

STRATÉGIE

2010



Quelle politique européenne pour le développement ?

Direction générale de
la mondialisation,
du développement
et des partenariats



Propositions françaises

QUELLE POLITIQUE EUROPÉENNE POUR LE DÉVELOPPEMENT ?

PROPOSITIONS FRANÇAISES

Remerciements

Ce document n'aurait pas pu voir le jour sans la participation active et les contributions des diverses directions du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE), de l'Agence française de développement (AFD), du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (MIIDS), du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales (MIOMCT), du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche (MAAP), du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), du ministère de la Défense et du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Le document a également bénéficié de consultations avec la société civile.

La maquette de ce document a été préparée par le Pôle politique européenne de développement de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats qui a organisé les réunions de consultation.

Ont ainsi participé à titres divers aux débats, à la rédaction ou à la relecture de ce document :

Pour le MAEE : Éric Adam, Laurent Amar, Delphine Babin-Pellier, Jacques Biau, Laure Bourdarot, Matthieu Boussichas, Mathilde Bouyé, Jocelyne Caballero, Pauline Chabbert, Delphine Clerc-Touré, Franz Coïdan, Jean Constantinesco, Paul Coustère, Emmanuelle d'Achon, Laurent Delahousse, Catherine Disparti, Benoît Faivre-Dupaigre, Falilou Fall, Emmanuelle Gallet, Christophe Gigaudaut, Myriam Gourrin, Camille Grousselas, Yves Gueymard, Laetitia Haton, Pierre Jaudoin, Philippe Lacoste, Matthias Lange, Élise Launay-Rencki, Jean-Luc Lavaud, Jennifer Le Duff, Dominique Le Masne, Romain Louvet, Alberto Martelli, Marc Mertillo, Laurence Pais, Isabelle Perot, François Ponge, Pierre Pougnaud, Béatrice Ravanel, Irchad Razaaly, Jérôme Rivière, Guillaume Robert, Matthieu Robin, Roland Sourd, Nicholas Suran, Giovanna Tattolo, Serge Tomasi, Alain Van Hamme, Florence Veber, Caroline Vinot, Lionel Vignacq.

Pour l'AFD et les autres ministères : Jean-Marc Bellot, Quentin Bérinchy, Nicolas Beriot, Nicolas Caudal, Grégoire Chauvière Le Drian, Anne Crozat, Jean-René Cuzon, le colonel Éric Fournier, Françoise Georgin, Émilie Gravier, Thomas Groh, Damien Hendrick, Cécile Liev-Müller, Virginie Lucas, Nicole Martin, André Pouilles-Duplaix, Mylène Testut, Mailsy Tisseau, Françoise Tysseire, Alexander Von Kapp-Herr, Claude Warin.

Pour Coordination Sud : Gipsy Beley, Aurélie Gal-Régniez, Philippe Jahshan, Cécile Mabilotte, Robert Toubon.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des acronymes	4
Introduction	6
Présentation	12
Objectif 1 Pour une politique européenne de développement inscrite au cœur de l'action extérieure de l'Union européenne	14
Objectif 2 Pour une politique européenne plus intégrée, plus efficace et plus visible	18
Objectif 3 Pour une politique européenne mieux adaptée à la diversité croissante des pays partenaires	22
Objectif 4 Pour une réponse européenne adaptée aux défis d'un monde nouveau	26
Objectif 5 Pour des politiques globales et une action européenne plus cohérente au service du développement	35
Objectif 6 Pour une offre européenne de financements plus moderne et plus réactive	42

LISTE DES ACRONYMES

ACP	Afrique – Caraïbes – Pacifique
AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
APE	Accords de partenariat économique
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne de reconstruction et de développement
BRIC	Brésil, Russie, Inde, Chine
CAD	Comité d'aide au développement
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CPD	Cohérence des politiques pour le développement
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DSP	Document de stratégie pays
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EDFI	European Development Finance Institutions (Association des institutions européennes de financement du développement)
EUNIDA	European Network of Implementing Development Agencies (Réseau européen des agences de coopération au développement)
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIA	Fonds d'investissement agricole
FMI	Fonds monétaire international
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
GFAR	Forum mondial sur la recherche agricole
ICD	Instrument de coopération au développement
ICI	Instrument de coopération pour les pays industrialisés
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IdS	Instrument de stabilité
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (groupe bancaire allemand)
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations unies
ORD	Organe de règlement des différends
PAC	Politique agricole commune
PED	Pays en développement
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique étrangère et de défense commune
PEV	Politique européenne de voisinage
PIB	Produit intérieur brut

PIN	Programme indicatif national
PMA	Pays les moins avancés
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RSS	Réforme des systèmes de sécurité
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SPG	Système des préférences généralisées
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
TSD	Traitement spécial et différencié
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

INTRODUCTION

La nécessité d'une réforme de la politique européenne de développement

➔ La coopération internationale au développement a connu depuis son origine, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses mutations et l'alternance de nombreux paradigmes dans des contextes géopolitiques très différents. Après une période de fatigue de l'aide à la fin de la Guerre froide, le paradigme des Objectifs du millénaire (OMD) pour le développement constitue aujourd'hui la feuille de route de l'ensemble de la communauté internationale. Ces objectifs, par la priorité accordée au capital humain, ont constitué un puissant facteur de mobilisation.

Après dix ans d'efforts pour atteindre ces OMD, les bilans font état de progrès très inégaux selon les régions et les secteurs. Dans le même temps, le monde a connu en l'espace de moins de vingt ans un formidable bouleversement qui justifie de refonder ce paradigme et plus largement de repenser nos politiques de coopération. Par son document cadre sur la coopération au développement, la France souhaite prendre acte d'un monde nouveau d'interdépendance généralisée et contribuer à la réflexion en faveur de politiques globales à même de répondre à ses principaux enjeux.

La France a largement contribué à l'affirmation de la politique européenne de développement à chacune de ses étapes. Elle souhaite aujourd'hui participer avec ses partenaires à sa nécessaire adaptation au temps présent, à l'heure où la mise en œuvre du traité de Lisbonne est porteuse de nombreuses opportunités et où les États membres se préparent à négocier les prochaines perspectives financières.

La nécessaire refonte de nos politiques de coopération

➔ La mondialisation a conduit, depuis deux décennies, à des progrès scientifiques, techniques et économiques extraordinaires, qui ont donné lieu à de remarquables avancées dans la lutte contre le sous-développement. De nouvelles dynamiques ont permis à des centaines de millions de personnes de sortir de la pauvreté dans l'ensemble du monde, en Inde comme en Chine, ou encore en Amérique latine ou dans certains pays d'Afrique.

Dans le même temps, des inégalités entre pays, régions et au sein même de nombreuses sociétés se sont accrues ou sont apparues. La fin du monde bipolaire et les interdépendances nouvelles n'ont pas éliminé les facteurs de crise, et de nouvelles tensions apparaissent régulièrement sans que la communauté internationale ne soit à même de les prévenir ou de les guérir. De manière plus systémique, en l'absence de dispositif de régulation, la croissance mondiale elle-même est menacée, et le développement ne garantit pas les grands équilibres de la planète à moyen terme. C'est une évidence s'agissant des ressources naturelles et du climat, mais la crise économique et financière vient de nous démontrer à quel point la gouvernance économique et financière du XX^e siècle reste à construire.

La France considère qu'une croissance plus juste, plus respectueuse des droits humains et des grands équilibres de la planète appelle à la mise en œuvre de politiques globales structurelles. Ces politiques doivent permettre de donner un sens à la mondialisation en cours, d'en tirer le meilleur parti pour les pays en développement, de mieux gérer les bouleversements qu'elle induit, de garantir qu'elle ne conduit pas l'humanité dans une impasse.

Nos politiques de coopération internationale et de développement, à défaut de constituer ces politiques globales, sont des instruments précieux pour corriger certaines dynamiques. Elles constituent l'un des rares leviers à la disposition des pays riches pour tenter de minimiser ou de prévenir les drames qui se préparent au Sud. Ces politiques de coopération ont toutefois été conçues dans un contexte économique et politique radicalement différent. Elles doivent être profondément réformées pour jouer ce rôle.

Quatre conditions nous semblent indispensables à cette mutation.

1) Prendre en compte toute la complexité du monde actuel

→ Le contexte dans lequel se déploie la politique de coopération est marqué par des changements profonds et rapides. La diversification des trajectoires économiques des pays « en développement » s'accélère : entre les pays émergents et les moins avancés, les enjeux et les besoins sont différents. Les pays de l'OCDE ont perdu l'exclusivité du leadership mondial : le rôle croissant du G20 acte la nécessité de redéfinir des règles plus collectives et des relations plus équilibrées avec les grands pays émergents et au-delà. L'interdépendance croissante des sociétés au niveau mondial rend nécessaire de trouver des consensus sur les équilibres globaux qui ne sont pas toujours simples, comme le montrent les difficultés auxquelles se heurtent les négociations sur le commerce ou sur le climat.

Les acteurs de la coopération se diversifient avec l'apparition de nouveaux pays donateurs (pays émergents, pays pétroliers), la multiplication des instruments multilatéraux (fonds verticaux), l'augmentation de l'aide privée (fondations, ONG), le développement de la coopération des collectivités... Les États membres du CAD n'ont plus le monopole de l'aide et doivent redéfinir des façons de travailler qui incluent ces nouveaux acteurs. Parallèlement, la diversification des sociétés au sein des pays en développement fait que les États ne sont plus les interlocuteurs uniques du développement, mais qu'ils sont rejoints par les collectivités locales, les entreprises, les associations...

L'aide publique au développement mondiale (APD) s'est significativement accrue au cours de la décennie écoulée, mais la diversification

des flux financiers a été plus rapide encore. Échanges, investissements, envois de fonds des migrants représentent tous des flux financiers supérieurs à l'APD. Avec un plus haut historique de 120 milliards de dollars en 2009, l'APD ne représente encore que 0.2 % du RNB mondial. Du fait de son faible poids, elle doit mieux s'articuler, dans une logique de subsidiarité, avec les autres sources de financement du développement : s'associer à elles ou bien les compléter.

2) Différencier nos politiques et nos instruments au service d'objectifs complémentaires

→ Peu de politiques publiques doivent faire face à tant de paramètres, d'incertitudes et d'ambitions. Cette complexité doit nous conduire à clarifier les objectifs d'une politique de coopération au développement qui ne peut se concevoir que comme le cadre de cohérence et d'efficacité d'une multitude d'actions et d'instruments.

Le premier a trait à la prévention et la gestion des crises, qui menacent à la fois le développement de pays concernés et la sécurité de notre pays, notamment par le biais des grands trafics et du terrorisme pour lesquels les situations de crise constituent un terreau fertile. Cet objectif s'inscrit en complément de la réflexion menée au titre de la prévention et gestion des catastrophes majeures, d'origine humaine, climatique, voire technologique.

Le deuxième est l'appui à une croissance économique équitable et durable, car la croissance reste un moteur essentiel du progrès social. Elle doit donc être soutenue tout en l'orientant vers des modèles plus justes socialement et plus respectueux de l'environnement. L'émergence de ces nouveaux modèles doit permettre d'éviter que la croissance des pays en développement ne se traduise par un « dumping écologique et social » et favoriser, au contraire, une convergence des normes économiques, sociales et environnementales préservant l'avenir de la planète, contribuant à améliorer les conditions de vie des populations des pays en développement ou émergents, et préservant le tissu industriel dans les pays bénéficiant déjà de normes sociales et environnementales de bon niveau.

Le troisième est naturellement la lutte contre la pauvreté et les inégalités à laquelle la politique européenne doit accorder une importance

centrale. Cela reste en effet un objectif primordial pour 1/5^e de l'humanité qui vit encore dans l'extrême pauvreté et pour éviter que ceux qui en sont tout juste sortis n'y retombent. Les Objectifs du millénaire pour le développement ont contribué à mobiliser la communauté internationale en faveur d'un accès universel à un socle de services sociaux essentiels : alimentation, éducation, santé, eau potable, habitat décent et accès à l'emploi. Des progrès importants ont été réalisés, principalement par la croissance propre des économies, mais également par des aides ciblées. Il reste à trouver les voies et moyens de généraliser ces acquis.

Enfin, les biens publics mondiaux, en particulier la maîtrise du changement climatique, de l'érosion de la biodiversité et de la propagation des maladies transmissibles, constituent des enjeux collectifs dont l'importance s'accroît et qui ne sont aujourd'hui pris en charge correctement ni par les marchés, parce que leurs bénéfices ne sont pas « appropriables », ni par les États, car leurs bénéfices ne peuvent être circonscrits dans les frontières. Ils appellent de la part de la communauté internationale des solutions de gouvernance et de financement innovantes.

3) Inciter à la mobilisation de tous les moyens disponibles

→ Le financement reste un levier majeur d'influence du développement. Le contexte budgétaire impose de savoir tirer le meilleur parti des deniers publics. Les fonds publics seront donc mobilisés dans une relation de synergie et de subsidiarité avec les autres sources de financement, notamment la fiscalité locale des pays concernés et l'investissement privé local et international.

La cohérence des politiques publiques devra permettre, dans le contexte européen, de développer les solutions gagnant-gagnant (et de réduire les contradictions éventuelles) entre les politiques de développement et les autres politiques sectorielles, notamment le commerce, l'immigration.

L'appui à la gouvernance démocratique et la promotion du droit et des normes restent des priorités de la France, que ce soit dans les pays partenaires, dans un esprit de respect mutuel, ou au plan international, où la France apportera sa contribution à un ordre juridique international

conforme au respect et à la promotion des droits humains.

La production d'idées et l'animation du débat sur le sens et les modalités du développement, au niveau national – en particulier dans les médias – et international, seront également des leviers sur lesquels la France s'appuiera, à l'instar du rapport de la Commission Landau sur les financements innovants et du rapport Stiglitz, Sen & Fitoussi sur la nouvelle mesure du progrès.

4) Promouvoir une gouvernance collective à la hauteur des nouveaux défis du développement

→ Dans le monde globalisé, les pays doivent faire face à des chocs exogènes, qu'ils soient naturels, liés au changement climatique ou économiques. La conjugaison des crises énergétique, alimentaire, climatique, et économique hypothèque les progrès accomplis vers l'atteinte des OMD. La fragilisation de certains États et la permanence de l'extrême pauvreté alimentent également une préoccupation croissante de la communauté internationale tant pour des raisons humanitaires que sécuritaires.

Ces défis soulignent l'interdépendance des États à l'échelle internationale et appellent des réponses globales. Cela nécessite une nouvelle gouvernance collective, fondée sur une meilleure régulation des marchés mondiaux, pour laquelle une meilleure représentation des grands ensembles géopolitiques doit être assurée.

Pourquoi une politique européenne de développement ?

→ Parce qu'elle est convaincue de l'opportunité et de la valeur ajoutée d'une action européenne en matière de développement, la France a fait le choix d'inscrire sa politique d'aide au développement dans un cadre européen et a toujours œuvré pour l'affirmation de cette compétence de l'Union. Le quart de son aide publique au développement transite par le canal européen, et la Commission européenne met aujourd'hui en œuvre près de la moitié de ses dons programmables. L'importance de cet engagement financier suscite toutefois aujourd'hui certaines interrogations, dont se fait l'écho

notre Parlement. Dans ce contexte, la question de la valeur ajoutée de l'Union européenne en tant que relais de nos objectifs européens et de notre vision de la coopération au développement a été examinée.

Un préalable est de rappeler que l'action de l'Union européenne en matière de développement a une vocation propre dans le paysage international de l'aide. L'aide de l'Union n'est comparable ni à l'action d'un État membre ni à celle d'un acteur multilatéral, mais est le produit d'un projet d'intégration politique original.

Cette politique se justifie en premier lieu par l'existence d'une ambition politique partagée, celle de faire de l'Union européenne un acteur politique global sur la scène internationale. La politique de coopération au développement étant une compétence partagée entre l'Union et ses États membres, cette politique commune a vocation à catalyser l'ensemble de nos actions pour peser sur les affaires du monde.

1) La politique européenne de développement doit contribuer à l'ambition de l'Union européenne d'être un acteur mondial

→ Pour peser sur les affaires globales, les Européens doivent s'appuyer sur une action commune, efficace et visible, au service du développement. Si elle porte le message d'une mondialisation plus inclusive, la politique européenne de développement peut être un instrument de coopération et de solidarité efficace, mais aussi un instrument de projection de valeurs et d'influence dans un monde de concurrence normative. La coopération a toujours reposé sur une histoire et un héritage commun. Le contexte mondialisé doit conduire l'Union à la repenser selon une analyse des potentialités de croissance de ses partenaires et des risques liés aux écarts de développement. Notre action commune doit prendre ainsi racine dans une analyse sans complaisance de notre futur proche, des risques et des potentialités de notre environnement. Face à l'ampleur des défis, aucun acteur bilatéral ne peut aujourd'hui prétendre seul à la régulation de la mondialisation. L'intensité de notre projet politique européen, construit sur des valeurs partagées, nous impose d'agir ensemble pour répondre à ces défis et servir ainsi les intérêts partagés de nos partenaires du Sud et des sociétés européennes.

2) La politique de développement de l'Union européenne doit servir de catalyseur de l'action des États membres

→ Pour peser ensemble sur les affaires du monde, une politique de développement de l'Union européenne, mise en œuvre par la Commission, est un instrument indispensable. Cette politique doit reposer sur sa valeur ajoutée et son efficacité. Elle doit aussi permettre de catalyser les actions bilatérales des États membres. La politique européenne de développement est une compétence partagée entre la Commission et les États membres. Cela signifie que les États membres continuent d'intervenir à titre bilatéral parallèlement à leur action commune mise en œuvre par la Commission européenne. On rappelle souvent que l'Europe, entendue comme l'addition des États membres et de l'Union européenne, est le premier bailleur au monde, représentant près de 60 % de l'aide publique au développement. Mais son aide est loin de former un tout. Le défi est aujourd'hui de conjuguer les actions bilatérales des 27 États membres avec celle de l'Union afin de répondre aux défis du développement et s'affirmer collectivement sur la scène internationale.

