Sans paix ni sécurité, il ne peut y avoir de développement durable. »

³¹ En cours d'année 2016, la Côte d'Ivoire, le Ghana et la Guinée ont été ajoutés comme pays éligibles.

³² Le fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique : « fournira un financement supplémentaire et contribuera à ce qu'une aide soit fournie de manière flexible, rapide et efficace pour favoriser la stabilité et contribuer à une meilleure gestion des migrations. Plus précisément, le fonds d'affectation spéciale aidera à lutter contre les causes profondes de la déstabilisation, des déplacements forcés et de la migration irrégulière, en renforçant les perspectives économiques et l'égalité des chances, la résilience des personnes vulnérables, ainsi que la sécurité et le développement. »

³³ Bien que siègent comme observateurs dans ce comité les représentants auprès de l'UE des pays bénéficiaires, on peut toutefois regretter une recentralisation allant à l'encontre du principe de partenariat posé à Cotonou.

³⁴ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement (2007), déclaration du forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Pusan, 2011).

néral ou sectoriel, au détriment du financement de projets³⁵. Pour des raisons de simplicité de la gestion et de rapidité du décaissement, cette proportion peut atteindre 100 % pour les petits États des Caraïbes et du Pacifique. Or, dans un rapport spécial n° 11/2010 sur « *La gestion par la Commission de l'appui budgétaire général dans les pays ACP ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie* », la Cour des comptes européenne constatait que la Commission n'avait pas encore mis en place « *un cadre valable de gestion des risques pour évaluer correctement ses programmes d'appui budgétaire général et en réduire les risques.* » Elle notait que les objectifs tendaient à être similaires selon les pays alors que les situations différaient fortement. Peu d'entre eux avaient alors élaboré des stratégies nationales de développement, que les appuis budgétaires pouvaient conforter.

En 2012, le Conseil des ministres de l'UE a donné suite à ce rapport en adoptant des conclusions que la Commission a reprises dans des lignes directrices sur l'appui budgétaire. Un comité de pilotage de l'appui budgétaire, présidé par le directeur général DEVCO, a été installé. Le directeur général détermine « *quels pays remplissent l'ensemble des conditions et des critères d'éligibilité pour bénéficier de contrats de bonne gouvernance et de développement* ». Avant 2012, trois critères devaient être remplis au moment de l'approbation du programme : la pertinence et la crédibilité des politiques nationales, la stabilité du cadre macroéconomique et les performances de la gestion des finances publiques³⁶. Un quatrième critère a été ajouté, la transparence et le contrôle du budget³⁷. Les critères sont vérifiés à chaque décaissement. Une évaluation de l'appui budgétaire doit être faite tous les cinq à sept ans, conjointement avec les autres donateurs.

Dans la majorité des cas, l'État ACP compte un seul ordonnateur national, le ministre en charge des finances, ce qui présente pour l'UE l'avantage d'avoir un interlocuteur unique doté d'un minimum de capacités. En Afrique de l'Ouest, l'application à partir de 2017 d'une directive de l'Union Economique et Monétaire (UEMOA) faisant des autres ministres, des ordonnateurs de leurs dépenses, devra s'accompagner d'une augmentation des capacités de leurs services. Or, dans son rapport spécial n° 35/2016, la Cour des comptes européenne constatait que 0,2 % seulement du montant total des 15 contrats d'appui budgétaire audités était consacré au renforcement des capacités des États ACP.

En ce qui concerne les audits, la Commission recommande de s'appuyer sur les comptes natio-

naux audités par les institutions supérieures de contrôle des États bénéficiaires. Encore faut-il que celles-ci fonctionnent effectivement, ce qui constitue plutôt l'exception. Les institutions européennes, en relation avec leurs partenaires, devraient mieux évaluer les risques liés à l'appui aux budgets : risques de satisfaire, mais en apparence seulement, des règles de contrôle interne ou externe des finances publiques, sans réel moyen de les faire fonctionner ; risques d'une dépendance de l'État ACP à un appui qui le dispense d'œuvrer à un meilleur recouvrement des recettes fiscales, manière de faire dont le président ghanéen s'est en 2018 fort justement démarqué³⁸ ; risques enfin d'une absence de visibilité par les citoyens du pays bénéficiaire, d'une aide européenne qui se trouve diluée dans les budgets nationaux, singulièrement, lorsqu'elle est générale et non pas orientée vers un secteur ministériel. Une règle de prudence conduirait, pour les aides à venir, à ne pas les attribuer dans de telles proportions sous la forme d'un appui budgétaire et à augmenter la part du financement des infrastructures de base.

