

Vademecum de la proposition établissant un instrument « Europe dans le monde »

Septembre 2025

Par Alexei Jones

Résumé

Le 16 juillet 2025, la Commission européenne a dévoilé sa très attendue proposition relative au prochain budget à long terme de l'UE (le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034), laquelle établit un nouvel instrument, « Europe dans le monde ». Ce vademecum présente de manière structurée l'instrument proposé, en décortiquant ses principales caractéristiques et en soulevant les principaux dilemmes qui seront au cœur des négociations à venir.

L'instrument « Europe dans le monde » consolide les instruments existants en les regroupant au sein d'une seule et même architecture, plus souple et davantage axée sur les intérêts géopolitiques et économiques de l'UE. Il prévoit un nouveau soutien à la compétitivité européenne et un durcissement de la conditionnalité liée aux flux migratoires. La proposition vise à accroître l'agilité de l'UE, notamment en supprimant de nombreuses cibles de dépenses contraignantes, en augmentant les financements non programmables et en élargissant la boîte à outils financière. Ces changements soulèvent néanmoins de grandes inquiétudes par rapport à la prévisibilité, au contrôle, à la dilution des mandats spécifiques et à la politisation de l'aide humanitaire.

Ce vademecum propose une analyse préliminaire des nouveautés, des enjeux et des points à surveiller lors des prochaines négociations. Il met en lumière quatre dilemmes essentiels – sur le plan de l'architecture, de la gouvernance, de la stratégie et de la mise en œuvre – qui façonneront l'avenir de l'action extérieure de l'UE.

1. Introduction

Le 16 juillet 2025, la Commission européenne [a dévoilé ses propositions relatives au cadre financier pluriannuel \(CFP\) après 2027](#), lequel s'appuie sur un budget de 1 985 milliards d'euros sur une période de sept ans. Ce budget est axé sur des priorités telles que la sécurité et la défense, la compétitivité économique et l'autonomie stratégique de l'Europe, avec pour thème central une agilité et une flexibilité accrues. L'architecture globale du CFP est donc simplifiée en s'articulant autour de quatre rubriques principales : 1) Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture, prospérité rurale et maritime et sécurité ; 2) Compétitivité, prospérité et sécurité ; 3) Europe dans le monde ; et 4) Administration.

Parmi les principales propositions avancées figure notamment un nouvel instrument « Europe dans le monde »¹ doté d'une enveloppe de 200,3 milliards d'euros, signe d'une action extérieure de l'UE qui se veut nettement plus ambitieuse au moment même où les États-Unis et plusieurs États membres de l'UE réduisent leurs dépenses internationales. Bien que ce montant représente une augmentation de 75 % par rapport aux niveaux actuels,² cette augmentation est nettement moins généreuse qu'il n'y paraît une fois l'inflation prise en compte. Cette offre d'ouverture s'inscrit toutefois dans un processus de négociation difficile, où elle devra rivaliser avec des priorités nationales pressantes, et composer avec [un risque élevé de coupes budgétaires](#). Il est essentiel que ces propositions s'intègrent dans un plus vaste ensemble de mesures et que l'on parte du principe que la rubrique « action extérieure » et d'autres priorités du CFP telles que la sécurité et la compétitivité [se renforcent mutuellement](#).

Le présent vademecum livre une analyse rapide et préliminaire de la proposition de la Commission établissant un instrument « Europe dans le monde », en décortiquant ses principales caractéristiques et en identifiant les sujets essentiels des rudes négociations à venir.

2. Pourquoi un nouvel instrument ?

La proposition établissant un instrument « Europe dans le monde » est motivée par un changement radical du contexte géopolitique ainsi que par d'importants défis économiques et politiques en Europe, qui obligent l'UE [à se doter d'un budget plus agile et plus flexible](#). Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'une révision plus large et controversée du CFP visant à créer des instruments moins nombreux et plus souples, avec une part plus importante de fonds non programmables, afin que la Commission dispose d'une plus grande marge de manœuvre, d'une

capacité de réaction plus rapide et plus efficace face aux crises et, au final, renforce son impact.

Cette logique de flexibilité par la consolidation constitue l'élément conceptuel moteur de ce nouvel instrument. Elle s'appuie sur la consolidation précédente ayant donné naissance à [l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde \(IVCDCI – Europe dans le monde\) pour la période 2021-2027](#). La nouvelle proposition va plus loin [en consolidant les instruments de financement extérieur existants](#), y compris les fonds de préadhésion et d'aide humanitaire, en un seul instrument.³

De manière explicite, la proposition appelle également à ce qu'il y ait davantage de cohérence et une mobilisation plus efficace des ressources entre l'action extérieure de l'UE et ses priorités internes, telles que la compétitivité et la migration.

3. Quoi de neuf dans cette proposition ?

3.1. Objectifs généraux et cadre politique

La proposition réaffirme l'attachement de l'UE à ses valeurs fondamentales et son engagement envers le multilatéralisme, les objectifs de développement durable et l'accord de Paris. Dans le même temps, on y décèle un recentrage sur la sécurité et la géopolitique, avec l'ajout de nouvelles priorités thématiques telles que la lutte contre « la manipulation de l'information et l'ingérence étrangère » et la lutte contre les menaces hybrides.

La principale évolution réside dans l'articulation d'un nouvel « objectif double » : favoriser les partenariats qui contribuent « simultanément au développement durable des pays partenaires et aux intérêts stratégiques de l'Union » (article 5). Il faut y voir un changement de cap délibéré vers une approche géoéconomique plus affirmée, qui positionne explicitement l'instrument « Europe dans le monde » comme un outil permettant de faire progresser la compétitivité, la sécurité économique et l'autonomie stratégique ouverte de l'UE. La stratégie « Global Gateway » est désormais officiellement désignée comme le principal vecteur de cette politique étrangère économique.

Les partenariats sur mesure sont présentés comme le principal moyen de mettre en œuvre ce double objectif, en alignant les intérêts de l'UE sur les besoins des pays partenaires. Ce nouveau cadre crée toutefois un dilemme stratégique fondamental : comment concilier la poursuite d'intérêts géopolitiques et

économiques à court terme avec l'engagement de longue date de l'UE, fondé sur des traités, en faveur du développement durable, des droits de l'homme et de la gouvernance démocratique ?