C'est l'objet du Consensus européen pour le développement adopté en 2005, qui constitue le fondement de cette politique européenne à 27+1 et du Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail, qui est l'instrument de sa mise en œuvre.

La politique de l'Union n'a ainsi pas vocation à s'ajouter simplement à l'action des États membres. La valeur ajoutée de l'aide mise en œuvre par la Commission doit résider dans sa capacité à mobiliser les Européens autour d'objectifs communs. Au moyen de procédures de programmation ouvertes et concertées, elle doit permettre de catalyser et d'organiser l'action des bilatéraux, suivant une certaine subsidiarité, et de contribuer ainsi à l'émergence d'une véritable politique européenne consolidée. La mission de coordination de la Commission doit s'appuyer sur ses compétences en matière de mise en œuvre de l'aide. C'est pourquoi l'Union doit rester un bailleur significatif aux côtés des États membres, tout en respectant, peu ou prou, l'équilibre actuel entre le volume de ses financements et celui des États membres. Elle n'a ainsi pas vocation à se substituer aux actions des États membres, mais à les

mobiliser tout en les complétant selon une modalité adaptée du principe de subsidiarité. Elle n'a ainsi pas vocation à couvrir l'ensemble des domaines de coopération et notamment pas ceux qui répondent à des priorités propres aux États membres (le soutien à la francophonie par exemple).

Quelle politique européenne de développement ?

➔ Face aux nouveaux défis et dans la perspective de la mise en œuvre du traité de Lisbonne, de la négociation des prochaines perspectives financières et du prochain grand cycle de programmation, la France est convaincue de la nécessité d'une plus grande cohérence, d'un ciblage plus stratégique, d'une plus grande efficacité et d'une meilleure prise en compte de nos atouts respectifs.

L'Union européenne s'appuie, depuis les conventions de Yaoundé, sur un modèle de relations Nord-Sud fondé sur les principes directeurs suivants : le partenariat, l'appropriation, la participation et la prévisibilité de l'aide.

Au tournant des années 1990, l'Union a procédé à un redéploiement significatif de son action extérieure en s'adressant à l'ensemble du monde en développement, en couvrant de nombreux secteurs et en enrichissant sa relation avec les PED d'une forte dimension politique. La réforme de la gestion de l'aide entamée en 2000 a permis de faire, en outre, de grands progrès. La simplification des instruments, la création d'une agence chargée de la mise en œuvre et la déconcentration de la gestion vers les délégations ont permis d'en améliorer les délais, la qualité et la pertinence de sa programmation.

La Commission dispose d'atouts importants dans le paysage international de l'aide :

- l'importance de ses financements sur dons, qui la distingue des banques de développement ;
- la conjugaison, dans ses relations avec les pays tiers, d'instruments de dialogue politique, de politique commerciale et de coopération au développement ;
- ses compétences dans des domaines tels que l'agriculture, la pêche ou le commerce, lui permettant d'agir en faveur de la cohérence des politiques au service du développement ;

- son expérience dans certains domaines comme l'appui budgétaire, le soutien à la gouvernance démocratique ou à l'intégration régionale où elle peut faire valoir une valeur ajoutée.

Malgré ce saut quantitatif et qualitatif, l'ensemble des observateurs regrettent que l'Union européenne ne joue pas encore un rôle politique à la hauteur de son engagement financier. Notre analyse des enjeux contemporains et de la mise en œuvre des nouveaux instruments conduit la France à appeler à une profonde réforme de cette politique à l'occasion des prochaines perspectives financières.

1) Les instruments européens se sont construits sur le fondement de l'histoire et doivent aujourd'hui s'adapter à la complexité du monde

➔ La politique européenne de développement s'est construite sur une fracture entre le groupe des États ACP et le reste du monde. Deux politiques de développement se sont quasiment affirmées, avec leurs propres instruments financiers, leurs acteurs et leurs méthodes. Cette lecture du monde est le produit de l'histoire et s'est justifiée par la nature intergouvernementale du Fonds européen de développement. Plus rien ne justifie aujourd'hui cette fracture, et les nouvelles institutions issues du traité de Lisbonne viennent fort opportunément rompre la fragmentation institutionnelle.

La négociation des prochaines perspectives financières et ainsi des prochains instruments doit nous permettre de les moderniser. Il demeure opportun de conserver des enveloppes géographiques au sein du budget. Mais dans chaque zone, l'Union ne doit pas appliquer les mêmes méthodes et les mêmes instruments comme elle a tendance à le faire actuellement.

2) L'Union européenne doit mieux prendre en compte l'action des États membres et progresser dans l'élaboration d'instruments financiers novateurs

➔ Malgré l'adoption du Consensus européen sur le développement, du code de conduite sur la division du travail et l'agenda européen

sur l'efficacité de l'aide, la politique de l'Union européenne et les politiques bilatérales de ses États membres continuent, en dépit d'une forte volonté politique, d'être conçues et mises en œuvre de manière trop isolée.

La Commission européenne doit mieux considérer sa mission de catalyseur de l'action des États membres et mieux interroger les valeurs ajoutées respectives de ses services et de ceux des États membres.

3) La programmation des instruments européens doit s'adapter aux nouveaux enjeux du développement

→ L'aide européenne s'est construite sur la recherche d'une valeur ajoutée sur certains secteurs. Cet effort a conduit à une standardisation de l'aide mise en œuvre par la Commission européenne. Ainsi on retrouve les trois mêmes secteurs de concentration dans un grand nombre de pays partenaires : les infrastructures, la gouvernance et l'appui budgétaire.

Inversement, la Commission est insuffisamment active dans des domaines où elle peut faire preuve d'une réelle valeur ajoutée, sur la base de son expérience pour la construction de l'Europe. C'est le cas en particulier de l'intégration régionale et de l'aide au commerce, des domaines pour lesquels l'échelon européen apparaît comme le plus pertinent. L'aide européenne doit s'ouvrir aux nouveaux enjeux du développement, doit considérer l'effet de levier de ses actions dans la régulation de la mondialisation, mieux considérer l'objectif de la croissance et intégrer pleinement les biens publics mondiaux dans son action.

Dans le même temps, l'Union européenne doit diversifier ses instruments en fonction des situations de nos pays partenaires. Le monde dit « en développement » a considérablement évolué dans la dernière décennie et ne présente plus un caractère homogène. Si l'unité politique du groupe survit formellement au travers du G77, les écarts de développement se sont accrus au point de remettre en question la catégorie des pays en développement. Alors que la plupart des pays d'Amérique latine et l'Asie sont parvenus à mettre en œuvre un modèle de croissance efficace fondé sur des stratégies d'exportation de produits manufacturés, l'Afrique subsaharienne enregistre les progrès les plus

lents. Cette diversification des situations et des enjeux de nos partenaires appelle une différenciation de nos stratégies. Les PMA, les pays en situation de fragilité, les pays à revenu intermédiaire, les pays émergents, les pays exportateurs de ressources naturelles appellent des instruments et des modalités de dialogue différents.

Par ailleurs, l'Union européenne doit établir un nouveau partenariat avec les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) actuellement régis par une décision d'association sur la base de la 4^e partie du TFUE. Ce nouveau cadre devra tenir compte de l'appartenance des PTOM à la famille européenne et offrir des instruments et procédures plus adaptés à leur réalité et à leur identité.

4) L'Union européenne doit gagner en visibilité

→ L'Union européenne est trop absente des débats internationaux sur le développement et ses modes d'intervention ne lui offrent pas le poids politique à la hauteur de son engagement financier. Comme suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la question de la représentation de l'Union européenne au sein des organisations en charge de la gouvernance mondiale (Nations unies, Banque mondiale, FMI) se pose. Au moment où on constate un basculement des rapports de puissance entre pays industrialisés et pays émergents, il importe que l'Union européenne soit en position de promouvoir un modèle de développement conforme à ses valeurs et qui tienne compte de ses intérêts légitimes.

Face aux nouveaux défis et dans la perspective de la mise en œuvre du traité de Lisbonne, de la négociation des prochaines perspectives financières et du prochain grand cycle de programmation, la France est convaincue qu'une plus grande cohérence, un ciblage plus stratégique, une plus grande efficacité et une meilleure prise en compte de nos atouts respectifs sont possibles. En six objectifs, la France souhaite soumettre à ses partenaires européens, par la présente stratégie, sa vision de l'architecture européenne de l'aide et ses principales attentes en matière de politique européenne de développement pour ces dix prochaines années

PRÉSENTATION

Six objectifs pour une action européenne plus efficace, plus intégrée, et mieux adaptée aux nouveaux défis

Objectif 1 : pour une politique européenne de développement inscrite au cœur de l'action extérieure de l'Union européenne

- Quelles sont les opportunités offertes par le traité de Lisbonne ?
- Comment le nouveau dispositif institutionnel peut-il renforcer la politique européenne de développement ?
- Comment articuler politique étrangère et politique de développement ?
- Comment mieux intégrer la culture dans les relations extérieures de l'Union et ses politiques de développement ?

Objectif 2 : pour une politique européenne plus intégrée, plus efficace et plus visible

- L'Union européenne devrait se doter d'un nouveau consensus politique en matière de développement.
- Les États membres et la Commission devraient progresser dans la recherche d'une plus grande complémentarité et d'une meilleure division du travail.

Objectif 3 : pour une politique européenne mieux adaptée à la diversité croissante des pays en développement

- Promouvoir une différenciation stratégique des partenariats géographiques.
- Adapter les modalités de l'aide aux objectifs des partenariats géographiques.

Objectif 4 : pour une réponse européenne adaptée aux défis d'un monde nouveau

- Accélérer l'atteinte des OMD via une approche intégrée et des financements diversifiés.
- Promouvoir la sécurité alimentaire.
- Renforcer la dimension développement de la « diplomatie climatique » de l'Union européenne.
- Poursuivre l'objectif transversal d'une gouvernance démocratique.
- Renforcer le lien entre sécurité et développement, notamment dans les situations de fragilité.
- Soutenir plus fortement l'intégration régionale.

Objectif 5 : pour des politiques globales et une action européenne plus cohérente au service du développement

- Commerce et développement.
- Migrations et développement.
- Agriculture et développement.
- Propriété intellectuelle et développement.

Objectif 6 : pour une offre européenne de financements plus moderne et plus réactive

- L'affirmation d'une politique européenne contractuelle et incitative.
- Une aide budgétaire mieux maîtrisée au service des politiques publiques et de leurs bénéficiaires.
- Un soutien plus fort au secteur productif par un nouvel engagement de la BEI et de nouvelles solutions de mixage entre prêts et dons.
- Une plus forte capacité de réaction de l'aide européenne aux crises.
- Une allocation plus stratégique du budget communautaire du développement.

OBJECTIF 1

Pour une politique européenne de développement inscrite au cœur de l'action étrangère de l'Union européenne

→ Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, vise à faire de l'Union européenne un acteur plus influent sur la scène internationale. La politique de développement doit être au cœur de cette ambition. Le traité apparaît en effet porteur de nombreuses opportunités pour accroître l'efficacité et la cohérence de notre action extérieure.

La coexistence d'une politique étrangère et de sécurité commune relevant du Conseil et d'une politique de développement mise en œuvre par la Commission a conduit à une fragmentation de la voix et de l'action de l'Union. La nouvelle fonction de haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, également vice-président de la Commission européenne, ainsi que la nouvelle organisation institutionnelle doivent permettre de renforcer la cohérence entre toutes les politiques, internes et externes, qui influent sur les pays en développement.

Quelles sont les opportunités offertes par le traité de Lisbonne ?

1) Le traité de Lisbonne permet une nouvelle unité de l'action extérieure de l'Union

→ Conformément à la structure en piliers, les relations extérieures de l'Union européenne se sont développées depuis le traité de Maastricht

selon deux logiques : la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) relevant d'une approche intergouvernementale et l'action extérieure de la Communauté (politique commerciale et politique de développement). Une des ambitions du traité de Lisbonne est de mettre un terme à cette fragmentation en réunissant dans le même chapitre les compétences relevant des deux piliers et en réunissant les fonctions du commissaire aux relations extérieures et celles du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRAEPS).

Le haut représentant est mandataire du Conseil pour les questions PESC. Il préside le Conseil affaires étrangères, y compris dans son segment développement. En tant que vice-président de la Commission, le haut représentant reprend les « *responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union* » (art. 18 TUE). Dans l'exercice de sa fonction, il sera assisté par un service européen pour l'action extérieure (SEAE – art. 27 TUE) composé de fonctionnaires du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnels détachés des services diplomatiques nationaux. La nouvelle personnalité juridique de l'Union permet enfin de transformer les délégations de la « Commission européenne » en « délégations de l'UE », dotées de compétences diplomatiques et chargées de représenter l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales (art. 221 TFUE).

2) Le traité de Lisbonne renforce sensiblement la politique européenne de développement

→ Le traité consacre pour la première fois l'objectif principal de réduire, et à terme,

d'éradiquer la pauvreté et inscrit cet objectif au cœur de l'action étrangère de l'Union (art. 3 TUE). L'article 208 TFUE dispose : « *La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement. L'objectif principal de la politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est la réduction, et à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.* » L'éradication de la pauvreté est ainsi comprise comme un objectif final qui doit être servi par différents leviers complémentaires, notamment la croissance économique.

Il est en outre précisé que l'Union et ses 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* ». Le traité confie à la Commission le soin de prendre toute initiative utile pour promouvoir cette coordination.

Le traité permet enfin, par ses compétences renforcées, d'associer pleinement le Parlement européen à la définition et à la mise en œuvre de la politique européenne de développement. La mise en place du SEAE doit aussi s'accompagner d'un maintien du dialogue institutionnalisé avec la société civile.

Comment le nouveau dispositif institutionnel peut-il renforcer la politique européenne de développement ?

1) Le nouveau dispositif institutionnel devrait renforcer le caractère stratégique de la programmation et la cohérence des politiques pour le développement

→ Le rôle du haut représentant, vice-président de la Commission, sera essentiel pour

placer les questions de développement au cœur de l'action extérieure de l'UE et coordonner l'action des différents commissaires concernés.

La France plaide pour que le SEAE se voie reconnaître un rôle important dans la programmation stratégique de l'ensemble des instruments financiers d'assistance, y compris le FED. Le SEAE doit se voir confier, sous l'autorité du commissaire en charge du développement et de la HRAEPS, un rôle pilote pour les phases initiales du cycle de programmation (allocation de l'aide par pays, documents de stratégie pays et programmation pluriannuelle indicative) ; les services de la Commission demeurant responsables des phases ultérieures de la programmation (programmation annuelle, mise en œuvre).

Au-delà de l'articulation entre politique étrangère et politique de développement, politique économique, commerciale et financière de l'Union, le cadre stratégique devrait être le garant de la « cohérence des politiques pour le développement ». La réalisation de cette ambition supposera de renforcer, sous l'autorité de la HRAEPS, les mécanismes de coordination entre les diverses directions générales et commissaires compétents.

2) Le commissaire en charge du développement doit demeurer dans cette nouvelle architecture le promoteur d'une politique de développement forte au service d'une action européenne coordonnée

→ Dans le cadre stratégique qui vient d'être décrit, la Commission devrait avoir la charge de l'identification des secteurs de l'aide européenne, en étroite concertation avec le SEAE et à la lumière de son analyse politique, et de la détermination de ses modalités. EuropeAid¹ devrait continuer, au sein de la Commission, à assurer l'unité opérationnelle dans la mise en œuvre des fonds.

Conformément au traité et au consensus, le commissaire en charge du développement aura la responsabilité de prendre toute initiative pour promouvoir la coordination entre les politiques bilatérales des États membres et celle de l'Union européenne.

1. Agence de coopération de la Commission européenne

3) Les délégations de l'Union européenne en pays tiers devraient assurer la mise en œuvre de l'aide sur le terrain et conduire un dialogue politique approfondi au service du développement

➔ L'ensemble des compétences externes sera mise en œuvre sur le terrain par les nouvelles délégations de l'Union. En leur confiant la conduite du dialogue politique en plus du suivi de la relation de coopération, le traité de Lisbonne permet d'instituer une nouvelle dynamique. Cette nouvelle donne suppose parallèlement de doter les délégations des moyens nécessaires et des personnels disposant de l'expertise requise pour l'exercice de ces prérogatives élargies.

Le dialogue politique tel que défini par l'article 8 de l'accord de partenariat UE-ACP de Cotonou porte sur toutes les questions d'intérêt commun. L'accord prévoit que « *les parties mènent, de façon régulière, un dialogue politique global [...] Le dialogue est mené avec toute la souplesse nécessaire. Il peut selon les besoins être formel ou informel [...] sous la forme et au niveau les plus appropriés* » afin de contribuer à la paix, à la sécurité, à la stabilité et à la promotion d'un environnement stable et démocratique. Au-delà du dialogue avec les autorités politiques, le dialogue politique peut impliquer une vaste gamme d'interlocuteurs : opposition, acteurs non étatiques et société civile en général.

Dans certains pays, la mise en œuvre du dialogue politique se heurte à des difficultés. L'unité opérationnelle permise par les nouvelles délégations de l'Union doit permettre de renforcer ce dialogue politique, en y intégrant mieux l'ensemble des questions de développement.

Comment articuler politique étrangère et politique de développement ?