C. Réévaluer le rôle des délégations de l'Union européenne

Le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) a vu le jour au plus fort de la tragédie migratoire en Méditerranée. La Commission comme les chefs d'État et de gouvernement ont souhaité identifier des crédits destinés à prévenir et à contrôler les mouvements migratoires, tant par la création d'activités dans les pays de départ que par un renforcement de la gestion de leurs frontières par les pays de transit. Or, le fonds porte une ambiguïté dès sa naissance, étant qualifié à la fois d'urgence et de lutte contre des causes profondes. Les actions sélectionnées, tantôt de contrôle des frontières, tantôt de création d'emplois, traduisent cette ambiguïté. Les États ACP et plus encore leurs populations voient les actions de l'UE dériver d'une logique d'aide au développement vers une logique de prévention des migrations.

D'une façon générale, si les fonds fiduciaires répondent à des règles propres qui sont censées garantir une plus grande rapidité d'exécution, leur multiplication sous le 11^e FED a pour effet de rendre peu lisibles les financements et d'ajouter les frais de gestion. Leur gestion centralisée affaiblit la dimension partenariale avec le pays bénéficiaire et la programmation conjointe entre les États européens réunis autour de la délégation de l'UE. Une confiance pérenne entre les partenaires suppose de réhabiliter cette dimension dans la négociation en cours pour l'établissement du cadre de coopération après 2020.

³⁵ Les transferts sont faits en euros vers un compte du gouvernement auprès de la Banque centrale puis convertis dans la monnaie locale et transférés vers le compte du Trésor public. Les fonds doivent être comptabilisés en tant que recettes et inscrits au budget de l'État.

³⁶ Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques (PEFA-GFP).

³⁷ Cf. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au CES européen et au comité des régions, « *la future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers* », 13 octobre 2011.

³⁸ Cf. Président Nana Akufo-Addo, discours au parlement ghanéen sur l'état de l'union, 11 février 2018. Il appelle de ses vœux : « *a self-sustaining nation* », un Ghana au-delà de l'aide.

C'est autour de la délégation de l'Union européenne dans le pays ou la région bénéficiaire que celui ou celle-ci et ses partenaires européens peuvent espérer le mieux bâtir une stratégie pluriannuelle de cofinancement du développement et en vérifier la mise en œuvre.

CONCLUSION

Pendant soixante ans, le Fonds européen de développement a contribué à cofinancer des infrastructures dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et, de façon plus équivoque, à équilibrer leurs budgets. Les vingt dernières années ont donné des signaux contradictoires : par l'accord signé à Cotonou en 2000, les partenaires affirmaient vouloir fixer conjointement les actions à cofinancer mais les pays bénéficiaires devaient ouvrir leur marché aux importations européennes. La priorité donnée aux trois grandes régions s'est affaiblie avec la

mondialisation de la politique de coopération de l'UE. La centralisation de crédits à travers des fonds fiduciaires semble manifester une défiance de celle-ci vis-à-vis de ses partenaires. L'intégration du FED dans le budget de l'UE permettrait de mieux associer le parlement européen mais elle ne donnerait pas l'assurance d'une plus grande simplicité³⁹. Elle ferait courir le risque d'une disparition des priorités géographiques et plus encore d'un cadre politique de coopération établi au long cours. Pour relever conjointement les défis de la pauvreté, de la démographie et de la sécurité, notamment dans le Sahel, l'ensemble des partenaires, pays ACP, pays européens et institutions européennes doivent plutôt renforcer le contenu et les exigences d'un dialogue responsable. Ce n'est donc pas une disparition du cadre de coopération UE-ACP et de son instrument financier, le FED, qui s'impose mais plutôt leur refondation pour les prochaines décennies. ■

³⁹ Dans son avis du 4 février 2019 sur la proposition de règlement établissant un instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI), la Cour des comptes européenne note que « l'IVDCI est un instrument très complet et complexe. »