De manière plus fondamentale, ce recalibrage s'effectue en l'absence d'un cadre politique stratégique cohérent. La proposition ne contient aucune référence à la [Stratégie globale de l'UE de 2016](#) pas plus qu'au [Consensus européen pour le développement de 2017](#), des documents fondamentaux qui ont précédemment formé le socle de l'action extérieure de l'UE. En lieu et place, la mise en œuvre devra désormais être pilotée par un ensemble fragmenté de contributions politiques de haut niveau : les agendas stratégiques du Conseil européen, les orientations politiques de la Commission européenne, les conclusions du Conseil, les communications et les résultats des sommets (article 8). Bien qu'elle soit désormais officiellement intégrée à l'instrument « Europe dans le monde », le « [Global Gateway](#) » ne constitue pas une stratégie complète en soi et ne peut donc remplacer un cadre politique plus large.

En l'absence de cadre clair et global, l'instrument risque d'être guidé par des priorités politiques et des négociations institutionnelles de courte visée, ce qui se traduira par une mosaïque de priorités éparpillées. Dans un tel vide, les intérêts stratégiques de l'UE risquent de plus en plus de l'emporter sur le développement à long terme et les engagements fondés sur des valeurs.

3.2. Structure et champ d'application de l'instrument

Sur le plan structurel, la principale nouveauté consiste à consolider l'IVDCI – Europe dans le monde, l'Instrument de préadhésion (IPA III) et l'Instrument d'aide humanitaire (HUMA) en un seul instrument. L'intégration de l'IPA III témoigne d'une nouvelle réalité, celle d'un processus d'adhésion accéléré pour des pays comme la Moldavie et l'Ukraine. L'aide humanitaire, désormais financée au titre de l'instrument « Europe dans le monde » fusionné, continuera néanmoins d'être régie par son propre règlement afin de préserver ses principes et procédures de fonctionnement spécifiques. Cette consolidation crée un dilemme architectural : comment gagner en flexibilité sans dénaturer la finalité et les principes distincts de chaque composante ?

L'instrument repose sur six grands piliers, avec un accent clair sur les régions géographiques (articles 3 et 6) :

- **Cinq piliers géographiques :**
 1. Europe⁴ (43,17 milliards d'euros)
 2. Moyen-Orient, Afrique du Nord et Golfe⁵ (42,93 milliards d'euros)

3. Afrique subsaharienne (60,53 milliards d'euros)
4. Asie et Pacifique (17,05 milliards d'euros)
5. Amériques et Caraïbes (9,14 milliards d'euros)
- **Un pilier mondial** (12,68 milliards d'euros) pour répondre aux défis mondiaux et aux priorités thématiques. Ce pilier absorbe les anciens programmes autonomes consacrés aux droits de l'homme, à la société civile et aux biens publics mondiaux.

Les « montants indicatifs » pour ces piliers ne sont pas contraignants, ce qui permettra d'y apporter des ajustements via la procédure budgétaire annuelle ou d'autres mécanismes. Si l'on y gagne en flexibilité, on peut en revanche s'inquiéter quant à la possibilité de déplacer les fonds et à la fongibilité accrue de ces derniers, qui risque de brouiller les affectations des piliers. Certains domaines pourraient y perdre leur priorité au fil du temps, et la prévisibilité et la clarté stratégique s'en trouver plus difficiles à garantir.

Une réserve distincte soutiendra les efforts d'adhésion et de reconstruction de l'Ukraine, au travers notamment de prêts à hauteur de 100 milliards d'euros. Cette aide sera mise à disposition via le pilier Europe de l'instrument « Europe dans le monde », mais financée au-delà des plafonds du CFP, ce qui signifie qu'elle sera distincte et s'ajoutera aux 200 milliards d'euros prévus pour l'instrument.

Chaque pilier comprend à la fois des actions programmables et non programmables, mais la proposition ne définit ni montant ni proportion fixe pour leur attribution, de manière à renforcer la souplesse stratégique. Parmi les actions non programmables des piliers géographiques figurent explicitement : (1) l'aide humanitaire ; (2) l'assistance macro-financière ; (3) la résilience ; (4) la compétitivité ; et (5) les besoins en matière de crise, de paix et de politique étrangère.

Le coussin réservé aux « défis et priorités émergents » est également renforcé de manière significative en étant porté de 9,5 à 14,8 milliards d'euros. On a apparemment tiré les leçons de l'actuel IVCDI – Europe dans le monde, dont le coussin a été rapidement épuisé au cours de la première moitié de la période de programmation pour répondre à des événements imprévus conséquents tels que la guerre en Ukraine, les crises alimentaires et énergétiques ainsi que des catastrophes naturelles.

3.3. Moins de cibles contraignantes, plus de flexibilité

Une des caractéristiques les plus remarquables de la proposition est sa volonté délibérée d'accroître la flexibilité. Le changement le plus significatif réside dans la

suppression de toutes les cibles de dépenses (par exemple, 30% pour le climat, 10% pour les migrations et 20% de l'aide publique au développement (APD) pour le développement humain) et le remplacement des montants minimums pour des régions clés comme l'Afrique subsaharienne et le voisinage de l'UE par des allocations financières indicatives pour chaque pilier.⁶

Avec ces changements, certaines priorités risquent de passer à la trappe, ce qui pourrait entraîner une dilution des investissements et compliquer le suivi des performances et la reddition de comptes. Ces choix susciteront probablement des réactions négatives de la part de certains États membres et de certains députés européens qui tiennent à préserver des objectifs thématiques ou régionaux et qui pourraient craindre une dilution de la prévisibilité en général, des objectifs de développement en particulier, et un manque de contrôle. Cette tension constitue le principal dilemme de gouvernance : trouver un équilibre entre le besoin d'agilité de l'UE et l'impérieuse nécessité d'un contrôle démocratique et d'une prévisibilité des financements.