➔ Si le traité de Lisbonne clarifie la définition de la politique européenne de développement, des inquiétudes ont parfois été exprimées quant au risque que celle-ci ne devienne un « accessoire de la PESC ».

Il convient de rappeler que ni la Commission ni les États membres n'ont jamais exprimé de

volonté d'instrumentaliser le développement et que les auteurs du traité de Lisbonne n'ont en rien acté une subordination institutionnelle de la politique de développement à la PESC.

Tout en plaidant pour une programmation plus stratégique et plus cohérente sous l'impulsion du SEAE, la France est attachée à ce que l'approche équilibrée et les principes actuellement en vigueur, tant dans la conduite de la PESC que de la politique de développement, demeurent :

- la politique européenne de développement doit continuer d'être gouvernée par les principes fondamentaux qui garantissent ses objectifs de long terme (objectif de solidarité, éradication de la pauvreté), et par les modalités développées à cet effet, notamment dans le cadre de l'accord de Cotonou (partenariat, institutions paritaires, programmation pluriannuelle conjointe, détermination des enveloppes en fonction des besoins et des résultats...) ;
- les mesures restrictives adoptées par le Conseil au titre de la PESC doivent être ciblées, ne viser, dans la mesure du possible, que les responsables des violations du droit international et tenir compte des conséquences humanitaires qu'elles peuvent engendrer sur les populations locales ;
- la suspension de la coopération, qui peut être décidée par le Conseil dans le cadre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, ne doit intervenir qu'en dernier recours. Quand des pays font l'objet de cette procédure (Zimbabwe, Guinée, Madagascar, Niger), l'Union doit demeurer impliquée dans l'appui à la sortie de crise et dans le soutien aux populations.

Comment mieux intégrer la culture dans les relations extérieures et les politiques de développement ?

➔ La culture doit être affirmée, de façon transversale, au cœur des politiques de développement. La promotion de la diversité culturelle et linguistique est un facteur important de promotion des valeurs démocratiques, de prévention des conflits et de cohésion sociale. Elle apparaît ainsi comme un moteur essentiel du développement humain et social, trop souvent négligé par les politiques de développement.

La prise en compte de la diversité culturelle, dans son acception la plus large, dans l'élaboration même des politiques de développement, est une condition essentielle pour qu'elles soient adaptées aux besoins d'une société et aux caractéristiques qui la définissent, sauf à compromettre leur appropriation et leur réussite.

La France défend l'élaboration d'une nouvelle stratégie culturelle extérieure de l'Union européenne. Au sein de la Commission, la dimension culturelle pâtit, en effet, de son éclatement entre plusieurs directions générales, et une meilleure coordination est nécessaire sous l'égide du SEAE. La culture doit être envisagée comme un moteur de développement humain mais aussi de développement économique. Les secteurs culturels et créatifs ont un impact sur la croissance économique, qu'il s'agisse des industries culturelles et audiovisuelles ou de la valorisation du patrimoine. Cette nouvelle stratégie doit aussi réaffirmer la spécificité

des biens et services culturels et veiller à leur exclusion des négociations commerciales avec les pays tiers.

Le traité de Lisbonne doit permettre un pilotage plus stratégique de la politique européenne de développement tout en préservant le rôle du commissaire au développement et les principes fondamentaux pour l'efficacité de l'aide que sont la prévisibilité et la nature contractuelle des engagements. La conduite par la délégation de l'Union européenne de l'ensemble des compétences extérieures permettra de renforcer les synergies.

La France, qui est particulièrement impliquée à titre bilatéral en Afrique subsaharienne, sera très attentive à ce que le dialogue politique mené par l'UE couvre aussi les questions de développement et dans une approche plus incitative et plus différenciée.

OBJECTIF 2

Pour une politique européenne plus intégrée, plus efficace et plus visible

→ Le défi des 27 États membres de l'Union européenne doit être de mobiliser de manière plus consolidée, sans être centralisée, les quelque 60 % de l'APD mondiale qu'ils représentent. Si le Consensus européen pour le développement adopté en 2005 a posé le principe d'une articulation renforcée entre politiques bilatérales et la politique de l'Union, l'action des Européens apparaît encore trop fragmentée.

La nouvelle ambition portée par le traité de Lisbonne en matière de relations extérieures implique d'actualiser le Consensus européen sur le développement, au service d'une action commune efficace et visible sur la scène internationale.

L'Union européenne devrait se doter d'un nouveau consensus politique en matière de développement

1) Pour influencer sur l'agenda international, il est indispensable de s'appuyer sur un consensus européen renouvelé

→ Les cinq dernières années ont permis de progresser dans la constitution d'une politique européenne de développement plus intégrée. Deux textes fondamentaux ont été adoptés : le Consensus européen (2005) et le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail (2007). Le Consensus constitue une avancée majeure dans l'affirmation d'une

stratégie européenne en s'adressant pour la première fois aux politiques bilatérales et à la politique de l'Union en matière de coopération au développement. Ce texte fondateur ne fixe toutefois que des principes généraux peu opérationnels et ne comporte pas de véritable dispositif de suivi.

2) Le Consensus devrait être actualisé pour faire face aux nouveaux enjeux globaux et pourrait se décliner en stratégies plus détaillées

→ Le Consensus européen demande à être précisé et élargi dans son contenu. De portée très générale, il ne définit pas réellement de secteurs de concentration pour l'aide de l'Union et ne prend pas en compte un certain nombre de défis globaux (le climat, les migrations, la cohésion sociale y compris l'accès à l'emploi, et le respect des droits fondamentaux notamment).

Le nouveau Consensus pourrait se décliner en stratégies sectorielles et régionales partagées pour répondre aux défis qui peuvent dépasser l'échelle des politiques bilatérales et nécessitent une action consolidée (accès à l'énergie, adaptation au changement climatique, infrastructures, accès au socle universel de protection sociale...). Pour être efficaces, ces stratégies devraient pouvoir faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation régulière.

3) La mise en œuvre du Consensus et de ces stratégies sectorielles devrait pouvoir faire l'objet d'un meilleur suivi

→ Les procédures définies dans le cadre de la méthode ouverte de coordination pourraient être adaptées à la politique européenne de

développement pour assurer un meilleur suivi du Consensus et des initiatives qui en découlent. Cette méthode devrait reposer sur une cartographie précise des interventions et une répartition des tâches entre l'échelon communautaire et celui des États membres, sur la base de leurs valeurs ajoutées respectives. Le Conseil des affaires étrangères devrait être responsable de l'adoption et du suivi des engagements, en s'appuyant sur la Commission et y en associant, selon des modalités appropriées, le Parlement européen.

4) L'Union européenne devrait, comme elle en a fait la démonstration lors des conférences d'Accra et de Doha, agir de manière plus unie sur la scène multilatérale

→ L'UE parvient, de plus en plus souvent, à s'exprimer d'une seule voix dans les grands débats internationaux sur le développement. La question de coordination européenne dans les organisations multilatérales en charge du développement (ONU, banques de développement, CAD de l'OCDE), ainsi que celle de l'opportunité pour l'Union de leur apporter des contributions financières consolidées se pose cependant pour tirer pleinement profit de toutes les potentialités du traité de Lisbonne. En amont, une action plus consolidée en termes de recherche pour le développement devrait être promue.

5) L'union européenne devrait pouvoir projeter une réflexion de référence dans la communauté internationale sur le développement.

→ L'Union européenne devrait constituer un pôle de capitalisation de notre recherche et de notre savoir-faire pour toute l'Europe afin de renforcer notre influence. Un poste de chef économiste et d'un service de recherche plus étoffé devrait être créé au sein de la Commission européenne afin d'améliorer le pilotage stratégique des politiques de développement et contribuer à cette influence.

Un club des chefs économistes européens chargé de coordonner la production intellectuelle des États membres et de la Commission pourrait être créé afin de progresser dans une action plus consolidée et plus visible en termes de recherche pour le développement.

Les États membres et la Commission doivent progresser dans la recherche d'une plus grande complémentarité et d'une meilleure division du travail

1) Une articulation forte de l'action des États membres et des institutions européennes apparaît nécessaire pour l'efficacité du développement

→ Le paysage de l'aide devient de plus en plus complexe et fragmenté. Les pays bénéficiaires de l'aide traitent désormais avec des pays émergents, des fonds verticaux, des fondations privées, des ONG et des pays à revenu intermédiaire dans le cadre de la coopération Sud-Sud. Il est indispensable pour l'Union européenne de présenter un front uni dans l'allocation de l'aide, afin de gagner en efficacité et en visibilité. Les États membres et l'Union européenne détiennent des compétences diverses qui constituent une richesse pour l'action européenne.

Composante majeure de l'efficacité de l'aide, le processus de la division du travail est essentiel pour favoriser la complémentarité entre différents acteurs européens sur le terrain et mettre en œuvre des stratégies partagées. Devant l'hétérogénéité des situations selon les pays, la mise en œuvre de la division du travail devrait s'effectuer de manière plus pragmatique, au cas par cas, tout en bénéficiant d'une impulsion politique claire de la part des sièges. Présenter une approche européenne commune dans les pays en développement est un gage de cohérence, d'efficacité et de visibilité de notre action. Aujourd'hui, si la base politique existe dans le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail et dans le cadre opérationnel sur l'efficacité de l'aide, les opportunités de complémentarité et de coordination financière ne sont pas encore pleinement exploitées.

Le processus actuel de division sectorielle du travail, mené notamment dans le cadre de l'Initiative Fast Track, devrait être systématisé pour aboutir à des stratégies sectorielles communes opérationnelles et à une programmation conjointe systématique dans les pays en développement.

2) La division du travail doit reposer sur les avantages comparatifs des agences européennes

→ Dans le Consensus européen pour le développement, les États membres ont fait le choix de spécialiser l'action de l'Union dans six secteurs. Pourtant, la programmation du 10^e FED a largement démontré que l'aide de l'UE était encore trop dispersée. Il est essentiel que les États membres identifient plus clairement les secteurs dans lesquels la Commission possède de véritables avantages comparatifs ainsi que des instruments et de l'expertise dont elle dispose. Des spécialisations fortes existent s'agissant de l'aide budgétaire, de la gouvernance ou des infrastructures. Des domaines d'avantages comparatifs comme le soutien à l'intégration régionale ne demandent qu'à être exploités. Mais la Commission intervient dans bien d'autres secteurs. Une plus grande spécialisation et une identification plus claire de ses « métiers d'excellence » permettront une division plus optimale des tâches, adaptée aux besoins identifiés par les partenaires dans le cadre de leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

Plus généralement, cette réflexion sur les avantages comparatifs devrait être engagée de manière systématique dans le cadre d'une programmation conjointe et par tous les bailleurs européens comme gage de pertinence des efforts en matière de division du travail.

Le processus actuel de division sectorielle du travail, mené notamment dans le cadre de l'Initiative Fast Track, devrait être systématisé pour aboutir à des stratégies communes des bailleurs européens et s'acheminer vers une programmation conjointe dans les pays en développement.

La mise en réseau des agences européennes constitue à cet égard une modalité de coopération à renforcer. Elle permet d'améliorer la coordination entre bailleurs, de construire des complémentarités sur la base d'avantages comparatifs et de créer de véritables effets de leviers. Les trois processus existant à ce jour sont EDFI (European Development Finance Institutions), EUNIDA (European Network of Implementing Development Agencies) et le réseau européen des praticiens de l'aide. Ils permettent respectivement la mise en commun de ressources, la canalisation d'expertise et l'échange de bonnes pratiques.

L'Union européenne, principal bailleur mondial

avec une présence dans presque tous les pays en développement, dispose de la taille critique pour contribuer à la réduction des inégalités en matière de distribution de l'aide. Le processus de division géographique du travail devrait ainsi permettre en priorité un traitement de la question des pays « orphelins de l'aide ».

3) Un processus ouvert et transparent de programmation doit permettre de tirer tout le parti des avantages comparatifs des États membres et agences européennes

→ Les réunions de concertation sur le terrain et les exercices de programmation conjointe doivent permettre d'interroger, selon les contextes d'intervention, les avantages comparatifs des bailleurs européens et de proposer aux partenaires une offre de financement plus cohérente et plus efficace, notamment par le biais des cofinancements et des délégations de gestion et de transfert dont l'opportunité doit faire l'objet d'un examen systématique.

Eu égard à la diversité des compétences des bailleurs européens, il paraît légitime de ne recourir qu'en dernier recours aux bailleurs multilatéraux pour la mise en œuvre de l'aide communautaire, même d'urgence.

4) Le Code de conduite devrait, comme le Consensus, être étoffé et s'étendre à la complémentarité entre modalités de l'aide

→ La complémentarité entre modalités de l'aide devrait être également prise en compte pour l'application des principes définis dans le cadre du Code de conduite. Elle détermine largement la légitimité d'un bailleur dans un pays si les modalités de l'aide qu'il apporte sont complémentaires de celles de ses partenaires. La valeur ajoutée d'acteurs comme l'AFD, la KfW et la BEI réside dans leur large palette d'instruments financiers, et la question de l'intégration de toutes leurs activités financières hors dons dans le champ du code de conduite devrait être posée.

Cette approche plus inclusive permettrait d'examiner systématiquement l'utilité de poursuivre le financement sur dons de certaines opérations,

dans le domaine des infrastructures notamment, afin d'assurer le meilleur usage des fonds européens.

La France promeut un recours encore plus ambitieux au mixage prêts/dons qui favorise des investissements dans des régions où la croissance économique peut être stimulée par des politiques de prêts contracycliques.

Une meilleure articulation entre prêts et subventions des différents bailleurs européens permettrait une approche non seulement coordonnée, mais aussi adaptée aux situations des pays partenaires, selon leur niveau de développement. Cette modalité serait en outre particulièrement opportune dans le financement de la lutte contre le changement climatique et dans la capacité européenne d'aider les pays en développement à développer des stratégies de croissance sobres en carbone.

Pour une aide européenne plus efficace et une action plus visible sur la scène internationale, il convient d'encourager une plus grande coordination entre les bailleurs européens. Cet objectif d'une action coordonnée, mais non centralisée doit être poursuivi autant au niveau central que sur le terrain. Un nouveau consensus renforçant les synergies entre bailleurs européens apparaît nécessaire, en se fondant sur une meilleure identification de leurs valeurs ajoutées respectives. Pour que cette démarche soit complète, il paraît indispensable d'élargir le champ de la complémentarité aux différentes modalités de l'aide. La France

considère qu'il est souhaitable d'assurer une plus grande complémentarité entre les prêts et les subventions des différents bailleurs européens. Cette complémentarité est en outre susceptible de permettre une différenciation adéquate des actions en fonction des besoins de nos partenaires et des secteurs d'interventions.

La France a résolument inscrit sa politique bilatérale dans une perspective européenne. Comme la plupart de ses partenaires européens, elle s'est engagée dans un processus de concentration géographique et sectorielle de son aide (conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 5 juin 2009). Elle entend, pour une meilleure division du travail, modifier le calendrier de ses documents de programmation pour pouvoir l'harmoniser avec celui de la Commission européenne. Ce processus devra être mis en œuvre de manière concertée avec les autres États membres, de manière à renforcer, à terme, la compétence universelle de l'Union européenne tout en tirant parti des avantages comparatifs des uns et des autres sur le plan géographique.

La division du travail s'accompagne d'un recours croissant aux délégations de gestion, processus par lequel un État membre ou la Commission européenne met en œuvre des projets élaborés ou financés par d'autres bailleurs européens. La France prend pleinement part à ce processus qui lui permet de faire valoir son expertise dans un cadre commun harmonisé.

OBJECTIF 3

Pour une politique européenne adaptée à la diversité croissante des pays partenaires

→ La diversité des situations économiques des pays en développement (PED), entre les pays fragiles, les pays les moins avancés (PMA), les pays à revenus intermédiaires (PRI) et les pays émergents, remet en cause la pertinence du concept de pays en développement (PED) telle que pratiquée à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou définie au Comité d'aide au développement de l'OCDE. L'UE pourrait mieux prendre en compte cette hétérogénéité en différenciant davantage les partenariats qu'elle noue avec les pays en développement afin de renforcer l'efficacité de son action en la ciblant sur les pays et les populations les plus pauvres. Cette démarche devrait aller de pair avec une réflexion stratégique sur l'articulation des partenariats conclus aux niveaux national, régional et continental.

Promouvoir une différenciation stratégique des partenariats géographiques

1) Définir des politiques plus différenciées tenant compte des niveaux de développement

→ Les partenariats de l'UE devraient mieux refléter la différenciation croissante des situations et des défis des pays en développement tant dans les objectifs stratégiques poursuivis que dans les modalités d'intervention. L'action européenne gagnerait en efficacité en s'adaptant aux défis politiques, économiques,

sociaux, sanitaires et environnementaux propres à chaque pays. La vulnérabilité des partenaires de l'UE aux chocs extérieurs et naturels et de leurs chemins de croissance devrait être mieux prise en compte dans la programmation de l'aide européenne. Compte tenu de leur développement rapide, les pays émergents devraient bénéficier de programmes centrés sur leur contribution à la préservation des biens publics mondiaux.

2) Mieux cibler les instruments financiers européens en fonction des zones

→ Le prochain budget 2014-2020 sera l'occasion de redéfinir les priorités de l'action de l'UE dans le monde. La Commission pourrait proposer d'identifier des partenaires prioritaires afin de lutter plus efficacement contre la pauvreté. Le soutien européen à l'intégration régionale pourrait également être renforcé en identifiant des organisations prioritaires par zones géographiques et par secteurs. Des stratégies européennes spécifiques appuieraient ces choix.