Il ne subsiste qu'un seul et unique objectif quantitatif : celui de l'APD, fixé à au moins 90 % des dépenses. Mais même lui peut être modifié par la Commission au travers d'un acte délégué, sans rouvrir le règlement complet (article 6.6). Cette flexibilité de l'objectif fondamental de l'APD risque de nuire à la crédibilité de l'UE et à l'attention qu'elle porte à la lutte contre la pauvreté. Elle crée par ailleurs de l'imprévisibilité pour les pays partenaires, en particulier pour les pays les moins avancés (PMA), qui dépendent d'une aide stable. Une référence aussi fluctuante pourrait également compliquer la planification budgétaire des États membres et restreindre l'impact collectif de [Team Europe](#).

Au-delà des objectifs, la Commission propose de faciliter les transferts budgétaires entre les piliers et au sein de ceux-ci, et d'augmenter les montants maximums qu'elle est autorisée à dépenser de manière flexible et non programmable.⁷ La proposition prévoit en outre un certain nombre de dérogations aux règles financières standard de l'UE, comme le report automatique des reliquats sur l'année suivante, la réutilisation des recettes et des recouvrements provenant des instruments financiers, et la possibilité d'affecter les excédents des garanties budgétaires au budget de l'instrument.

Cette plus grande marge de manœuvre financière, conjuguée à la suppression des cibles de dépenses contraignantes, rend le processus budgétaire annuel d'autant plus important puisqu'il devient le principal lieu de prise de décisions stratégiques en matière d'affectation des ressources.

3.4. Secteur privé et compétitivité

La proposition renforce l'accent mis par l'UE sur la mobilisation des investissements du secteur privé pour atteindre ses objectifs de politique étrangère. Cela s'aligne sur la stratégie « Global Gateway », la contribution de l'UE à la réduction de la fracture mondiale en matière d'investissement, et reflète une évolution plus large vers l'utilisation du budget européen pour atténuer les risques pour les investissements européens et promouvoir les intérêts économiques de l'Union.

L'instrument « Europe dans le monde » envisagé par la Commission met l'accent sur la dimension extérieure de la compétitivité européenne, et [établit des liens](#) avec le [Fonds européen pour la compétitivité](#), un instrument doté de 409 milliards d'euros, nouvellement proposé et à vocation interne. Histoire de donner du poids institutionnel à cette ambition, le règlement stipule que l'instrument « Europe dans le monde » veillera à la cohérence, aux synergies et à la complémentarité avec les autres politiques de l'Union (article 5), s'agissant en particulier du commerce, des investissements et du Fonds européen pour la compétitivité, ce qui témoigne de la volonté manifeste d'intégrer les objectifs de politique industrielle dans l'action extérieure.

Le règlement prévoit par ailleurs une meilleure intégration des garanties budgétaires et des instruments financiers dans la boîte à outils de l'UE, avec la possibilité de couvrir les activités des agences de crédit à l'exportation (mentionnées pour la première fois dans la proposition d'instrument « Europe dans le monde ») et du secteur privé européen. Qui plus est, l'instrument proposé stipule explicitement que les garanties budgétaires autorisées en vertu du présent règlement pourront également servir d'outil de mise en œuvre horizontale pour d'autres programmes de l'Union contribuant aux objectifs de l'action extérieure. C'est là une façon de renforcer la cohérence entre les agendas interne et externe de l'UE, notamment en termes d'objectifs de compétitivité. Mais cela pose le défi de concilier la nouvelle orientation de l'instrument vers la diplomatie économique avec les objectifs humanitaires et de développement de l'UE, établis de longue date et [fondés sur les traités](#).

Parmi les innovations majeures figure également la possibilité d'octroyer directement des subventions (sans appel à propositions) à des entreprises privées établies dans l'UE pour des projets qui sont dans « l'intérêt stratégique de l'Union », tels que des investissements dans les matières premières critiques, dans la résilience face au changement climatique ou dans des infrastructures numériques et autres, en particulier dans le cadre de paquets intégrés (considérant 70). Cette mesure est complétée par un doublement des fonds non

programmables, qui permet à la Commission d'agir plus rapidement sur les subventions liées à la compétitivité, sans devoir passer par les procédures officielles.

3.5. Conditionnalités en matière de migration

À l'instar de l'IVCDCl – Europe dans le monde, la proposition de règlement établissant l'instrument Europe dans le monde s'emploie à trouver un équilibre entre les objectifs stratégiques et les objectifs axés sur les intérêts, tout en conservant un langage axé sur le développement et les droits en matière de migration. Mais la proposition encadre la migration de manière plus explicite comme un élément intégral de l'instrument et présente l'instrument comme un outil permettant de mettre en œuvre les accords de migration de l'UE avec les pays tiers.

« L'approche incitative flexible » en matière de migration de l'IVCDCl – Europe dans le monde s'étend désormais à l'ensemble de l'instrument et sert de levier à divers objectifs, dont les questions migratoires. Mais elle est désormais assortie d'un outil de mise en œuvre beaucoup plus strict et explicite et d'une clause de suspension, qui confère à la Commission le pouvoir de suspendre l'aide si un pays ne réadmet pas ses ressortissants (article 12-3). Cette évolution correspond à un [durcissement significatif de la conditionnalité](#), qui se mue d'une « approche incitative » générale en un mécanisme distinct de levier négatif, directement lié à la coopération en matière de réadmission.

Le champ d'application élargi et l'absence d'objectif migratoire risquent de réduire la visibilité et la prévisibilité. Des lignes directrices claires en matière de programmation et des rapports étayés – tels qu'un marqueur de migration révisé ou plus différencié – seront essentiels pour garantir la reddition de comptes et attester de l'établissement de priorités. Si ces mesures peuvent contribuer à justifier l'absence d'un objectif spécifique, elles n'empêcheront peut-être pas totalement certains États membres d'exercer de nouvelles pressions en vue d'obtenir des engagements plus concrets.