Il semble essentiel de donner la priorité à l'Afrique en termes d'allocation des dons consacrés aux OMD. C'est sur ce continent que les progrès vers les OMD sont les plus lents. Les défis démographiques, politiques, environnementaux, sanitaires et alimentaires y sont en effet particulièrement prégnants et les taux de croissance ont chuté de 5,6 % en 2008 à 1,5 % pour 2009, en moyenne, avec la crise économique mondiale. La France a ainsi décidé de concentrer 50 % de ses subventions consacrées aux OMD (hors interventions dans les pays en sortie de crise et subventions non ventilables par pays) sur 14 pays pauvres prioritaires d'Afrique subsaharienne.

La logique de différenciation incitative mise en œuvre dans la politique européenne de voisinage (PEV) pourrait également inspirer les stratégies de partenariat développées avec d'autres PRI et émergents. Une graduation qualitative des partenariats en fonction de l'engagement des partenaires permettrait d'avancer sur les agendas sociaux et environnementaux.

3) Développer les partenariats avec les autres donateurs

→ Les partenariats triangulaires (Nord-Sud-Sud) sur les questions d'aide au développement sont essentiels pour mieux se coordonner avec les autres bailleurs et contribuer à tisser un partenariat global pour le développement (OMD 8).

Le dialogue transatlantique en matière de coopération au développement offre l'opportunité d'une collaboration renforcée sur des dossiers majeurs tels que les OMD, l'efficacité de l'aide, la sécurité alimentaire ou l'aide liée au changement climatique. Il est nécessaire de donner davantage de corps à ce dialogue afin d'en faire un véritable instrument de convergence de nos intérêts dans la perspective des grandes conférences internationales. Les discussions sur l'Afrique, avec la Chine et les autres grands bailleurs émergents (BRIC) ainsi qu'avec les pays du Golfe devraient également être approfondies et rendues aussi opérationnelles que possible, en échangeant notamment sur l'agenda de l'efficacité de l'aide.

4) Renforcer la cohérence du réseau des partenariats européens

→ L'enchevêtrement des partenariats de l'UE nuit à l'efficacité et à la lisibilité de l'action européenne. Une réflexion sur la cohérence du réseau d'accords conclus avec des pays tiers ou de dialogues menés avec des organisations régionales est essentielle et devrait être facilitée par l'intégration de tous les services géographiques au sein du SEAE.

Dans ce contexte, la question de l'avenir du cadre de nos relations avec les États ACP mérite un examen approfondi. Si cette relation a longtemps constitué un modèle de coopération souple, efficace et innovant, force est de constater que les trajectoires de développement et les intérêts de ces États divergent de plus en plus

et que, dans leur relation politique à l'Europe, nos partenaires privilégient souvent l'échelon sous-régional ou panafricain au détriment des institutions conjointes de l'Accord de Cotonou.

À la condition de ne pas perdre les acquis et les principes fondamentaux qui caractérisent cette relation, une réflexion commune devrait être menée avec nos partenaires sur le cadre le plus efficace pour un nouvel approfondissement de notre relation. Ce débat est également lié à la budgétisation du FED dans le budget de l'UE, demandée par la Commission européenne et le Parlement européen et qui permettrait notamment le financement de projets panafricains.

Les régions ultra-périphériques (RUP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) devraient par ailleurs être mieux pris en compte dans le cadre des programmes européens, notamment les programmes indicatifs régionaux, et les stratégies Pacifique et Caraïbes, afin de favoriser leur insertion dans leurs espaces économiques régionaux. L'Union européenne doit engager une réflexion sur un cadre de coopération adapté à la réalité internationale des RUP et des PTOM afin de faciliter les échanges avec les pays qui les entourent, notamment les pays ACP.

En matière de migration, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile vise à favoriser les synergies entre les migrations et le développement. S'appuyant sur une approche globale, il incite à prendre en compte tous les aspects des migrations et promeut des actions de développement solidaire permettant, notamment, aux migrants de participer au développement des pays d'origine. À ce titre, les accords de « partenariats pour la mobilité (PPM) » et les volets « migrations et développement » des « accords de partenariat et de coopération » devraient être développés, avec l'apport bilatéral des États membres.

Adapter les modalités de l'aide aux objectifs des partenariats géographiques

Une politique de partenariat plus stratégique et différenciée implique une utilisation également plus ciblée des instruments financiers européens. Ces efforts d'adaptation permettraient d'éviter l'écueil d'une standardisation des approches sectorielles et des modalités de l'aide.

1) Octroyer les aides les plus concessionnelles à l'Afrique subsaharienne et aux pays les plus pauvres

→ Une adaptation géographique et sectorielle des instruments financiers européens permettrait d'allouer de manière plus rationnelle les aides les plus concessionnelles, en particulier les subventions aux pays les plus pauvres. Cet enjeu est particulièrement important compte tenu du contexte budgétaire contraint de l'UE. Un plus grand recours aux prêts et aux mécanismes de mixage prêts/dons permettrait de créer de nouveaux mécanismes de leviers pour augmenter les financements, et réserver en priorité les dons à la lutte contre la pauvreté et au soutien des secteurs non rentables.

La BEI pourrait également développer ses activités en Afrique subsaharienne, actuellement inférieures à 1 milliard d'euros par an, en proposant des prêts très concessionnels qui pourraient compléter des dons, et en tissant de nouvelles collaborations avec les banques africaines et les agences bilatérales européennes.

2) Soutenir une politique de voisinage (PEV) qui démontre le potentiel d'incitation des partenariats

→ Les partenariats conclus avec les pays du voisinage doivent rester ambitieux afin de favoriser la création d'un espace de stabilité politique, de sécurité et de prospérité économique autour de l'UE. Cet objectif implique un dialogue approfondi sur les valeurs démocratiques et sur les problématiques environnementales et énergétiques, la reprise de l'acquis communautaire étant tout à fait souhaitable dans ces domaines.

L'UE doit aussi veiller à mieux articuler les différentes stratégies mises en place dans le voisinage. Les complémentarités et les interactions entre la PEV orientale, le Partenariat oriental et la Synergie Mer noire doivent être renforcées. Les grands projets envisagés dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée contribueront, pour leur part, à dynamiser la PEV au Sud ; leur extension à certains pays de l'Afrique subsaharienne intéressés devrait permettre de favoriser l'intégration panafricaine en cohérence avec le partenariat stratégique Afrique-UE.

La diversification des modalités de l'aide paraît tout à fait justifiée pour la PEV. L'ambition de ces partenariats appelle un recours croissant aux prêts et au mixage prêts/dons, ainsi qu'aux financements privés et innovants. Pour ce qui est des instruments communautaires, le respect des équilibres économiques et démographiques implique que soit préservée une proportion de deux tiers des financements de l'IEVP et de la BEI pour le voisinage du Sud, un tiers pour l'Est. Enfin, les situations économiques des pays pourraient être mieux prises en compte pour déterminer l'opportunité de l'aide budgétaire.

3) Diversifier les thèmes et les outils de coopération pour les pays à revenu intermédiaire et les pays émergents d'Asie et d'Amérique latine

→ Les domaines de coopération des partenariats conclus avec les PRI et les pays émergents se sont beaucoup diversifiés. La coopération économique et commerciale, la promotion des dialogues sectoriels, le soutien à l'éducation supérieure, la collaboration scientifique et technique, et le traitement des enjeux globaux, notamment des questions environnementales et énergétiques prennent une importance croissante.

L'Instrument de coopération pour le développement (ICD) devrait tout particulièrement s'adapter à cette diversité des pays en développement et envisager une nécessaire nouvelle classification. Une réforme de l'Instrument de coopération pour les pays Industrialisés (ICI) garantissant l'éligibilité des pays émergents semble ainsi tout aussi opportune pour financer des programmes qui ne rentreraient pas strictement dans le champ de l'aide au développement. Cette évolution implique également un recours plus important aux prêts, financements privés et avantages d'ordre commercial, notamment pour les biens dont les processus de fabrication respecteraient certaines normes environnementales ou sociales. Les subventions ne devraient cependant pas être exclues, notamment pour créer un effet incitatif aux réformes dans des secteurs clés pour l'UE, tels que l'atténuation des effets du changement climatique.

De par sa vocation à garantir la cohérence et la dimension stratégique des politiques extérieures

européennes, le SEAE devrait promouvoir cette approche plus intégrée, différenciée et cohérente des partenariats de l'UE.

L'aide au développement européenne gagnerait en efficacité en s'adaptant davantage aux besoins de ses partenaires. La diversification des situations des pays en développement implique des approches stratégiques plus différenciées et une combinaison plus riche d'instruments financiers. Cette adaptation répond aux objectifs d'appropriation et d'alignement définis par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

La mise en place du SEAE, avec notamment le regroupement de tous les services géographiques de la Commission en son sein et l'amélioration de l'expertise politique des Délégations de l'UE, devrait donner à l'UE une vision plus globale et stratégique de l'ensemble de ses partenariats. Cette évolution majeure offre l'opportunité de mieux différencier les approches, grâce à une analyse affinée des situations, d'articuler de manière plus cohérente les stratégies européennes, et de cibler davantage les efforts en fonction des besoins de nos partenaires.

OBJECTIF 4

Pour une réponse européenne adaptée aux défis d'un monde nouveau

→ Alors que les rapports sur la réalisation des OMD soulignent l'hétérogénéité des progrès accomplis, les pays en développement doivent faire face à des défis nouveaux ou d'une nouvelle acuité, tels que les aléas du système économique international et financier, le changement climatique, la croissance démographique, la sécurité alimentaire, la couverture de leurs besoins en énergie, la préservation des ressources naturelles ou les migrations. Ces défis impliquent l'adoption de stratégies plus intégrées, utilisant tous les instruments européens, et différenciées, pour être mieux adaptées à la spécificité de chaque pays. Ils appellent également un soutien renforcé aux stratégies nationales de développement et de croissance comme la promotion d'une gouvernance mondiale dans les domaines où l'impact de la mondialisation sur le développement est prégnant.

La crise a rappelé les limites des théories économiques fondées sur le libre fonctionnement des marchés et réduisant les politiques de lutte contre la pauvreté à une simple assistance aux exclus de ces marchés.

Il appartient à l'Europe de favoriser un développement intégré prenant en compte l'inclusion sociale des pauvres et des exclus et s'appuyant sur un niveau élevé de protection sociale, associée au plein-emploi, cible centrale de l'OMD 1.

Ce développement intégré doit permettre une croissance économique dont le « rythme

et la structure » correspondent à celui d'un développement équilibré, endogène et durable des économies.

Depuis le début du millénaire, c'est un tel développement que les débats sur la croissance pro-pauvres ont essayé de promouvoir et qui ont conduit en 2009 les ministres en charge de la coopération du Comité d'aide au développement de l'OCDE à adopter la déclaration sur l'emploi et la protection sociale.

Accélérer l'atteinte des OMD via une approche intégrée et des financements diversifiés

→ L'Union européenne s'est engagée à orienter son aide au développement vers la réalisation des OMD en les plaçant notamment au cœur de son Consensus pour le développement. Les efforts européens ont été considérables et demeurent les plus importants de l'OCDE, en termes financiers notamment. Les progrès vers les OMD restent néanmoins très hétérogènes et particulièrement lents en Afrique subsaharienne. Les travaux des Nations unies, tout comme le rapport de la Commission européenne coordonné par F. Bourguignon², mettent ainsi en évidence la nécessité d'une approche plus intégrée, durable et différenciée des OMD, ainsi qu'une diversification des financements et des champs d'action.

1) Soutenir une approche plus intégrée, durable et différenciée des OMD

→ La réussite de chaque OMD reste étroitement liée à celle des autres. La réduction de la pauvreté, l'autonomisation des femmes,

2. Les Objectifs du millénaire pour le développement à mi-parcours : où en sommes-nous et où devons-nous aller ?, 2008.

l'éducation, l'accès à l'eau potable, la santé constituent des objectifs communs. L'ensemble des politiques menées par l'UE doivent être engagées de front.

La durabilité des progrès vers les OMD suppose une stratégie de développement adaptée à chaque pays, comprenant un soutien à la gouvernance et à un développement économique endogène. Le développement des tissus productifs locaux, créateurs d'emplois et de richesses, est un puissant levier de lutte contre la pauvreté. La France s'est ainsi engagée dès 2008 à doubler l'activité de l'AFD en faveur du secteur privé africain, soit un engagement de 2,5 milliards d'euros en cinq ans.

Des indicateurs locaux déclinant les OMD, au-delà des cibles générales, pourraient également être définis avec les pays concernés. La mobilisation des organisations régionales, notamment dans le cadre du « partenariat OMD » du partenariat stratégique Afrique-UE, renforcerait aussi l'appropriation de ces objectifs par les pays en développement.

Une attention accrue devra notamment être accordée au rôle et à la condition des femmes dans l'atteinte des OMD. L'égalité femme-homme dans l'accès à l'éducation, aux services de santé, à l'emploi, au foncier ou encore aux services financiers, mais aussi aux instances de gouvernance à tous les niveaux constitue, en effet, une condition indispensable à l'enrichissement politique et économique des sociétés.

2) Diversifier les financements et trouver de nouveaux effets de leviers

➔ L'UE doit respecter ses engagements collectifs en matière d'APD tout en recherchant de nouveaux effets de leviers pour augmenter l'impact de son aide et favoriser la diversification des flux financiers, comme le prévoyait le Consensus de Monterrey. De forts potentiels résident dans l'utilisation des mixages prêts/dons et des financements innovants.

L'Union européenne s'est prononcée en faveur des financements innovants, qui pourraient, entre autres, prendre la forme de taxes sur les transactions financières, sur les billets d'avion ou des produits des ventes aux enchères des quotas d'émission de CO₂. Cet engagement doit se poursuivre et s'intensifier dans les prochaines années pour aboutir à un véritable

changement d'échelle. Il est essentiel de rechercher de nouvelles sources de financements, mais aussi de favoriser l'émergence d'un système de solidarité fondé sur les activités mondialisées. La France veillera à entretenir la mobilisation européenne sur ce thème et à faire en sorte que le financement du développement ait toute sa place dans les affectations futures des sources innovantes de financement qui seront développées par l'Union européenne et ses partenaires.

En parallèle, l'Union européenne doit promouvoir une mobilisation plus importante des ressources locales et des partenariats public-privé. L'atteinte des OMD dans beaucoup de PED impliquera des dépenses publiques considérables bien au-delà de 2015, et ces dépenses devront se fonder notamment sur des politiques budgétaires plus efficaces et plus équitables. La réduction durable de la pauvreté par une croissance soutenable et l'investissement dans le développement humain suppose que les États disposent de la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour mettre en place les politiques publiques appropriées, pour limiter leur dépendance à l'aide publique au développement et renforcer ainsi leur responsabilité et leur légitimité. L'Union européenne a un rôle important à jouer en la matière, en aidant de manière coordonnée au renforcement des capacités des administrations fiscales, en soutenant les efforts du Forum fiscal africain, en appuyant les communautés économiques régionales dans le domaine de l'harmonisation fiscale, en poursuivant la lutte contre l'évasion fiscale et les juridictions fiscales non coopératives et en veillant à ce que les moyens mis en œuvre dans cet objectif prennent en compte les spécificités des pays en développement.

Promouvoir la sécurité alimentaire

➔ La récente crise alimentaire et l'émergence de nouveaux défis que sont la croissance démographique et le changement des habitudes alimentaires dans les pays émergents, les opérations internationales d'acquisition de terres à grande échelle, l'évolution des conditions climatiques ou la volatilité des prix doivent amener l'UE à repenser son action en faveur de la sécurité alimentaire en prenant tout particulièrement en compte :

- la reconnaissance des quatre piliers de la sécurité alimentaire (disponibilité, accès, qualité/nutrition, stabilité/prévention des crises) et le nécessaire rééquilibrage entre ceux-ci (notamment au regard de la faiblesse de la productivité agricole d'Afrique subsaharienne) ;
- la pertinence du niveau global, la reconnaissance des dynamiques régionales et l'importance de la mise en œuvre dans le cadre d'approches coordonnées sur le terrain, pour traiter de la sécurité alimentaire ;
- la nécessité d'assurer la cohérence, la coordination et la complémentarité des politiques européennes (commerciale, environnementale, humanitaire, agricole, de développement, énergétique...) ayant un impact sur la sécurité alimentaire.

1) Promouvoir un système de gouvernance rénové pour la sécurité alimentaire

→ L'Union européenne doit continuer à jouer un rôle moteur dans la mise en œuvre du Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition en défendant une approche intégrée reposant sur trois piliers : gouvernance, connaissance et finance. S'il est nécessaire d'augmenter l'effort financier des bailleurs, la sécurité alimentaire est un enjeu global qui nécessite aussi un système de gouvernance internationale, performant, articulé autour du Comité de la sécurité alimentaire, associant tous les acteurs concernés et s'appuyant sur une expertise indépendante. Appuyer l'amélioration de l'efficacité des institutions multilatérales, notamment la FAO, le Groupe consultatif de la recherche agricole internationale (GCRAI) et le Comité permanent sur la nutrition, est essentiel dans ce cadre.

2) Définir un cadre commun d'action

→ Les politiques de sécurité alimentaire européenne et des États membres doivent s'inscrire dans un cadre commun, inscrit dans le Partenariat mondial. Ce cadre devrait définir des objectifs partagés (développement agricole ; soutien aux productions vivrières et paysannes ; accès des populations à l'alimentation ; politique nutritionnelle ; politique de prévention et de gestion des crises, appui à une insertion accrue

et raisonnée dans le commerce international), tenir compte des nouveaux défis globaux (volatilité des prix, changement climatique, question foncière) et répondre à certains principes d'actions (soutien à l'intégration régionale, approche intégrée pour répondre aux nouveaux défis ; appui aux politiques et stratégies nationales ; prise en compte prioritaire des plus vulnérables ; efficacité de l'aide, coordination des acteurs et des financements, division du travail et responsabilité mutuelle).

3) Financement

→ Les instruments financiers européens (AA, ICD-SA, FED, IEVP) doivent être utilisés de la manière la plus articulée et la plus efficace possible, en cohérence avec ceux des États membres. Ils doivent s'inscrire dans le cadre de programmes sectoriels nationaux associant l'ensemble des donateurs. Ils doivent également être coordonnés avec les instruments financiers internationaux (le GAFSP (Global Agriculture and Food Security Program) de la Banque mondiale, par exemple) et les organismes internationaux compétents (FIDA notamment).

L'Union européenne devrait définir dans le cadre de ces financements un mécanisme de gestion de la volatilité des cours, notamment en termes de rémunération des producteurs.

Il convient aussi d'encourager les mécanismes de financements innovants permettant d'offrir des capitaux à moyen et long terme à des investisseurs privés. Le fonds pour l'investissement dans l'agriculture en Afrique (FIA) intervient ainsi sous la forme de prises de participations et facilite la mobilisation de fonds privés importants. La contribution du FIDA sur des ressources européennes à la facilité d'assistance technique liée au FIA cofinancé par la France et d'autres bailleurs de fonds montre une voie intéressante.

Renforcer la dimension développement de la « diplomatie climatique » de l'Union européenne

Quel que soit le niveau de développement des pays ou régions considérés, les stratégies de réponse au changement climatique font désormais partie intégrante de l'agenda

international. La préservation du climat est désormais considérée comme un bien public mondial qui requiert une réponse urgente et coordonnée de la communauté internationale.

1) Intégrer la dimension climatique dans la politique européenne de développement

→ La problématique du changement climatique devrait être mieux prise en compte de manière transversale dans toutes les politiques de l'Union. C'est le cas en particulier de la politique européenne de développement et de la politique commerciale de l'Union.

Au lendemain de la Conférence de Copenhague de décembre 2009, il est essentiel d'accroître la cohérence entre l'agenda du développement et les politiques climatiques. Celles-ci doivent être conçues de manière à créer de nouvelles opportunités pour les pays en développement afin de réduire la pauvreté tout en s'engageant dans des stratégies de développement faible en carbone et en s'adaptant aux effets du changement climatique.

Le dossier « climat » devrait donner lieu à un dialogue politique renforcé de l'Union européenne avec les pays en développement et faire partie intégrante des partenariats stratégiques et des accords de coopération bilatéraux et multilatéraux qui seront négociés dans les années à venir.

Dans le domaine des énergies renouvelables et de la lutte contre les effets du changement climatique, l'UE peut s'appuyer sur l'exemplarité des stratégies mises en œuvre dans les RUP et les PTOM et renforcer l'échange de bonnes pratiques avec les pays en développement.

2) Faire face aux besoins de financement

→ Au lendemain de la Conférence de Copenhague, il est urgent pour la crédibilité de l'Union européenne de concrétiser les promesses financières européennes au titre du financement précoce (2,4 milliards d'euros par an pour la période 2010-2012).

En parallèle, il apparaît essentiel que les prochaines perspectives financières (2013-2020) prennent pleinement en compte la question climatique et ses implications pour les pays en développement. D'une manière générale, il

importera de privilégier une architecture financière efficace, en utilisant les fonds existants.

Il conviendra également de favoriser l'action coordonnée des institutions financières européennes, telles que la BEI, l'AFD, la KfW et d'autres institutions ou opérateurs des États membres, autour de projets d'atténuation ou d'adaptation au changement climatique, et de recourir largement à tous les mécanismes permettant la combinaison et le mixage de différents types de ressources disponibles (subventions et prêts États).

Sur le long terme, et étant donné l'ampleur des besoins (estimation de 100 milliards d'euros par an d'ici 2020), il est d'ores et déjà évident que l'aide publique au développement sera insuffisante pour faire face et que des sources de financement complémentaires (y compris privés) devront être trouvées pour faire face aux besoins d'investissements, notamment dans les technologies propres.

La France, qui assure le secrétariat du Groupe pilote sur les financements innovants, souhaite pleinement contribuer à la réflexion européenne et internationale sur les nouvelles sources de financement – en particulier les financements innovants – en matière de changement climatique. Elle propose d'affecter une part du produit des enchères carbone à la lutte contre les causes et les effets du changement climatique dans les pays en développement.

L'Union européenne devrait jouer un rôle leader sur ce dossier : il s'agit, en effet, à la fois de mobiliser de nouveaux financements pour le développement et de promouvoir une mondialisation plus inclusive, équitable et soutenable.

Poursuivre l'objectif transversal d'une gouvernance démocratique

→ Dans le cadre du Consensus européen pour le développement, l'Union européenne a défini de manière large le concept de gouvernance démocratique, en prenant en considération toutes ses dimensions (politique, économique, sociale, culturelle, environnementale).

Dans le nouveau cadre institutionnel, le rapprochement entre politique étrangère et politique de développement doit être mis à profit

pour progresser vers une meilleure gouvernance dans les PED.

1) Une approche positive et contractuelle

➔ L'Union européenne a, depuis les années 90, enrichi sa relation de coopération d'une forte dimension politique. La relation avec les États du groupe ACP est, de ce point de vue, la plus aboutie.

Lorsque les «éléments essentiels» définis à l'article 9 de l'accord, concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'état de droit, sont violés, l'article 96 de l'accord de partenariat UE-ACP de Cotonou prévoit un mécanisme de concertation renforcée («consultations») avec le pays partenaire et permet d'adopter au Conseil des «mesures appropriées», notamment la suspension de la mise en œuvre de la coopération au titre du FED. L'Union européenne, consciente des limites inhérentes à toute conditionnalité politique, a su développer une approche pragmatique en ne suspendant la mise en œuvre de sa coopération que dans le cas de violations graves de l'état de droit (accession ou maintien au pouvoir par des voies inconstitutionnelles).

La suspension de la coopération doit, dans toute la mesure du possible, épargner les populations civiles. L'adoption de mesures appropriées permet déjà à l'Union de réorienter sa coopération vers le soutien direct aux populations, via notamment les organisations de la société civile et ainsi de ne pas frapper trop durement les populations. Une plus grande souplesse et une plus grande réactivité doivent être recherchées dans la mise en œuvre du dispositif prévu par l'article 96, en particulier quand les conditions d'une reprise de la coopération sont réunies.

D'une manière générale, l'Union privilégie une approche positive consistant à mener un dialogue politique approfondi avec le pays partenaire, dans le cadre de l'article 8 de l'accord de Cotonou, et à financer des programmes de soutien à la gouvernance démocratique. Ce secteur est le deuxième secteur de concentration de la programmation dans les pays ACP. Sous le 10^e FED, l'Union a également expérimenté un nouveau mécanisme contractuel, l'«Initiative gouvernance». Cette initiative se fonde sur une analyse approfondie de l'état de

la gouvernance dans chaque pays (le «profil de gouvernance»), élaboré avec les États membres et le pays partenaire. Sur la base de ce profil, le pays partenaire peut décider de s'engager dans un plan de réforme en matière de gouvernance et se voit allouer un montant additionnel à l'enveloppe initiale. Le suivi de la mise en œuvre de ces engagements est assuré conjointement par les délégations de l'Union et les États membres dans le cadre du dialogue politique et des revues à mi-parcours de la programmation. Attribuée en début de programmation, la tranche incitative n'est cependant pas conditionnée par les résultats. Il s'agit d'un dispositif incitatif, de nature à encourager les gouvernements partenaires à s'engager dans un processus de réforme qui implique pleinement la société civile.

2) Une approche large de la gouvernance associant la société civile

➔ L'Union européenne a défini une approche large de la gouvernance dans la coopération au développement, « *fondée sur des objectifs, des principes universels et des aspirations communes qui doivent s'appliquer aux grandes fonctions régaliennes et à l'ensemble des domaines d'intervention de l'État, ainsi que dans les interactions entre les institutions publiques et les citoyens* ».

La France soutient pleinement la mise en œuvre de cette approche par la Commission et reconnaît en la matière sa valeur ajoutée. Elle est favorable à une approche multidimensionnelle conduisant à soutenir, par exemple, la réforme de l'administration fiscale, à former des magistrats, mais aussi à intégrer le concept de gouvernance dans chaque programme sectoriel, y compris les dimensions de déconcentration et de décentralisation.

La France est convaincue de l'importance d'associer étroitement les parlements, mais aussi de prendre en compte les acteurs non étatiques, qu'ils relèvent de la sphère non gouvernementale ou du secteur privé, dans la définition de la politique européenne de développement et la programmation de ses instruments financiers. Elle invite la Commission et le SEAE à renforcer le rôle des acteurs locaux dans les programmes européens, et en particulier à favoriser le développement de cadres de concertation pluriacteurs. Elle rappelle

à cet effet l'ambition de la Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale. Face à la multiplication des acteurs de la coopération présents à l'échelon local, cette Charte détermine des modes d'action plus cohérents, en complémentarité des autres initiatives internationales existantes, définit des principes et modalités pour une coopération plus efficace au niveau local et identifie des axes d'intervention prioritaires sur l'efficacité de l'aide.

Dans le cadre des programmes communautaires existants (en particulier l'ICD – acteurs non étatiques et l'ICD – développement humain), l'Union européenne doit continuer d'appuyer activement les organisations de la société civile, et le processus de Palerme II, visant à rendre opérationnels les engagements de la Déclaration d'Accra, est à cet égard encourageant. Ce soutien devrait porter notamment sur le renforcement des capacités de ces organisations à dialoguer avec le gouvernement de leur pays afin de contribuer à la formulation de politiques publiques plus inclusives. Le soutien au dialogue social et au renforcement des capacités des partenaires sociaux constitue à cet égard un objectif important, en liaison avec certains programmes du Bureau international du travail. Les efforts consentis par l'Union européenne pour associer ces organisations aux discussions relatives à la programmation de l'aide sont également essentiels et doivent être poursuivis et amplifiés.

S'agissant des modalités de cette aide, la France plaide pour que l'Union européenne propose des mécanismes de financement permettant la mise en œuvre de projets de dimension modeste qui soient adaptés aux attentes de la société civile des pays les plus pauvres. En effet, le plafond minimal des projets FED au bénéfice des acteurs non étatiques est généralement trop élevé par rapport aux besoins des communautés.

Renforcer le lien entre sécurité et développement, notamment dans les situations de fragilité

→ Le traité de Lisbonne et la mise en place du SEAE devraient donner l'occasion à l'Union européenne d'accroître la cohérence de son action en renforçant le lien entre sécurité et développement. La Stratégie européenne de sécurité (2003) et le Consensus européen sur le

développement (2005) ont déjà explicitement reconnu qu'il ne peut pas y avoir de développement durable sans paix et sécurité ; et que, sans développement et lutte contre la pauvreté, une paix durable n'est pas possible. Parmi les menaces tangibles identifiées par la Stratégie européenne de sécurité figuraient notamment les conflits régionaux, la déliquescence des États et la criminalité organisée.

Pour répondre à ces défis, l'UE dispose de plusieurs outils performants, notamment la Facilité de paix pour l'Afrique, l'Instrument de stabilité (IDS), les programmes de gouvernance financés par le fonds européen de développement (FED), l'Instrument de coopération au développement (ICD), et naturellement les opérations PESD.

1) Promouvoir la prévention des conflits et la consolidation de la paix dans les relations extérieures de l'Union européenne

→ Dès 2001, le Programme de Göteborg de l'Union européenne avait identifié la prévention des conflits violents comme un objectif central des relations extérieures de l'UE. Depuis lors, l'Union européenne a développé progressivement des capacités pour prévenir les conflits et mieux répondre aux crises.

La France plaide pour que cette priorité reste un trait saillant des relations extérieures de l'Union européenne, en particulier dans les États fragiles qui nécessitent une attention et une approche spécifiques.

2) Accroître la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans les États fragiles ou faillis

→ En novembre 2007, le Conseil a adopté des conclusions sur le lien entre sécurité et développement d'une part, et la réponse de l'UE aux situations de fragilité d'autre part. En 2009, le principe de la fusion des deux plans d'action a été acté. La France appuie pleinement la formulation d'un plan d'action de l'Union européenne sur le lien entre sécurité et développement dans les États fragiles. Elle considère que ce sujet devrait être une priorité de l'agenda du futur service européen d'action extérieure.

L'efficacité de l'aide dans les États confrontés à des situations de fragilité (dont le nombre est estimé à plus de 30) est un problème majeur pour la communauté internationale. Elle requiert une mobilisation créative de l'ensemble des instruments européens, soit les programmes géographiques et thématiques du Fonds européen de développement et de l'instrument de coopération au développement, l'instrument de stabilité, la facilité de paix pour l'Afrique, l'aide humanitaire. Une bonne articulation est cruciale pour assurer le lien entre aide d'urgence, réhabilitation et développement.

La France estime que l'aide budgétaire peut jouer un rôle pour assurer la stabilité dans les pays en situation de fragilité, qu'ils soient en situation de crise aiguë ou en situation de postconflit. Elle permet le maintien de services publics de base dans des pays où l'État n'a pas les moyens de les financer, dans l'attente de la consolidation de ses ressources fiscales, qui doit rester l'objectif premier. L'aide budgétaire doit être accompagnée d'actions de conseil en gouvernance afin de mettre en place les procédures de contrôle qui garantissent une bonne gestion financière et une lutte contre la corruption et l'évasion fiscale.

Si cette démarche comporte des risques indéniables, l'adoption d'une approche flexible et non normative permet de tenir compte de la spécificité de chaque situation. Les travaux de la Commission visant à formaliser une approche commune entre l'UE, la Banque mondiale, le FMI (Fonds monétaire international) et la BAD (Banque africaine de développement), fondée sur un dialogue renforcé et une bonne coordination sur le terrain, sont d'une grande importance.

Dans les États fragiles, l'Union européenne et les Nations unies ont un rôle essentiel à jouer pour prévenir les conflits, gérer les crises et proposer une stratégie de réponse adaptée. Le fait que l'Union européenne (comme plusieurs États membres) dispose d'un siège permanent à la Commission de consolidation de la paix illustre cette responsabilité partagée.

La France plaide pour un partenariat renforcé entre l'Union européenne et les Nations unies pour traiter les situations de fragilité. Le cas échéant, l'Union européenne devrait être en mesure de contribuer au fonds de consolidation de la paix des Nations unies.

3) Développer les compétences de l'Union européenne en matière de consolidation de la paix

➔ Entre 2001 et 2008, environ 5,3 milliards d'euros (hors zone des Balkans) ont été consacrés par l'UE à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix en mobilisant les instruments financiers de la politique européenne de développement. Du fait d'une expertise limitée tant à Bruxelles qu'au sein des délégations de l'Union, ces programmes sont en général mis en œuvre par des organisations régionales ou internationales.

C'est le cas en particulier des programmes de réforme du secteur de la sécurité (RSS), y compris la justice et la police, et des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration des ex-combattants (DDR).

La France plaide pour que l'Union européenne développe des capacités d'analyse et d'intervention propres en matière de RSS et de DDR. Des modules de formation en matière de prévention des conflits, de RSS et de DDR devraient faire partie intégrante de la formation du personnel du SEAE. Par ailleurs, l'Union européenne devrait veiller à la disponibilité à court terme d'experts dans ce domaine qui seraient rapidement mobilisables en cas de crise, en s'appuyant sur les ressources des États membres. Il est proposé que des postes de « conseillers de défense » et « conseillers de sécurité intérieure » issus des États membres soient créés au sein des délégations de l'Union dans les pays en développement où ces questions représentent un domaine de coopération prioritaire. Cette appropriation par les délégations de l'UE de nouvelles compétences techniques en matière sécuritaire devra pouvoir être étendue, conformément aux conditions et aux besoins locaux du pays concerné, à d'autres champs complémentaires (sécurité civile...).

La sécurité n'est toutefois pas une fin en soi, et les actions menées dans ce domaine doivent nécessairement s'inscrire dans une démarche plus globale de renforcement de la gouvernance démocratique, au service du développement.

4) Renforcer l'architecture africaine de paix et de sécurité

➔ La Facilité de paix pour l'Afrique a été créée, à la demande de l'UA, pour donner

corps à l'architecture africaine de paix et de sécurité. Cet instrument permet d'apporter un soutien aux opérations de maintien de la paix conduites par les organisations régionales ou sous-régionales africaines en Afrique, ainsi qu'au renforcement des capacités de la structure de sécurité naissante de l'Union africaine. Cet instrument innovant est très apprécié des partenaires africains. Il constitue l'unique source de financement substantielle et prévisible pour les opérations africaines de maintien de la paix et de la sécurité, renforçant ainsi l'appropriation africaine de la sécurité du continent.

La France considère que l'Union européenne doit poursuivre son soutien à l'architecture africaine de paix et de sécurité. Pour ce faire, l'effort doit porter, en amont, sur le renforcement des capacités africaines (de l'UA notamment) en matière de gestion administrative et financière des fonds alloués.

5) Le cas de l'Afrique sahélo-saharienne

→ La zone sahélo-saharienne est actuellement confrontée à un ensemble de défis sociaux, économiques et de sécurité qui menacent la stabilité de la région et qui, du fait de la proximité avec l'UE, sont une source de préoccupation pour l'Europe.

L'enjeu de sécurité et de stabilité de cette région est aussi celui des Européens. En effet, le déficit de souveraineté des pays du Sahel occidental a un impact sur l'efficacité de la lutte contre les trafics illicites ainsi que sur la gestion des flux migratoires. Par ailleurs, les intérêts européens sont de plus en plus la cible de la menace terroriste dans cette région.