3.6. Fragilité et crises prolongées

Le projet de règlement considère la crise et la fragilité comme une priorité plus centrale et plus politique que ce n'est le cas avec l'IVCDCl – Europe dans le monde, au risque toutefois de politiser la coopération internationale lorsqu'elle s'engage dans des contextes fragiles et en proie à des conflits et donc de compromettre les principes fondamentaux du développement et de l'aide

humanitaire. Ce cadrage pourrait également aliéner les gouvernements partenaires et les acteurs locaux et, du coup, réduire la crédibilité de l'UE en tant que partenaire de développement dans des contextes fragiles où la confiance et l'engagement à long terme s'avèrent essentiels. En l'absence d'une stratégie claire de l'Union, assortie de principes directeurs sur [la façon dont l'UE entend répondre à la fragilité](#) et aux contextes fragiles, ceux-ci risquent d'être considérés par l'UE comme ne présentant aucun intérêt stratégique pour elle et dès lors [laissés pour compte](#).

Les financements spécifiquement dédiés à la paix, la stabilité et à la prévention des conflits (y compris l'attention portée aux menaces mondiales telles que la criminalité transnationale) sont désormais intégrés dans les composantes « non programmables » de chaque pilier, au risque de reléguer les zones fragiles et conflictuelles au second rang des priorités.

Certes, une plus grande flexibilité permettra sans doute à l'UE de réagir plus rapidement face à de nouvelles crises ou priorités. Néanmoins, une approche descendante, inféodée aux besoins de gestion de la Commission, risque de négliger les réponses nécessairement plus personnalisées que requièrent les crises prolongées. La gestion de ces crises exige en effet une compréhension approfondie des contextes nationaux et régionaux, et la proposition de règlement initiale n'offre aucune garantie à cet égard.

3.7. Une démarche basée sur l'intégration transversale complète

La proposition marque un tournant dans la prise en compte des priorités transversales. Plutôt que des cibles de dépenses spécifiques et contraignantes (pour des domaines tels que le climat, le développement humain et le genre), le projet de règlement établissant l'instrument « Europe dans le monde » propose une démarche basée sur « l'intégration transversale », qui devra être mise en œuvre conformément aux dispositions d'un règlement horizontal sur les performances (article 10). Comme indiqué précédemment, ce passage d'objectifs quantitatifs à des objectifs qualitatifs n'est pas sans risque, tant sur le plan de la reddition de comptes que d'une possible relégation au second plan de certaines questions clés.

Du point de vue de l'égalité des sexes, les objectifs sexospécifiques de l'instrument IVCDI – Europe dans le monde n'apparaissent plus dans la proposition, ce qui marque un net recul par rapport aux engagements antérieurs de l'UE, avec le risque accru que [les objectifs en matière d'égalité des sexes ne se retrouvent noyés](#) dans des programmes plus vastes et que leur mise en œuvre concrète ne soit guère efficace. En l'absence de mesures concrètes et de mécanismes de

suivi, l'égalité des sexes risque d'être reléguée au second plan de l'agenda extérieur de l'UE.

En ce qui concerne l'action climatique, l'objectif de 30% des dépenses extérieures qui figurait dans l'instrument IVCDCl – Europe dans le monde a également disparu, ce qui dénote un changement majeur. Alors que le cadre financier pluriannuel prévoit plus largement un objectif de 35% pour le climat et l'environnement, le projet d'instrument « Europe dans le monde » s'appuie uniquement sur une intégration qualitative. Sans allocations dédiées ni renforcement des rapports, il existe un réel risque que les objectifs climatiques en général, en particulier le [financement de l'adaptation](#), soient mis de côté. Cela risque d'affecter la crédibilité de l'UE en tant que leader mondial des questions climatiques alors même que les partenaires internationaux réclament de plus en plus des engagements mesurables.

D'autres priorités essentielles, telles que la démocratie, les droits de l'homme, la paix, la stabilité et le soutien à la société civile, ne seront plus couvertes par des programmes thématiques spécifiques, contrairement à ce qui est actuellement le cas avec l'instrument IVCDCl – Europe dans le monde. Bien que ces domaines demeurent des priorités déclarées et qu'ils soient soutenus par les piliers géographiques et mondiaux, ils sont désormais relégués dans les annexes plutôt que d'être ancrés dans le texte principal. Ce changement vise à maximiser l'impact, mais faute d'objectifs contraignants et de financement spécifique, on peut craindre une dilution de leur visibilité et de leur impact.

3.8. Boîte à outils pour la programmation et la mise en œuvre

Une programmation basée sur une approche flexible et stratégique

L'instrument « Europe dans le monde » introduit de nouveaux principes de programmation qui accordent à la Commission européenne énormément de latitude dans ses prises de décision, soit un net changement par rapport aux mécanismes de financement plus rigides du passé. Alors que les instruments précédents donnaient la priorité aux critères de besoins (en mentionnant spécifiquement la pauvreté, le développement humain et la vulnérabilité environnementale, et en donnant clairement la priorité aux PMA), le nouvel instrument se tourne vers des concepts plus larges « d'intérêt mutuel » et de « priorités partagées ». Cela permet à l'UE d'être plus agile, d'engager ou d'arrêter les dépenses de manière plus souple en fonction de l'évolution des intérêts stratégiques, y compris dans les domaines de l'appui aux alliances multilatérales et de la coopération en matière de migration irrégulière.

La mise en œuvre s'effectuera principalement par le biais d'actions géographiques programmables aux niveaux national, multinational, régional et transrégional. Ces actions seront complétées par des actions géographiques non programmables et des initiatives thématiques globales. Il sera ainsi possible de définir une approche politique plus intégrée pour chaque région, permettant à l'UE de déployer l'ensemble de sa boîte à outils de manière cohérente pour atteindre des résultats stratégiques, plutôt que de gérer des compartiments programmatiques distincts. L'allocation des fonds deviendrait ainsi un exercice intrinsèquement plus stratégique et politique. Les ressources seraient affectées aux régions géographiques en fonction de l'importance qu'elles revêtent aux yeux de l'Union eu égard à ses objectifs généraux de politique étrangère.