Il apparaît donc nécessaire de lier les programmes de restauration de l'autorité de l'État à une prise en compte des conditions de vie et des attentes des populations et donc des perspectives de développement de ces régions.

La France estime que cette situation appelle une action cohérente et dans la durée, destinée à aider les États de la région à renforcer leur capacité de contrôle du territoire et de neutralisation des menaces, et à soutenir le développement des régions exclues du développement socio-économique. Pour atteindre cet objectif stratégique, il convient de mieux coordonner les moyens autour de projets nationaux et régionaux

structurants, sur la base des instruments de coopération existants, notamment le FED et l'instrument de stabilité.

Soutenir plus fortement l'intégration régionale

→ La France soutient pleinement tous les efforts qui peuvent être déployés pour promouvoir l'intégration régionale. Ces projets, consistant à surmonter, d'un commun accord, les obstacles politiques, physiques, économiques et sociaux qui séparent les pays de leurs voisins, ainsi qu'à collaborer dans la gestion des ressources partagées et projeter des intérêts partagés sur la scène internationale, sont des facteurs essentiels de paix, de stabilité et de développement.

La promotion de l'intégration régionale est un élément central du Consensus européen pour le développement et constitue un domaine dans lequel l'Union européenne peut faire valoir un avantage comparatif. L'Union soutient activement, et depuis longtemps, le modèle de l'intégration régionale dans le monde. C'est particulièrement le cas dans la zone ACP, où, malgré les difficultés, les négociations des accords de partenariat économique (APE) doivent poursuivre en priorité cet objectif. Le soutien européen à l'intégration régionale pourrait gagner en efficacité par une approche plus politique, plus progressive et plus cohérente.

1) Une stratégie plus politique

→ L'existence, en particulier en Afrique subsaharienne, de nombreuses organisations régionales dont les mandats et les contours se recoupent, dont les capacités institutionnelles et les politiques communes restent faibles, implique que l'Union adopte une stratégie adaptée.

Une meilleure prise en compte du soutien de leurs États membres, de la réalité de leurs compétences sectorielles et du rôle politique des organisations permettrait de mieux articuler les partenariats régionaux de l'UE. Un choix stratégique des interlocuteurs, évitant d'attiser les rivalités interorganisationnelles, améliorerait l'impact des programmes européens de renforcement des institutions et permettrait

d'encourager la collaboration entre les communautés économiques régionales, les organisations sous-régionales et la Commission de l'Union Africaine.

Des indicateurs évaluant l'intégration au-delà des seuls chiffres du commerce intrarégional sont également nécessaires. L'UE pourrait, dans cette optique, appuyer le programme panafricain lancé par la Commission de l'Union Africaine pour développer un cadre commun de suivi des processus d'intégration régionale.

La mise en place du SEAE doit également permettre à l'UE de développer une approche plus intégrée de son soutien à l'intégration régionale en associant davantage dialogue politique et institutionnel, appui au renforcement des capacités, aide aux projets et négociations commerciales. Les délégations de l'UE devraient aussi développer leur rôle de coordinateurs des bailleurs pour mettre en œuvre la division du travail au niveau régional. Une plus grande interaction entre la délégation en charge d'une région et toutes celles des États de la région devra également être recherchée.

2) Un accompagnement plus progressif

→ L'appui européen à l'intégration régionale pourrait être modulé en fonction des besoins de chaque organisation, en privilégiant un accompagnement progressif et réaliste de leur développement. Une réflexion approfondie sur les institutions permettrait d'éviter le soutien d'objectifs trop ambitieux, au regard des ressources des organisations, et de mieux affecter l'aide au renforcement des capacités. La Commission insiste déjà sur la simplification de l'architecture institutionnelle et des programmes d'intégration. La Cour des comptes européenne a émis des recommandations en ce sens. Un développement de l'assistance technique devrait appuyer cette démarche.

3) Une approche plus cohérente

→ Sur des marchés plus larges et plus harmonisés, la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes doit permettre des économies d'échelles, de stimuler l'investissement et ainsi de renforcer la croissance économique et le commerce Sud-Sud. Pour cela, les politiques développées par les

organisations régionales, en matière d'harmonisation des cadres juridiques notamment, doivent être complétées, soutenues et renforcées par la mise en œuvre de politiques décidées au niveau national pour renforcer les capacités productives, améliorer la compétitivité des économies et favoriser un développement social et environnemental durable. Le succès des processus d'intégration régionale repose aussi sur une implication plus grande du secteur privé et de la société civile.

Dans la programmation de son aide, l'Union européenne doit également considérer l'objectif d'intégration régionale comme un objectif transversal. Le fait que sous le 10^e FED, en raison des négociations commerciales, les documents de programmation nationale et les documents de programmation régionale aient été conçus indépendamment est une faiblesse qu'il ne faudra pas reproduire dans la prochaine programmation.

L'UE doit enfin défendre une politique commerciale qui donne la priorité aux acquis et aux potentiels de l'intégration régionale. Si la négociation des APE a renforcé le dialogue interrégional, certains accords intérimaires bilatéraux n'apparaissent pas compatibles avec des engagements pris dans le cadre d'unions douanières. La conclusion d'APE complets régionaux, suite nécessaire aux APE intérimaires négociés en 2007, devrait ainsi donner priorité à l'intégration régionale, favorisant la croissance par des économies d'échelle et contribuant à la réduction de la pauvreté.

Dans ce cadre, il convient également de veiller à la complémentarité économique entre les régions ultrapériphériques européennes (RUP) et les pays qui les entourent, notamment les pays ACP, dans le respect de leurs sensibilités propres.

OBJECTIF 5

Pour des politiques globales et une action européenne plus cohérente au service du développement

➔ La cohérence des politiques européennes pour le développement (CPD) apparaît comme un enjeu central de la réponse européenne aux défis globaux. Selon l'article 208 du traité de Lisbonne, toutes les politiques doivent tenir compte de l'objectif de réduction de la pauvreté.

En 2005, l'UE avait ainsi décidé d'appliquer la CPD à 12 domaines d'intervention susceptibles d'accélérer les progrès accomplis dans la réalisation des OMD. Depuis lors, la Commission présente un rapport tous les deux ans sur les progrès accomplis en matière de CPD dans ces 12 domaines.

Le dernier rapport de la Commission sur ce thème paru en 2009 propose de renforcer la CPD dans cinq domaines prioritaires : le commerce et la finance, le changement climatique, la sécurité alimentaire mondiale, la migration et la sécurité. La France a appuyé au Conseil le recentrage vers ces priorités, tout en marquant son attachement particulier aux thèmes du lien entre commerce et développement, à la question des migrations et à l'avenir de la politique agricole commune (PAC). L'importance de la thématique « changement climatique » dans les politiques de développement a été soulignée précédemment³ tandis que l'articulation entre fiscalité et développement pourra utilement se nourrir de la réflexion stratégique lancée par la France⁴.

L'Union européenne est en mesure de favoriser une approche positive, cherchant à renforcer et exploiter les synergies entre différents domaines politiques que sont notamment le commerce, la migration ou l'agriculture et la politique de développement. Par ailleurs, le recentrage ne devrait pas pour autant occulter l'importance d'autres thèmes comme la cohérence entre propriété intellectuelle et développement, que le présent document choisit ainsi de traiter.

Commerce et développement

➔ Premier marché pour les PED et premier bailleur mondial, l'UE s'efforce de conjuguer outils commerciaux et instruments de développement pour soutenir la croissance des PED et lutter contre la pauvreté. L'efficacité de son action pourrait être renforcée en exploitant les opportunités offertes par le traité de Lisbonne et en prenant mieux en compte les nouveaux enjeux de l'aide, que sont la différenciation des niveaux de développement, le soutien à la production locale et à la diversification de cette dernière ainsi que la promotion des normes sociales et environnementales.

1) Des coopérations institutionnelles à développer

➔ Le traité de Lisbonne peut aider à renforcer la cohérence entre politique commerciale et politique de développement. Il est pour cela nécessaire d'intensifier la collaboration entre les différents services de la Commission et le SEAE, ainsi qu'entre les trois institutions. Le Parlement européen dispose désormais d'un rôle accru dans la politique commerciale européenne, puisqu'il donne son approbation formelle sur les accords avant leur conclusion par le Conseil.

3. Renforcer la dimension développement de la « diplomatie climatique » de l'Union européenne, objectif 4, p. 28

4. Fiscalité et développement, réflexion stratégique lancée en septembre 2009 et en cours de finalisation.

Les Parlements nationaux doivent également être davantage associés. Vis-à-vis de ses partenaires extérieurs, l'UE doit également poursuivre ses échanges avec l'OMC et la CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement) sur le lien entre commerce et développement.

2) Mieux prendre en compte les besoins des pays les plus pauvres dans les accords commerciaux

➔ Malgré l'importance de l'initiative « Tout sauf les armes », la politique commerciale européenne n'accorde pas toujours un soutien prioritaire aux pays les plus pauvres. La révision prochaine du système de préférences généralisées (SPG) doit, de ce point de vue, conduire à mieux cibler l'objectif de développement économique, en réservant le bénéfice des préférences commerciales aux pays qui en ont le plus besoin. Les accords commerciaux peuvent également être un outil favorable au développement et participer à la réduction de la pauvreté dans les PED. Les accords de partenariat économiques avec les pays ACP, en particulier, peuvent être un instrument adapté à cet objectif dans la mesure où l'ouverture commerciale demandée aux PED leur permet de protéger leurs secteurs sensibles et où des mesures d'accompagnement sont mises en place sur le long terme. Par ailleurs, premier bailleur et première puissance commerciale mondiale, l'UE occupe une place privilégiée pour prôner une meilleure différenciation des PED à l'OMC. Dans le cadre du cycle de Doha pour le développement, les performances économiques des pays émergents sont aujourd'hui incomparables avec celles enregistrées au moment du lancement du cycle de Doha, alors même que la situation des PMA et d'autres pays pauvres n'a guère évolué. Ce constat milite aujourd'hui pour une grande différenciation des PED, notamment avec les pays dits émergents. L'UE devrait dès lors encourager le débat sur ce sujet à l'OMC, soutenir l'approfondissement des recherches sur des critères de différenciation et promouvoir une prise en compte spécifique des besoins des pays les plus pauvres dans la négociation, en plaidant notamment pour un meilleur usage du traitement spécial et différencié (TSD).

Enfin la mise en œuvre effective des engagements européens en matière d'aide au commerce

doit également permettre une meilleure insertion des PED dans le commerce mondial.

3) Soutenir prioritairement les tissus productifs et les marchés locaux

➔ L'UE cherche à favoriser une meilleure insertion des PED dans le système économique international, par les préférences unilatérales ou la signature d'accords de libre-échange qui s'accompagnent de programmes d'aide, notamment au renforcement des capacités productives et exportatrices. Cela dit, l'atrophie des capacités productives de nombreux PED, particulièrement préoccupante dans un contexte marqué par les crises économique et alimentaire, et une concurrence croissante des pays émergents invitent à réorienter la stratégie européenne vers un soutien prioritaire au développement des tissus productifs et des marchés locaux.

Les instruments compensatoires et les aides à l'adaptation des filières traditionnelles, censés amortir l'impact sur les PED des chocs exogènes liés à la mondialisation et aux processus de libéralisation, peinent à soutenir le développement et la diversification des productions locales. Pour éviter la marginalisation des PED dans l'économie mondiale, il est nécessaire de les aider à s'adapter aux processus de libéralisation. Comme l'encourage la France pour les APE, l'UE pourrait adopter une approche plus flexible et différenciée des conditions de libéralisation que peuvent contenir les accords de libre-échange négociés avec les PED les moins avancés.

Une réorientation de l'aide au commerce européenne vers un soutien prioritaire aux marchés locaux et régionaux, comme le préconise la stratégie française d'aide au commerce, est également nécessaire. Le décalage existant entre l'offre et la demande en matière d'aide au commerce implique de mieux aligner l'aide européenne sur les priorités des PED, et ce dans le cadre de la division du travail entre bailleurs et d'une recherche de complémentarités entre échelons régionaux et nationaux. L'élaboration d'un cadre de référence pour l'aide au commerce, comme en Afrique de l'Ouest, faciliterait cet exercice de mise en cohérence. Le soutien européen au développement du secteur privé doit aussi se renforcer, notamment sur la base de l'expertise des États membres pour la mise à niveau des entreprises.

4) Promouvoir une politique ambitieuse dans le domaine des produits de base

➔ Les produits de base constituent un enjeu économique et alimentaire global. Le commerce mondial des produits de base représente environ 28 % des échanges mondiaux, et plus de 90 pays dépendent à plus de 50 % des exportations de produits de base.

Dans un contexte de volatilité des prix des produits agricoles et énergétiques, les marchés des produits de base, en tant que matières premières et sources de revenus pour les pays en développement (PED), doivent faire l'objet de politiques cohérentes et d'une attention particulière de la part de l'Union européenne. Si les produits de base contribuent au développement économique et à la réduction de la pauvreté des PED et favorisent la sécurité alimentaire mondiale, ils représentent également des intérêts économiques et commerciaux pour l'Union européenne et son secteur privé.

Il faut cependant identifier et traiter les problèmes spécifiques à chacun des principaux produits de base. Il faudra rechercher l'accord des pays producteurs pour mettre en œuvre la durabilité qu'ils regardent avec méfiance. Dans ce but, il pourra leur être proposé des solutions agronomiques, économiques et sociales adaptées aux conditions locales pour réformer la filière concernée en valorisant l'expertise européenne sur le sujet.

La crise actuelle révèle en premier lieu un défaut de régulation européenne et mondiale auquel il est urgent de répondre. C'est la raison pour laquelle il serait notamment souhaitable de renforcer l'action du groupe PROBA du Conseil de l'Union européenne et de définir une stratégie ambitieuse de l'Union européenne vis-à-vis des produits de base. Dans cette optique, l'Union européenne pourrait, par exemple, encourager l'organisation économique des filières et promouvoir des instruments de gestion des marchés des produits de base ; renforcer l'intégration des produits de base dans les programmes d'aide européens et dans les stratégies nationales et régionales d'aide au commerce ; adopter des mesures contre la spéculation sur les matières premières en favorisant la création d'un organe de régulation européen des marchés à terme, comme il en existe une aux États-Unis avec la CFTC

(Commodity Futures Trading Commission) ; et enfin, soutenir les initiatives internationales visant à lutter contre la volatilité des prix des produits de base et à instaurer une gouvernance mondiale pour ces produits.

5) Conjuguer intérêts économiques des PED et promotion des normes sociales et environnementales.

➔ L'UE dispose de trois moyens pour promouvoir le respect des clauses sociales et environnementales dans les PED : le régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance du système de préférences généralisées (SPG +), l'insertion de clauses dans les accords bilatéraux et le soutien à la société civile. Une adaptation du premier et un développement du troisième renforceraient l'impact de son action.

À l'heure actuelle, le SPG +, dont l'octroi est notamment conditionné à la mise en œuvre effective de 27 conventions internationales relatives aux droits de l'homme et au droit du travail, n'est guère incitatif. En effet, l'évaluation de l'application de ces conventions s'effectue sur la base de rapports souvent incomplets. Les services de la Commission tendent, qui plus est, à faire primer l'intérêt commercial du régime sur son caractère incitatif et s'en tiennent à une évaluation très souple pour faire bénéficier un maximum de pays de cette préférence.

En résulte une situation préoccupante : non seulement l'objectif de promotion de la bonne gouvernance est délaissé, mais la rigueur de la sélection européenne pourrait à nouveau être contestée devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC.

Une amélioration de ce processus d'évaluation est donc urgente et doit être initiée à l'occasion de la révision du SPG. Un approfondissement des recherches européennes sur la base de critères clés internationalement reconnus permettrait de conserver le caractère incitatif du SPG +. Une plus grande réactivité de l'UE pour statuer sur les manquements aux obligations internationales est également souhaitable pour renforcer la crédibilité et la légitimité du SPG +.

L'insertion de clauses sociales et environnementales dans des accords commerciaux est une voie à poursuivre, puisque les progrès demeurent limités à ce stade dans le cadre multilatéral, notamment dans le cadre des

négociations du cycle de Doha portant sur les liens entre commerce et environnement (les aspects sociaux pour leur part ne sont pas dans le mandat desdites négociations). Une attention particulière devrait être portée à ce thème dans la mise en œuvre de l'aide au développement et les contrats passés avec le secteur privé. L'UE devrait également développer son soutien direct aux acteurs représentatifs et à la société civile militant dans les PED pour un emploi décent et le respect de l'environnement. Cette approche renforcerait l'appropriation de ces enjeux par les gouvernements, comme le montre l'expérience française dans la promotion des structures syndicales agricoles ouest-africaines.

6) Renforcer le rôle de la culture dans la coopération pour le développement

→ La culture de nos partenaires doit être mieux prise en compte dans la coopération pour le développement. L'intégrer dans les programmes de développement, quel que soit leur domaine d'intervention, favorise leur réussite en assurant une meilleure adéquation aux besoins, aux modes de vie et aux valeurs de nos partenaires et par conséquent une meilleure appropriation de ces programmes par les populations locales.

L'UE a négocié des cadres de coopération culturelle avec certains de nos partenaires commerciaux, comme, dans les Caraïbes, un Protocole de coopération culturelle avec les pays du Cariforum, pour promouvoir la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Le document de réflexion français intitulé « *Pour une nouvelle stratégie culturelle extérieure de l'Union européenne* », formule un certain nombre de recommandations pour la coopération culturelle européenne, notamment lorsque celle-ci est associée à la libéralisation commerciale. Ces propositions appellent à ce que les cadres de coopération culturelle tiennent compte du niveau de développement des industries culturelles de nos partenaires et de leurs attentes et intérêts dans les différents secteurs culturels. Elles préconisent une approche globale et différenciée de la coopération culturelle de l'UE avec ses partenaires, faisant de cette coopération une dimension de sa politique de développement.