La proposition ambitionne une démarche de programmation plus évolutive, qui adapte les actions aux besoins spécifiques de chaque région et qui permet de réaffecter plus aisément les ressources d'un pays ou d'une région à l'autre en fonction des nouvelles opportunités ou des nouveaux défis qui se présentent. Le règlement permet de revoir et de modifier les programmes indicatifs pluriannuels (PIP). Plus précisément, l'article 17-2 stipule que les PIP peuvent être révisés sur une base ad hoc le cas échéant, aux fins d'une mise en œuvre efficace, notamment à la suite d'une situation de crise ou d'après-crise. Pour des raisons d'urgence impérieuses et dûment justifiées, la Commission peut modifier ces programmes par le biais d'actes immédiatement applicables. Si la Commission et l'UE bénéficient pour le coup d'une plus grande flexibilité, c'est au détriment de la prévisibilité pour les pays partenaires qui, pour beaucoup, dépendent d'engagements financiers stables et pluriannuels.

Le rôle exact dévolu au Parlement européen et aux États membres pour contrôler cette programmation assouplie demeure un point central de négociation. Il soulève par ailleurs un dilemme crucial de mise en œuvre : l'UE peut-elle passer de son modèle de programmation descendante à un modèle de véritable co-crédation avec les partenaires sur le terrain ?

La boîte à outils de mise en œuvre

Le règlement renforce et élargit la boîte à outils afin que l'UE soit en mesure d'agir de manière plus souple, plus cohérente et plus efficace. Ce renforcement se caractérise essentiellement par une meilleure intégration des outils pour permettre l'élaboration de « paquets de partenariat » complets et sur mesure. Tout en conservant les instruments de base, la proposition introduit de nouvelles composantes et de nouveaux mécanismes :

- **Subventions** : elles demeurent l'outil essentiel de la plupart des activités de coopération. Les conditions pour l'octroi de subventions sans appel à propositions sont assouplies pour les cas d'urgence spécifiques, tels que le soutien aux défenseurs des droits de l'homme ou les actions initiées dans des situations de crise.
- **Garanties financières et financements mixtes** : l'intégration directe du Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+) dans l'instrument « Europe dans le monde » entend considérablement simplifier les choses. La garantie budgétaire ne sera plus un fonds distinct, mais un outil standard et horizontal de l'architecture financière de l'UE. On pourra dès lors combiner des subventions publiques à des prêts publics et privés afin de réduire les risques et de mobiliser des investissements à grande échelle, notamment en soutien au Global Gateway. Le règlement prévoit également la possibilité d'étendre la couverture des garanties aux agences de crédit à l'exportation, ce qui constitue un élargissement important de la boîte à outils d'investissement extérieur de l'UE.
- **Prêts liés à des politiques et aide macrofinancière** : l'instrument formalise le recours aux prêts liés à des politiques en tant qu'outil général d'appui aux programmes de réforme des pays partenaires. Un mécanisme de mise en œuvre spécifique est prévu pour les partenaires de l'élargissement et du voisinage oriental, sur la base de plans de réforme basés sur les performances. L'aide macrofinancière, auparavant limitée à un nombre plus restreint de pays, est désormais intégrée de manière plus systématique dans la boîte à outils.

3.9. Reddition de comptes et gouvernance

Si l'accroissement de la flexibilité est le fil conducteur de l'ensemble du cadre financier pluriannuel 2028-2034, il doit être contrebalancé par une amélioration de la reddition de comptes, de la gouvernance et des orientations stratégiques pour trouver un point d'équilibre. À cette fin, la Commission propose un « nouveau mécanisme de pilotage politique » qui doit veiller à ce que l'allocation des ressources flexibles réponde à une solide gouvernance interinstitutionnelle. Ce processus de haut niveau impliquerait un dialogue annuel entre les institutions, sur la base d'un rapport stratégique intégré, afin de convenir des principales priorités.

L'instrument « Europe dans le monde » pêche toutefois par le manque d'innovation significative en matière de gouvernance en se contentant de reproduire la structure déjà en place. Il ne contient qu'une simple disposition

visant à informer le Parlement et le Conseil européens et à procéder à des échanges de vues avec ceux-ci (article 8-2).

Or, le texte donne les pleins pouvoirs de décision à la Commission, comme en attestent les nombreux éléments de flexibilité (la possibilité d'utiliser des actes délégués, par exemple, ou d'accorder des subventions directes sans appel à la concurrence). La Commission continuerait en outre à contrôler dans une large mesure le déploiement des fonds flexibles ainsi que le coussin réservé aux priorités et défis émergents,⁸ ce qui lui laisserait pratiquement les mains libres pour réagir aux crises et aux opportunités en fonction de ses propres priorités.

La suppression des cibles de dépenses contraignantes prive le Parlement et le Conseil de leur outil le plus puissant pour définir a priori les priorités en matière de dépenses. Leur intervention est fondamentalement décalée vers le contrôle a posteriori, ce qui revient à inverser le modèle traditionnel de reddition de comptes: plutôt que la Commission ne doive justifier ses plans de dépenses à l'avance, il incombe désormais aux co-législateurs de contester après coup les écarts observés par rapport à des objectifs définis dans les grandes lignes.

Ces choix se heurteront probablement à une réaction négative des États membres et des députés européens. Une éventuelle solution à ce conflit consisterait à élaborer un nouveau cadre de « flexibilité responsable », au travers duquel on s'emploierait à trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité d'une action rapide et, d'autre part, une transparence et un contrôle accrus de ce que fait la Commission. Plutôt que de revenir aux rigidités du passé, la flexibilité responsable pourrait se traduire par l'introduction de nouveaux mécanismes de contrôle, tels que des formes plus dynamiques de dialogue stratégique, des informations fournies en temps utile ou des règles plus strictes en matière de production et de diffusion des rapports. Ces mécanismes permettraient à l'UE de réagir rapidement tout en préservant la légitimité démocratique et l'adhésion politique, essentielles à la réussite de l'action extérieure. Un succès également conditionné à l'intervention d'un accord significatif et rapide sur les orientations stratégiques au sein du Conseil et du Parlement européens. Pour y parvenir, le Parlement et surtout le Conseil devront déployer des efforts considérables.