Migrations et développement, pour une approche globale

→ L'Approche globale des migrations, adoptée en 2005 par les chefs d'État et de gouvernement, constitue un cadre clair d'intervention de l'Union européenne et peut permettre de tirer profit des opportunités que représente la migration pour le développement.

Ses trois dimensions que sont la promotion de la mobilité et de la migration légale, la prévention et la lutte contre l'immigration clandestine et ses filières, ainsi que l'optimisation du lien entre migration et développement, doivent être mises en œuvre de façon équilibrée pour favoriser la « cohérence des politiques pour le développement ».

La politique migratoire recoupe différents domaines – affaires intérieures, justice, affaires étrangères, économie –, et ce au niveau national et européen. Si des avancées ont été obtenues en matière d'harmonisation, la réglementation juridique diffère encore sensiblement entre États membres en termes d'entrée, de mobilité, de long séjour et d'intégration des migrants dans la communauté d'accueil. Au vu des perspectives démographiques en Europe et au plan mondial, ce constat appelle un effort accru, en particulier sur la migration légale, afin de favoriser la cohérence des politiques et de donner corps véritablement à une approche globale. Le développement du trafic des êtres humains nécessite en outre une coopération renforcée pour lutter contre les filières d'immigration clandestine dans les pays d'origine et de transit, sources de déstabilisation économique, sociale et politique.

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile ainsi que les conférences euro-africaines de Rabat et de Paris ont marqué des étapes clés en matière de « migrations et développement ». Ils témoignent de la volonté européenne partagée d'une approche globale et cohérente.

1) Le lien entre migration et développement pourrait faire l'objet d'une approche plus dynamique

→ Depuis 2006, l'Europe et l'Afrique ont engagé un dialogue sur les questions migratoires. C'est à Rabat, en juillet 2006, qu'est né le processus euro-africain sur la migration et le développement. La France, très attachée à ce

dialogue régulier, a accueilli, le 25 novembre 2008 à Paris, la Deuxième Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement, dans le but de donner une impulsion nouvelle à la coopération pratique et opérationnelle entre les partenaires du processus. Cette conférence a permis l'adoption d'un programme de coopération triennal comportant une centaine de recommandations pratiques.

La migration doit devenir une composante importante des relations extérieures des États membres et de l'Union, ce qui suppose de prendre en compte, dans les relations avec chaque pays tiers, la qualité du dialogue existant avec lui sur les questions migratoires.

L'ambition est de mieux intégrer politique migratoire et politique de développement afin de favoriser la réduction des différences de développement entre les territoires, en cohérence avec les objectifs propres de la politique de développement et particulièrement les objectifs du millénaire pour le développement. Les transferts de fonds des migrants, l'implication des diasporas, la migration circulaire, sont trois éléments clés que l'Union devrait exploiter pleinement afin d'inclure la dimension développement dans les politiques migratoires et de renforcer la cohérence des politiques pour le développement.

2) La France encourage l'UE à renforcer la réglementation juridique en matière de migration légale, et notamment de migration circulaire

→ Adopté par le Conseil européen le 16 octobre 2008, le Pacte européen sur les migrations et l'asile invite les États membres à offrir aux ressortissants des pays d'origine des possibilités d'immigration légale adaptées à l'état de leur marché du travail. Par son engagement 5, le Pacte promeut notamment les actions de développement solidaire qui permettent aux migrants résidant dans l'Union européenne de participer au développement de leur pays d'origine et contribue à développer la logique de concertation et de partenariat.

L'UE devrait progresser dans les accords de reconnaissance mutuelle des qualifications et en faire un élément systématique du volet bilatéral des « partenariats pour la mobilité » auxquels

elle participe. Par ailleurs, la France encourage la pleine mise en œuvre du « programme d'action de l'UE pour la migration légale »

3) La France encourage l'Union européenne à s'investir pleinement dans la facilitation et la baisse des coûts des transferts financiers des migrants vers les pays d'origine et de transit, ainsi qu'à accompagner les projets de développement portés ou soutenus par les migrants

→ Plus précisément, la France souhaite que les pays de l'UE et la Commission, dans le cadre de la directive européenne sur les services de paiement, travaillent conjointement avec les établissements de transfert afin d'accroître la transparence des coûts, de développer les opportunités offertes par les nouvelles technologies et de soutenir l'offre de produits financiers adaptés aux besoins des migrants et de leurs familles dans les pays récipiendaires. Ce travail devrait être mené tout en suscitant et soutenant les initiatives d'investissement productif des migrants dans leur pays d'origine par des mécanismes d'incitation appropriés, en s'appuyant notamment sur les réseaux européens de diaspora.

La France invite les pays de l'UE et la Commission européenne à coordonner leurs efforts et leur collaboration avec les pays d'origine et de transit, en vue d'améliorer l'accès des familles de migrants aux services financiers et de soutenir l'adoption par les pays d'origine et de transit de réglementations à même de favoriser l'émergence de nouveaux acteurs sur le marché des transferts financiers des migrants en lien avec les institutions de microfinance dans les zones rurales notamment.

Agriculture et développement

→ La promotion de l'agriculture et la sécurité alimentaire dans les pays en développement doit être un objectif clé de l'Union. Comme l'a rappelé la crise alimentaire, l'agriculture cristallise des défis humains, économiques et environnementaux majeurs pour les PED. Ce secteur représente souvent un tiers du PIB (produit intérieur brut) de ces pays et occupe

deux tiers de leur population active. Il constitue ainsi l'une des cinq priorités de la politique française d'aide au développement.

1) Renforcer les synergies entre les politiques européennes qui ont un impact sur l'agriculture des PED

→ L'Union européenne, principale puissance agricole mondiale, a pris conscience de son rôle prééminent pour relever le défi alimentaire mondial. Elle s'est engagée en 2009 à renforcer la cohérence de ses politiques en inscrivant l'objectif de la sécurité alimentaire mondiale au cœur du processus de réforme de la politique agricole commune (PAC).

Les réformes successives des années 1990 et 2000 ont déjà permis d'enregistrer de nets progrès et de favoriser les filières agricoles des pays en développement. La part des restitutions à l'exportation dans le budget agricole européen est ainsi passée de 29,5 % en 1993 (10,159 milliards d'euros) à 5 % en 2006 (2,494 milliards d'euros). Cette baisse a été poursuivie depuis, les restitutions ne représentant plus que 1,2 % des dépenses de la PAC en 2009. Leur impact sur les différents PED doit continuer d'être attentivement évalué. Le découplage des aides directes européennes a, pour sa part, permis de rendre non distorsifs la quasi-totalité des soutiens internes de la PAC (programmes visant la garantie des revenus, l'ajustement des structures ou la protection de l'environnement) au regard des règles de l'OMC (« boîte verte »). L'UE devrait mieux communiquer sur ces réformes de fond, qui ont permis de répondre aux critiques traditionnelles à l'encontre de la PAC. Elle devrait également intensifier ses efforts pour appuyer le développement des filières locales dans les PED. La révision à mi-parcours des objectifs de production de biocarburants en fonction de leur impact sur la sécurité alimentaire est également essentielle.

Il faut souligner l'impact différencié de la PAC selon les pays. Les pays exportateurs nets de produits agricoles tendent à souffrir de la concurrence accrue et des prix plus bas que les subventions à l'agriculture européenne engendrent ; au contraire les pays importateurs tendent à en bénéficier.

Une réflexion sur les liens entre une politique de sécurité alimentaire et l'aide humanitaire pourrait par ailleurs être approfondie, notamment dans le

contexte de la renégociation de la Convention de Londres sur l'aide alimentaire. La notion d'assistance alimentaire devrait être valorisée pour renforcer le continuum allant de l'aide d'urgence à la sécurité alimentaire de long terme. Il semble, au-delà, nécessaire de lancer une réflexion au niveau européen sur le rôle des firmes agro-industrielles multinationales.

2) Promouvoir la cohérence des politiques pour la sécurité alimentaire dans les instances internationales

→ L'Union européenne devrait également œuvrer dans le cadre des instances internationales en faveur de la cohérence des politiques pour la sécurité alimentaire mondiale. Le cycle de Doha doit respecter le souhait légitime des États d'assurer leur sécurité alimentaire y compris en appliquant les mesures les plus appropriées pour le développement du secteur agricole, notamment pour les plus petits agriculteurs. La régulation du système financier international peut également avoir en ligne de mire la protection des marchés des produits de base vis-à-vis de possibles dérives spéculatives ainsi que la limitation de la volatilité des prix agricoles. Enfin, l'UE devra être attentive à l'élaboration de l'accord sur le climat qui prévoit d'encourager l'adaptation, l'atténuation et l'intensification écologique du secteur agricole des PED.

Propriété intellectuelle et développement

→ L'innovation et la valorisation de la créativité sont des moteurs essentiels de la croissance économique, et ce, d'autant plus dans une économie globale de la connaissance. La propriété intellectuelle, mécanisme d'incitation à l'innovation est un outil important dans ce contexte. Les pays en développement doivent être mis en mesure d'utiliser et d'adapter le système de propriété intellectuelle pour répondre à leurs besoins spécifiques.

Si un équilibre est à déterminer entre la protection des industries européennes et la diffusion des technologies dans les pays en développement, l'Union européenne doit progresser dans ses incitations aux transferts de technologie comme dans son offre de coopération technique.

La France encourage la Commission européenne à poursuivre une réflexion sur la valorisation agricole, notamment via les indications géographiques. La protection des savoirs traditionnels et des produits locaux du Sud est actuellement négligée, tout comme leur valorisation sur le marché des pays développés, alors même qu'ils représentent une opportunité réelle de développement.

La France encourage ses partenaires à considérer que la diffusion technologique est un levier essentiel de développement, particulièrement dans le secteur de la santé. Elle propose en la matière une approche spécifique pour les pays moins avancés :

- par une identification des besoins et une réflexion sur la facilitation de la diffusion

des technologies, notamment des brevets et transferts de brevet ;

- par une approche intégrée qui permette de mobiliser l'aide européenne pour permettre l'exploitation d'un brevet ;
- par la mise en place de solutions pragmatiques telles que des licences volontaires conférées à titre gratuit ou l'obtention de financements pour l'acquisition de droits.

La croissance de la dimension externe de certaines politiques « internes » implique une coordination accrue avec les objectifs politiques généraux de l'UE en matière de politique étrangère et notamment de développement.

OBJECTIF 6

Pour une offre européenne de financements plus moderne et plus réactive

→ L'Union européenne a procédé à une importante réforme de la gestion de l'aide à partir de 2000, qui a permis de rationaliser ses instruments et d'améliorer considérablement son processus de programmation. Le maintien du FED en dehors du budget général de l'Union demeure cependant aujourd'hui un frein à son efficacité. La mise en œuvre des programmes européens doit continuer de s'inscrire pleinement dans l'agenda de l'efficacité de l'aide déterminé par la Déclaration de Paris de 2005.

L'affirmation d'une politique européenne contractuelle et incitative

1) Pour un partenariat équilibré entre appropriation et incitation

→ En concluant les conventions de Yaoundé avec les pays ACP, l'UE fut le premier bailleur à instaurer avec des pays en développement une véritable relation de partenariat, reposant sur l'égalité des parties et la nature contractuelle des engagements. La stratégie pays et la programmation de l'aide doivent continuer d'être élaborées conjointement avec le pays partenaire en fonction de sa stratégie de développement et de ses priorités.

Afin d'accroître l'impact de son aide, l'UE a développé un partenariat axé sur les résultats impliquant que l'aide soit décaissée en fonction des « *progrès réalisés au regard d'un certain nombre d'indicateurs, notamment des résultats obtenus dans la réduction d'aspects de la*

pauvreté directement liés à la prestation de services et à la gestion des finances publiques ». L'UE a ainsi introduit dans l'accord de Cotonou conclu avec les pays ACP une approche visant à répartir l'aide en fonction des besoins et des résultats tout en maintenant les principes essentiels de la prévisibilité de l'aide et de la programmation conjointe.

Il apparaît nécessaire d'inscrire l'aide européenne dans une action de développement structurée et conduite par le pays bénéficiaire. L'approche programme entendue comme un cadre de relations entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires qui repose sur les principes d'appropriation et d'alignement tout en s'appuyant sur un processus de coordination et d'harmonisation des procédures est à cet égard à privilégier, chaque fois que possible. Afin de s'adapter à la diversité des situations des pays en développement et à la faiblesse des politiques publiques dans certains pays, la France a fait le choix d'augmenter son recours à l'approche sectorielle (Sector Wide approach – SWAP), soit une approche programme centrée sur un secteur. Cette solution est à privilégier dans les pays où les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté (DSRP) demeurent des documents trop généraux pour orienter les processus de développement.

2) La nécessité d'un investissement politique plus fort au service d'une approche incitative

→ L'UE a cherché à accroître l'impact de son aide en développant ces dernières années, par deux modèles incitatifs, les contrats OMD et l'« initiative gouvernance » déjà évoquée.

À travers les « contrats OMD », l'Union promeut une approche novatrice liant de manière plus évidente l'aide à l'amélioration des indicateurs de développement humain. En vertu de ces contrats, une proportion du total de l'appui

budgétaire est conditionnée par le taux de progression vers la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ce mécanisme présente de nombreux avantages potentiels tant en matière d'efficacité que d'engagements mutuels. Il n'est cependant pas adapté à tous les contextes et sa mise en place devrait s'accompagner d'un suivi précis des dépenses publiques liées aux OMD, dans les secteurs sociaux notamment.

Les nouvelles approches incitatives modifient la nature du dialogue tenu jusqu'à présent entre bailleurs et bénéficiaires, en partageant les responsabilités et les engagements. Les échanges sont désormais axés sur la définition des politiques publiques et l'évaluation de leur mise en œuvre, l'exécution des programmes étant *de facto* confiée aux États partenaires, dans une logique de gestion axée sur les résultats.

Elles ne présentent toutefois des bénéfices potentiels que si l'Union est à même de mener un dialogue politique fort et coordonné. Les capacités des nouvelles délégations de l'Union devraient être renforcées, y compris à travers la mobilisation de l'expertise des États membres, pour mener ce dialogue approfondi sur les politiques publiques avec les pays partenaires.

Une aide budgétaire mieux maîtrisée pour des politiques publiques au service des bénéficiaires

1) Promouvoir le recours à l'aide budgétaire sans pour autant fixer d'objectifs chiffrés généraux.

→ Le Consensus européen pour le développement de 2005 a reconnu l'aide budgétaire comme une modalité d'aide à privilégier. Le choix de cet instrument correspond aux orientations prises par la communauté internationale au titre de la Déclaration de Paris. Compte tenu de la masse critique des appuis budgétaires européens et de l'expertise développée par ses services, la Commission possède incontestablement un avantage comparatif dans la mise en œuvre de cette modalité d'aide, d'ailleurs saluée par le CAD de l'OCDE.

Cette modalité a vocation à renforcer les capacités des gouvernements des pays partenaires, dans la gestion de leurs ressources, dans

l'élaboration de leur budget et dans leur offre de services sociaux de base. Elle doit, en outre, permettre de réduire les coûts de transaction de l'aide, notamment pour le pays bénéficiaire, tout en favorisant la coordination entre donateurs.

Sous l'impulsion affirmée du précédent commissaire chargé du développement, Louis Michel, la Commission s'est fixé l'objectif de mettre en œuvre près de 50 % de son aide programmable au titre du 10^e FED sous la forme d'aide budgétaire, globale ou sectorielle, ce vecteur de l'aide budgétaire pouvant mobiliser jusqu'à 80 % de cette aide dans certains pays. Seuls 29 États ACP sous le 9^e FED bénéficiaient de l'aide budgétaire, ils seront 44 sous le 10^e.

La détermination *a priori* d'un objectif global d'aide budgétaire sur les fonds européens, en l'occurrence 50 %, n'est guère cohérente avec une stratégie de renforcement de l'efficacité de l'aide. Les montants et les modalités de l'aide budgétaire ne peuvent se concevoir qu'en fonction de la situation économique et politique de chaque pays, et en collaboration avec l'État bénéficiaire. Sans cela, l'aide déboursée risque de ne pas être allouée en fonction de priorités de développement. La définition *a priori* d'un objectif global, qui reflète un impératif de décaissement, peut aller à l'encontre des objectifs d'efficacité et d'appropriation.

2) Défendre un usage différencié de l'aide budgétaire

→ Présentant des risques politiques et fiduciaires, la mise en œuvre de l'aide budgétaire constitue un défi important. Elle doit être maîtrisée, concertée et surtout accompagnée d'un renforcement des capacités. Depuis 2007, la Commission a par conséquent cherché à adapter ses programmes d'appui budgétaire en fonction de la nature et des besoins du pays bénéficiaire.

La Commission doit continuer à adapter les modalités de ses appuis au contexte et besoins nationaux. Cette approche pragmatique doit notamment s'illustrer dans les critères de recours à cet instrument dans un pays spécifique ainsi que dans ses modalités. À titre d'exemple, en l'absence de politique nationale de développement et de réduction de la pauvreté pertinente, adossée à un cadre budgétaire réaliste basé sur une programmation à moyen terme, le recours à l'aide budgétaire sectorielle,

visant à construire des politiques sectorielles crédibles et soutenables sur le plan budgétaire, pourra s'avérer plus efficace qu'une aide budgétaire globale.