4. Principaux dilemmes dans les négociations à venir

Les changements proposés pour l'instrument « Europe dans le monde », bien que principalement analysés sur la base du texte juridique, soulèvent des questions fondamentales quant à l'avenir de l'action extérieure de l'UE, qui vont

au-delà du règlement en tant que tel. Les principaux défis se résument à quatre dilemmes fondamentaux, qui domineront probablement les négociations à venir :

- **Le dilemme architectural** : la fusion des instruments de financement extérieur de l'UE dans l'optique d'une flexibilité accrue offre-t-elle des avantages qui l'emportent sur les risques de dilution de leurs objectifs, principes et cadres de redevabilité respectifs ?
- **Le dilemme de gouvernance** : comment l'UE peut-elle concilier le désir de flexibilité maximale du côté de Commission pour répondre à un monde instable avec la nécessité d'un financement prévisible et d'un contrôle transparent de la part du Conseil et du Parlement, lesquels apparaissent comme un impératif essentiel pour des partenariats crédibles ?
- **Le dilemme stratégique** : comment l'UE peut-elle concilier l'attention croissante qu'elle porte à ses intérêts géopolitiques et économiques, incarnés par le Global Gateway, avec son engagement fondamental, inscrit dans les traités, en faveur de l'éradication de la pauvreté et d'une coopération au développement à long-terme et fondée sur des valeurs ?
- **Le dilemme de mise en œuvre** : comment l'UE peut-elle passer d'un modèle descendant et « centré sur Bruxelles » à un modèle de véritable co-crédation qui change fondamentalement *la façon dont* elle programme ses ressources et *le choix* de ses outils de mise en œuvre ?

Figure 1 : les quatre grands dilemmes



©ECDPM 2025, créé pour cette publication.

5. Conclusions

La proposition de la Commission établissant l'instrument « Europe dans le monde » révèle une tension fondamentale entre une nécessaire quête de flexibilité géopolitique et de poursuite des intérêts de l'UE et le risque de sacrifier la prévisibilité, la reddition de comptes et les partenariats fondés sur des valeurs qui ont longtemps constitué le socle de l'action extérieure de l'UE. Comme l'explique ce vademecum, les négociations législatives des deux prochaines années seront l'occasion de trouver le point d'équilibre entre la souplesse d'exécution et le contrôle démocratique.

Cependant, le succès de l'instrument ne peut être garanti de manière isolée.. La crédibilité de l'UE en tant que partenaire mondial dépend de plus en plus de la cohérence – ou de l'absence de cohérence – entre ses politiques internes et ses engagements extérieurs. Ne pas parvenir à relier les points entre l'instrument «

Europe dans le monde » et les programmes internes sur la compétitivité, la sécurité, les migrations ou les transitions écologique et numérique conduira non seulement à des dépenses inefficaces, mais aussi à une détérioration de la confiance des pays partenaires et des institutions multilatérales.

L'objectif avoué de l'instrument est de favoriser des « partenariats mutuellement bénéfiques » qui servent à la fois les intérêts de l'UE et ceux de ses partenaires, mais la mise en avant de la flexibilité et les priorités fixées par l'UE risquent de fausser cet équilibre. Sans une participation significative des pays partenaires, ces partenariats risquent de devenir unilatéraux, ce qui nuirait à la crédibilité de l'UE ainsi qu'à l'impact et à la rentabilité de l'instrument.

La réussite de l'instrument « Europe dans le monde » exige par ailleurs que l'on s'attaque au vide stratégique actuel. Faute d'un cadre politique global et cohérent pour guider la mise en œuvre, c'est l'opportunisme politique à court terme plutôt qu'une vision à long terme qui risque de dessiner les contours de cet instrument. De même, l'abandon des priorités contraignantes au profit d'un pouvoir discrétionnaire plus important pour la Commission exige de nouvelles approches de la « flexibilité responsable » qui garantissent la transparence et le contrôle politique.

Les négociations du CFP doivent donc devenir le lieu où ces cloisonnements internes et externes sautent, où les orientations stratégiques réapparaissent et où les perspectives des partenaires internationaux ne sont pas prises en compte seulement a posteriori. Les choix qui seront faits dans les mois à venir détermineront le rôle de l'UE dans le monde au cours des dix prochaines années.

Ce vademecum n'est qu'une première étape dans l'analyse de la proposition. L'ECDPM continuera à suivre et à analyser ces questions cruciales au fur et à mesure de leur évolution. Pour consulter l'ensemble de nos travaux relatifs au nouveau cadre financier pluriannuel et aux négociations budgétaires, et obtenir des informations sur les cadres actuels et antérieurs, veuillez consulter notre dossier spécial via ce lien : ecdpm.org/mff.

Annexe 1. Tableau-résumé des principaux changements et de leurs implications

Caractéristique	IVDCI – Europe dans le monde (2021–2027)	Instrument « Europe dans le monde »	Principale implication / principal dilemme
------------------------	---	--	---

		monde » proposé (2028-2034)	
Champ d'application de l'instrument	A fusionné 10 instruments externes, mais les instrument de pré-adhésion (IPA) et d'aide humanitaire (HUMA) sont restés distincts.	Fusionne l'IVCDI – Europe dans le monde, l'IPA III et le budget de HUMA en un seul instrument. HUMA conserve un règlement distinct, mais son budget provient de l'instrument « Europe dans le monde ».	Dilemme architectural : cette consolidation vise à accroître la flexibilité et les synergies, mais soulève la question de savoir si ces avantages l'emportent sur le risque de dilution des objectifs et principes distincts de l'élargissement et de l'aide humanitaire.
Cadre politique	Fait référence à une très vaste liste d'accords, de conclusions et de communications.	Supprime la référence à des documents fondamentaux tels que la Stratégie globale de 2016 et le Consensus européen pour le développement de 2017. À la place, la mise en œuvre doit être guidée par un ensemble disparate de documents politiques de haut niveau.	Dilemme stratégique : la proposition risque d'être incohérente et de créer un vide politique stratégique, obligeant l'UE à trouver le moyen de concilier ses intérêts géopolitiques et économiques avec son engagement en faveur de certaines valeurs et du développement durable.
Objectifs thématiques	Cibles de dépenses contraignantes (par exemple, 30% pour le climat, 20% pour le développement humain, 10% pour les migrations et	Tous les objectifs de dépenses thématiques sont supprimés et remplacés par une approche d'intégration	Plus grande flexibilité pour la Commission, mais risque important de reléguer certains sujets transversaux essentiels tels que le climat, l'égalité des

	85% pour les actions prenant en compte l'égalité des sexes).	transversale complète.	sexes et les droits de l'homme au second plan. La reddition de comptes devient plus difficile.
Dépenses au titre de l'APD	93% au moins des dépenses concernées doivent être conformes à l'APD.	Un objectif réduit à « 90% au moins » des dépenses, mais que la Commission peut modifier au moyen d'un acte délégué durant le cycle budgétaire.	Accroît les possibilités de dépenses non liées au développement et motivées par des intérêts et crée de l'imprévisibilité pour les pays partenaires, ce qui risque de compromettre la focalisation de l'UE sur la lutte contre la pauvreté.
Mécanisme de flexibilité	Un « coussin » de 9,5 milliards d'euros réservé aux défis et priorités émergents.	Un coussin nettement plus important de 14,8 milliards d'euros, des proportions non définies de fonds programmables et non programmables au sein des piliers, de même que des transferts plus faciles d'un pilier à l'autre.	La Commission dispose de pouvoirs accrus pour la réaffectation des fonds, ce qui suscite un arbitrage entre l'agilité d'une part, et la prévisibilité et le contrôle démocratique nécessaire à la reddition de comptes, d'autre part.
Secteur privé et compétitivité	Met l'accent sur la mobilisation des financements privés par l'intermédiaire du FEDD+ (Fonds européen pour le développement durable).	Autorise l'octroi de subventions directes à des entreprises européennes pour des projets « d'intérêt stratégique ». Établit des liens	Recadrage de l'instrument en tant qu'outil de la politique économique étrangère de l'UE. Risque de brouiller la ligne de démarcation entre

		explicites avec le Fonds européen pour la compétitivité et inclut les agences de crédit à l'exportation.	les objectifs de développement et les objectifs de politique industrielle.
Conditionnalité liée à la migration	Une « approche incitative flexible » pour encourager la coopération.	L'approche incitative est désormais un principe directeur de l'ensemble de l'instrument. Une nouvelle clause de suspension explicite permet à la Commission d'interrompre l'aide si un pays ne coopère pas à la réadmission de ses ressortissants.	Durcissement significatif de la conditionnalité, où l'on passe d'une approche incitative générale à un mécanisme évident d'effet de levier négatif, lié spécifiquement à la coopération en matière de réadmission.
Fragilité et crise prolongée	Budget thématique pour la paix, la stabilité et la prévention des conflits, et pilier de réponse rapide.	Élève les crises et la fragilité au rang de priorité centrale et politique. Le financement de la lutte contre la fragilité et les crises prolongées est intégré dans les composantes non programmables de chaque pilier.	Risque de politisation de la coopération internationale en l'absence d'une stratégie européenne nette et précise sur la façon de répondre aux fragilités et aux crises. Meilleur alignement sur les priorités géographiques, mais risque de réduire l'attention portée aux zones fragiles et touchées par des conflits.

Financement de l'Ukraine	Pris en charge via la révision du CFP et l'utilisation du coussin de flexibilité.	Création d'une réserve distincte pour l'Ukraine afin de soutenir son adhésion et sa reconstruction. La dotation « dépassera les plafonds du CFP », mais sera fournie par le pilier Europe de l'instrument.	Permet d'éviter que le budget principal de l'instrument « Europe dans le monde » ne soit épuisé par le coût élevé de l'aide à l'Ukraine.
Redevabilité et gouvernance	Programmation pluriannuelle détaillée et contrôle a priori par le Parlement et le Conseil via des cibles de dépenses et la comitologie.	Vague programmation financière et suppression des cibles de dépenses. Centralisation des prises de décision au niveau de la Commission. Les organes de contrôle jouent désormais un rôle a posteriori.	Dilemme de gouvernance : cette structure crée une tension entre le besoin de flexibilité de la Commission et la nécessité d'un financement prévisible et d'un contrôle démocratique et transparent du Conseil et du Parlement.
Programmation et mise en œuvre	La programmation s'appuie sur des critères de priorité fondés sur les besoins, en mettant clairement l'accent sur la pauvreté et le développement humain.	La programmation s'articule autour des concepts plus larges « d'intérêt mutuel » et de « priorités partagées ». Elle permet à la Commission de modifier les programmes sur une base ad hoc en cas d'urgence. La boîte à outils est élargie et les instruments financiers sont directement	Dilemme de mise en œuvre : le passage d'un modèle fondé sur les besoins à un modèle fondé sur les intérêts oblige l'UE à passer d'une approche descendante à une véritable co-crédation avec ses partenaires.

		intégrés dans l'instrument « Europe dans le monde ».	
--	--	--	--

©ECDPM 2025, créé pour cette publication.

Remerciements

L'auteur tient à remercier Sophie Desmidt, Sara Giancesello, Hanne Knaepen, Anna Knoll, San Bilal, Volker Hauck et Andrew Sherriff pour leurs précieuses contributions et la relecture de ce document. Un merci tout particulier à Nina Thijssen pour ses conseils et son soutien en matière de communication, ainsi qu'à Annette Powell pour la mise en page. La traduction a été effectuée par Patrice Deladrier. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'ECDPM ou de toute autre institution. Toute erreur ou omission relève de la seule responsabilité de l'auteur. Les commentaires relatifs à ce vademecum sont à adresser à Alexei Jones <aj@ecdpm.org>.

Références

Bilal, S. (2025). [Domestic and international priorities in the EU's next long-term budget](#). LinkedIn (consulté le 17 juillet 2025).

Bilal, S. and Klasen, A. (2025). [Scaling up Global Gateway: Boosting coordination in development and export finance](#). Maastricht: ECDPM.

Commission européenne (2025a). [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing Global Europe](#), COM(2025) 551 final. Brussels: EC.

Commission européenne (2025b). [A dynamic EU budget for the priorities of the future – The Multiannual Financial Framework 2028–2034](#): Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2025) 570 final. Brussels: EC.

Conseil de l'Union européenne, Commission européenne, Parlement européen, et Service européen pour l'action extérieure (2017). [Le nouveau consensus européen pour le développement : « Notre monde, notre dignité, notre avenir »](#). Bruxelles : Office des publications de l'Union européenne.

Desmidt, S., Bergmann, J., Erforth, B. and Giancesello, S. (2025). [Staying engaged as Team Europe in fragile settings](#). ETTG Collective Report 3/2024. Bruxelles: European Think Tanks Group. ISSN 2984-0449.

Di Ciommo, M. and Jones, A. (2025). [The future of EU external financing under the next MFF: Merging or refining instruments?](#) Maastricht: ECDPM.

ECDPM (2025). [ECDPM's contribution to the EU Open Public Consultation on the EU's next long-term budget](#). Maastricht: ECDPM.

Hauck, V. and Desmidt, S. (2025). [Will fragility get the attention it needs in the EU's next MFF?](#) Maastricht: ECDPM.

Jones, A. (2025). [A strong external budget: A strategic necessity in the MFF negotiations](#). Maastricht: ECDPM.

Jones, A., Di Ciommo, M. and Sherriff, A. (2024). [The multiannual financial framework after 2027: Financing the EU's global ambitions](#). Maastricht: ECDPM.

Jones, A. and van der Meer, K. (2022). [Half-time analysis: How is Team Europe doing?](#) Maastricht: ECDPM.

Jones, A., Veron, P., Sabourin, A. and Karaki, K. (2025). [Towards NDICI – Global Europe 2.0: Reforms for a new era of EU partnerships](#). Maastricht: ECDPM.

Knaepen, H. (2025). [European support for adaptation in times of shifting politics and tight budgets](#). Maastricht: ECDPM.

Knoll, A. (2025). [Migration in the New EU External Instrument: Continuity, Leverage, and Conditionality](#). LinkedIn (consulté le 21 juillet 2025).

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2021) [Règlement \(UE\) 2021/947 du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision no 466/2014/UE et abrogeant le règlement \(UE\) 2017/1601 et le règlement \(CE, Euratom\) no 480/2009](#). Journal officiel de l'Union européenne.

Sabourin, A. and Jones, A. (2023). [More than targets: How the EU promotes democracy, human rights and gender equality through Global Europe and beyond](#). Maastricht: ECDPM.

Service européen pour l'action extérieure (2019). [A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy](#). Brussels: EU.

Sherriff, A. (ed.) (2019). [Investing in Europe's Global Role: The must-have guide for the negotiations of the Multiannual Financial Framework 2021–2027](#). Maastricht: ECDPM. ISBN 978-90-72908-506.

Sherriff, A. (2025). [An increased future EU budget for international cooperation – some first quick thoughts](#), LinkedIn (consulté le 17 juillet 2025).

Union européenne (2012). [Version consolidée du Traité sur l'Union européenne](#), Journal officiel de l'Union européenne. C 326. Articles 208–214.

Cette publication a bénéficié du soutien structurel des partenaires institutionnels de l'ECDPM : Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Suède.

Notes de fin

¹ NdT : à l'heure où est rédigé ce vademecum, les traductions françaises officielles des documents de la Commission européenne établissant le nouvel instrument ne sont pas encore disponibles. Mais dans la mesure où le nouvel instrument s'inscrit dans le prolongement de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI) – Europe dans le monde et reprend la même terminologie (« Global Europe »), nous avons calqué la traduction sur le terme officiel de cet instrument, à savoir « Europe dans le monde ».

² Cette augmentation de 75 % est calculée sur la base d'une référence consolidée qui comprend l'actuel IVCDI – Europe dans le monde, l'Instrument de préadhésion, l'Instrument d'aide humanitaire et la Facilité pour les Balkans occidentaux, sans déflateurs. L'ECDPM livrera d'autres analyses approfondies sur les chiffres mentionnés, ainsi que sur les questions thématiques au cours du second semestre 2025.

³ Les propositions relatives aux dépenses extérieures plus modestes, telles que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC, 3,4 milliards d'euros) et le soutien aux pays et territoires d'outre-mer, y compris le Groenland (1 milliard d'euros), restent distinctes, tout comme la Facilité européenne de soutien à la paix, qui demeure hors budget (30,5 milliards d'euros).

⁴ Fusionne le portefeuille de l'élargissement avec celui du voisinage oriental, en incorporant également la facilité de réforme et de croissance pour les Balkans occidentaux et la facilité pour la Moldavie. Correspond trait pour trait à la Direction générale de l'élargissement et du voisinage oriental (ENEST) de la Commission.

⁵ Combine le voisinage méridional et la région du Golfe. Correspond trait pour trait à la nouvelle Direction générale de la Commission européenne pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et le Golfe (MENA).

⁶ En 2018, la proposition initiale de la Commission pour le programme IVCDI – Europe dans le monde ne prévoyait pas de montants régionaux « minimaux » (29,18 milliards d'euros pour l'Afrique subsaharienne et 19,32 milliards d'euros pour le voisinage) ; ces montants ont été introduits par le Conseil au cours des négociations et sont le témoin d'une vieille bataille politique sur l'orientation

géographique de l'action extérieure de l'UE, visant en particulier à sauvegarder les dimensions de développement et de voisinage qui ont été regroupées dans le cadre de l'initiative IVCDI – Europe dans le monde.

⁷ L'article 19 relève les seuils de contournement des procédures de comitologie à 10 millions d'euros pour les mesures individuelles, 20 millions d'euros pour les mesures spéciales et 40 millions d'euros pour les mesures d'aide exceptionnelle, soit le double des montants prévus par le règlement IVCDI – Europe dans le monde.

⁸ Article 7-2 : La Commission fournira des informations détaillées au Parlement et au Conseil européens, avant de mobiliser les fonds du coussin réservé aux priorités et défis émergents et, le cas échéant, prendra en considération leurs observations sur la nature, les objectifs et les montants financiers envisagés.