L'aide budgétaire reste à privilégier conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Elle ne peut toutefois pas être mise en œuvre dans tous les pays et dans n'importe quelles circonstances. La Commission doit utiliser de manière plus intégrée toute la palette d'outils de financement à sa disposition (aide liée à des projets déterminés, soutien à des programmes sectoriels, appui budgétaire sectoriel et général, aide humanitaire et assistance en matière de prévention des crises, soutien à la société civile et via la société civile, rapprochement des normes, des règles et des législations, etc.) pour renforcer l'efficacité de son aide.

L'appui budgétaire doit aussi encourager en parallèle l'effort de mobilisation des ressources fiscales des pays bénéficiaires. Elle est susceptible de renforcer la capacité des gouvernements de trois points de vue :

- la mise en œuvre effective des politiques publiques décidées par le gouvernement et sous sa maîtrise d'ouvrage est de nature à favoriser le civisme fiscal à travers la constatation par les citoyens de la réalisation des projets envisagés ;
- l'aide budgétaire quelle que soit sa nature, globale ou sectorielle, renforce la capacité des administrations à mieux gérer ses finances publiques, à prendre des décisions plus efficaces et plus transparentes et à mettre en œuvre des actions plus efficaces ;
- le dialogue sur les politiques publiques, mis en place à travers l'aide budgétaire, favorise une plus grande transparence et une meilleure participation des acteurs de la société, permet une fiabilité accrue de l'information et peut de cette manière devenir une incitation à l'investissement productif générateur de ressources fiscales nouvelles pour l'État.

L'aide budgétaire est efficace et révèle toutes ses potentialités lorsqu'elle est accompagnée d'une solide politique de renforcement des capacités des États dans le domaine de la gestion des finances publiques et de la mobilisation des ressources fiscales. La France dispose de ce point de vue d'une expérience reconnue

et se félicite de la volonté de la commission européenne de se renforcer dans ce domaine.

L'aide budgétaire peut également jouer un rôle non négligeable dans le domaine de l'intégration régionale à travers le soutien qu'elle peut apporter à la mise en œuvre de politiques sectorielles à dimensions transnationales (environnement, ressources naturelles mais aussi santé et éducation) mais aussi d'harmonisation des politiques fiscales et douanières susceptible de favoriser des investissements générateurs de ressources supplémentaires pour les États et de créer des emplois favorisant l'émergence d'une clientèle fiscale solvable.

3) Œuvrer au renforcement du dialogue sur les politiques

➔ S'il pourrait s'avérer contre-productif d'introduire des conditionnalités politiques particulières à l'aide budgétaire (celle-ci n'étant qu'un des instruments de financement du développement), il est essentiel que le dialogue sur les politiques soit mené au plus haut niveau.

L'appui budgétaire doit être conçu comme un programme d'appui à l'État, en particulier dans les pays en situation de fragilité. Cela implique d'intégrer, au-delà de l'enveloppe financière, un accompagnement de court terme pour faciliter la bonne exécution de l'appui budgétaire, et un accompagnement de plus long terme, pour renforcer les capacités de l'État. Cet ensemble doit être complété par un dialogue de haut niveau sur les politiques publiques mis en œuvre par l'État bénéficiaire.

Un soutien plus fort au secteur productif par un nouvel engagement de la BEI et de nouvelles solutions de mixage entre prêts et dons à travers la création d'une plate-forme européenne de financement du développement

➔ Le secteur privé est considéré comme un des moteurs de la réduction de la pauvreté. Il apparaît pourtant que de nombreux projets visant les secteurs productifs ne trouvent pas de financement, en particulier en Afrique, où il

semble souvent plus facile de mobiliser des ressources pour d'autres formes d'aide (assistance technique, allègement de la dette, aide alimentaire, etc.). La BEI a le mandat de promouvoir le secteur privé. Elle dispose à cette fin d'outils intéressants qui gagneraient en efficacité si son action était conçue en liaison plus étroite avec la politique mise en œuvre par la Commission. Les ressources de la Commission et les prêts de la BEI ne font jusqu'ici l'objet que d'une articulation très imparfaite en raison de processus de programmation non concertés.

La diversification des situations des pays en développement, l'ampleur des nouveaux défis de l'aide au développement et la nécessité de considérer les subventions comme des ressources rares appellent un développement des possibilités de mixage prêts/dons avec la création d'une plate-forme qui rapprocherait la Commission, la BEI et les agences bilatérales. Cela permettrait de concentrer l'octroi des subventions sur les pays les plus pauvres et les secteurs peu rentables, et de trouver dans d'autres géographies ou d'autres secteurs des effets de leviers pour accroître les financements européens. Une véritable offre de financement européenne ne peut se concevoir qu'en associant, par de nouveaux instruments, l'ensemble des acteurs, Commission, BEI et agences des États membres.

1) Un plus fort engagement de la BEI en Afrique subsaharienne

→ L'Afrique subsaharienne a un gigantesque besoin en infrastructures, en investissements et en soutien pour son secteur privé. Au vu des efforts de mise en cohérence des activités de la BEI avec la politique externe de l'UE, une réforme de son mandat pour l'Afrique subsaharienne, facilitée par une possible budgétisation du FED, semble indispensable. Une réflexion sur la facilité d'investissement et l'inclusion de l'Afrique subsaharienne dans le mandat extérieur de la BEI permettrait d'augmenter les marges d'action de la banque dans cette région où elle intervient à ce jour en vertu de l'accord de Cotonou. Les 3,4 milliards prévus pour les pays ACP demeurent très en deçà des budgets alloués aux pays candidats (8,7 milliards) au voisinage (12,7 milliards), et équivalente à celles prévues pour l'Asie et l'Amérique latine (3,8 milliards).

2) L'opportunité d'une filialisation de tout ou partie des actions extérieures de la BEI

→ La BEI est limitée dans ses marges d'intervention dans les pays en développement, alors que les besoins identifiés lui ouvriraient des perspectives réelles. Pour les prêts garantis par l'UE, elle est encadrée par des mandats stricts et par le mécanisme du fonds de garantie, dont les taux de provisionnement sont très élevés (9 %). L'effet de levier est particulièrement défavorable pour la Facilité d'investissement de Cotonou pour les pays ACP : certaines ressources ne sont pas empruntées mais puisées dans un fonds directement alimenté par le FED. Pour ses concours sur fonds propres, le conseil d'administration ne les autorise que pour des contreparties sans risque. Il conviendrait donc d'examiner la possibilité de réviser les règles et les pratiques dans ces deux directions de manière à permettre à la BEI de prendre plus de risque. Les recommandations de court terme, proposées dans le rapport du comité des sages présidé par M. Camdessus, dans le cadre de la revue à mi-parcours des mandats extérieurs de la BEI, devraient permettre de libérer des possibilités de prêts supplémentaires en faveur des pays en développement, dans les domaines du changement climatique, des infrastructures économiques et du secteur privé notamment. La consolidation des activités extérieures de la Banque, en créant une filiale de la BEI consacrée au financement hors UE et hors pays candidats, avec une gouvernance propre est également une piste intéressante. Cette filiale aurait la possibilité d'intervenir à ses risques propres sans garantie de la Commission.

Notamment parce qu'elle crée une nouvelle structure, cette option semble susciter l'opposition d'un grand nombre d'États membres. La filiale perdrait des économies d'échelle sur ses frais de structure, de même que le coût d'emprunt faible et la diversification financière dont bénéficie la BEI. Cette option n'a donc de sens dans le rapport Camdessus que comme la première étape vers une agence européenne qui apporterait de nouvelles synergies et qui associerait les agences de développement bilatérales.

Une variante recommandée par la commission présidée par Charles Milhaud consisterait à filialiser uniquement les instruments financiers

de la BEI en Méditerranée, qui constituent aujourd'hui la FEMIP. Une telle banque de la Méditerranée permettrait de mieux répondre aux besoins de financements spécifiques et considérables de la Méditerranée. Il s'agirait d'une banque régionale, dans ses grandes lignes comparable à ce qui existe à l'Est avec la BERD, dont le capital serait ouvert aux pays du Sud (gouvernance conforme aux exigences du codéveloppement), tout en conservant à la filiale la possibilité d'emprunter à bas coût grâce à son appartenance au groupe BEI.

3) La nécessité de développer les outils permettant le mixage entre prêts des agences européennes et les subventions européennes à travers la création d'une plate-forme européenne de financement du développement

➔ La Commission a créé depuis quelques années des instruments pour certaines régions, selon des modalités de gouvernance variables l'associant aux États membres invités à contribuer à un fonds fiduciaire. Ils sont ouverts aux institutions financières bilatérales des États membres comme à la BEI et encouragent le cofinancement et la coordination. La composante de don peut notamment être affectée à une assistance technique pour influencer sur la qualité de la conception et de la gestion du projet, ou encore compenser les impacts environnementaux. Les projets candidats sont de plus en plus nombreux.

Il est souhaitable de développer une stratégie globale cohérente pour la couverture géographique et la gouvernance de ces instruments, afin de pouvoir étendre cette approche. Ils devraient évoluer vers une plate-forme de coordination des institutions financières en vue de renforcer encore les synergies.

Les instruments de mixage sont actuellement financés par les programmes multipays du budget communautaire dédié aux régions concernées. Une hausse de leurs dotations sera nécessaire pour accompagner leur développement et leur évolution vers la maturité.

En complément, le mixage prêts/dons pourrait être également proposé comme une modalité de mise en œuvre des programmes nationaux. L'enveloppe à lui réserver serait déterminée avec

les États partenaires, en fonction de leur situation et de leurs priorités, au cours de l'élaboration des documents de stratégie. Cette proposition permettrait des volumes de financements consolidés très importants aux partenaires du Sud, de nature à produire rapidement un impact macroéconomique substantiel.

4) L'hypothèse à terme d'une agence européenne de développement

➔ Au-delà du développement et de l'amélioration des techniques de mixage prêts/dons, et de la création d'une plate-forme qui rapprocherait la Commission, la BEI et les agences bilatérales, le rapport Camdessus propose une réforme plus ambitieuse encore consistant à créer une grande agence de développement européenne (en rapprochant la BEI et EuropeAid) voire une banque européenne de développement (qui reprendrait également les parts détenues par les États membres dans la BERD). Dans un paysage de plus en plus concurrentiel, et fragmenté, l'universalité instrumentale constitue un avantage comparatif dont l'UE pourrait vouloir se doter, lui offrant ainsi efficacité et visibilité. Il est cependant à noter qu'il conviendrait de débattre de façon approfondie de cette idée au préalable avec les actionnaires non européens de la BERD : cette évolution transformerait en effet les contours de cette banque actuellement multilatérale.

La création de ces nouvelles structures, fort différentes l'une de l'autre au demeurant, s'accompagnerait sans doute d'un changement de positionnement important de la politique européenne de développement et les conséquences d'une telle réforme doivent être soigneusement mesurées.

Une plus forte capacité de réaction de l'aide européenne aux crises

➔ La succession des crises énergétique, alimentaire, économique et financière a sévèrement affecté les économies des pays en développement et a pu compromettre les progrès enregistrés ces dernières années par certains d'entre eux. L'Union européenne a su réagir en mobilisant des ressources additionnelles – dans le cas de la Facilité alimentaire –, les réserves

du FED – dans le cas de l'instrument FLEX Vulnérabilité – et l'enveloppe B réservée aux États ACP, dans le cadre du FED.

1) La nécessité de constituer des réserves plus importantes pour faire face aux crises

➔ Dans le cadre du FED, deux sources de financement sont mobilisables, la réserve déterminée en début de programmation, d'un montant de 600 millions d'euros pour le 10^e FED, et l'enveloppe B allouée à chaque pays et reconstituable en fonction des besoins. Cette enveloppe est destinée à couvrir des besoins imprévus tels que l'aide d'urgence, lorsqu'une telle aide ne peut pas être financée sur le budget de l'UE, des contributions à des initiatives d'allègement de la dette adoptées internationalement, ainsi qu'un soutien destiné à atténuer les effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportations. Ces ressources ont montré leur insuffisance face à la crise économique et financière comme face à la crise alimentaire. Si la réserve du FED, déterminée pour six ans, a permis de financer l'instrument FLEX Vulnérabilité pour compenser les pertes de recettes fiscales, cette opération a largement entamé les ressources disponibles pour la revue à mi-parcours, pourtant essentielles à l'incitation induite par une programmation fondée sur les besoins et les résultats.

2) L'opportunité de développer des instruments assurantiels pour protéger les pays en développement des chocs externes

➔ La création d'un mécanisme visant à sécuriser le niveau des dépenses d'investissement indispensables de l'État en cas de choc exogène est à explorer. La réflexion engagée dans le cadre de la réforme du mécanisme FLEX est intéressante à ce sujet. L'idée serait de mettre en place d'un fonds mobilisable en cas de choc, abondé annuellement par l'Union européenne et, sur base volontaire, par les États membres et les pays en développement à « haut revenu ». Ce fonds aurait vocation à subvenir directement aux besoins exceptionnels des États ACP ou bien, proposition plus novatrice, à financer (capital initial, cotisations) la souscription d'assurances auprès de compagnies privées.

Une allocation plus stratégique du budget communautaire du développement

➔ Le budget de l'action extérieure de l'Union s'est progressivement développé au fil des années tout en demeurant assez modeste dans les dépenses totales de l'Union. En 2008, l'aide extérieure de l'UE s'est élevée 12,8 milliards d'euros, soit 9 % de l'ensemble des dépenses de l'Union (FED compris).

Le traité de Lisbonne vise à renforcer l'action extérieure de l'Union, en la dotant d'un haut représentant vice-président de la Commission et en créant un Service européen d'action extérieure (SEAE). Dans les prochaines perspectives financières, le budget de l'action extérieure de l'UE devrait être adapté aux nouvelles priorités.

1) Budgétiser le fonds européen de développement

➔ L'existence d'un fonds intergouvernemental dédié aux États ACP en dehors du budget général de l'Union puise sa justification dans l'histoire et dans un engagement différencié des États membres vis-à-vis de ces États. Le premier argument en faveur de la budgétisation est lié à la nature de l'engagement européen vis-à-vis de l'Afrique fondé aujourd'hui sur la géographie et sur nos intérêts partagés, au-delà des legs de l'histoire. Il n'est en second lieu plus admissible que le Parlement européen ne soit pas pleinement associé à la relation UE-ACP, comme il l'est pour les autres instruments et régions du monde. De nombreux arguments techniques plaident en outre pour cette normalisation. Tout d'abord, d'autres cadres de coopération ne recoupant pas la configuration ACP ont été mis en place, qui exigent une meilleure conjugaison de nos instruments. C'est particulièrement le cas de la nouvelle dimension panafricaine de la stratégie UE-Afrique.

La budgétisation du FED renforcerait la transparence et la visibilité, en satisfaisant aux principes d'unicité budgétaire et en présentant dans le budget la totalité des financements de l'UE destinés au développement.

La budgétisation du FED permettrait également de contourner les blocages auxquels ont donné lieu les négociations quinquennales des FED successifs, d'éviter les longues procédures de

ratification des protocoles financiers, et enfin d'harmoniser les procédures de mise en œuvre de l'aide communautaire, et ainsi de réduire les coûts de gestion pour la Commission et les États bénéficiaires. Cette budgétisation du FED ne devrait toutefois pas remettre en question la continuité des relations établies dans le cadre UE-ACP, tant en termes d'engagements que de méthode de gestion. Elle devrait être l'occasion de diffuser les bonnes pratiques du FED aux autres instruments européens d'aide extérieure.

2) Donner la priorité à l'Afrique et aux PMA

➔ L'Union européenne s'est engagée à faire de l'Afrique la priorité de son aide. Ce choix est on ne peut plus justifié. L'Afrique subsaharienne demeure le continent où les progrès vers la réalisation des OMD sont les plus lents et où se conjuguent les plus grands défis pour le développement. Les problèmes de gouvernance, les effets du changement climatique, la forte croissance démographique et les effets de la mondialisation contribuent à compromettre la stabilité politique, la sécurité alimentaire et une croissance durable. La fragilité de certains de ces États et l'extrême pauvreté soulèvent qui plus est des défis humanitaires, migratoires et sécuritaires cruciaux pour la communauté internationale, a fortiori pour l'UE.

L'Afrique devrait compter 2 milliards d'habitants en 2050. Aujourd'hui déjà, 60 % de la population subsaharienne a moins de 25 ans. L'UE se doit d'intensifier ses efforts pour aider les gouvernements africains à offrir des perspectives d'avenir à leur population, en particulier à la jeunesse. Cet objectif implique que l'Afrique et les pays les moins avancés soient la priorité budgétaire de l'aide au développement européenne, en particulier pour les aides les plus concessionnelles, en jouant sur les effets de levier du mixage prêts/dons lorsque cela est possible.

L'Union européenne a démontré à Accra, en 2008, qu'elle était un acteur moteur dans les débats internationaux sur l'efficacité de l'aide. Elle inscrit pleinement ses programmes dans l'agenda déterminé en 2005 par la Déclaration de Paris. La France est particulièrement attachée à la nature contractuelle et incitative de la politique européenne et invite la Commission à renforcer encore cette approche fondée sur les résultats et le dialogue. Il paraît à cette fin indispensable que l'aide européenne s'inscrive systématiquement dans des approches programmes conjuguant appui budgétaire, fonds multibailleurs et aide projet.

La nécessité de soutenir le secteur productif et de constituer une offre globale de financement européenne implique que de plus grandes synergies soient rendues possibles entre la programmation des subventions et les prêts de la BEI et celle des États membres. Le rôle de la BEI dans cette même perspective devrait être renforcé dans les pays en développement.

La France soutient l'utilisation de l'aide budgétaire par la Commission, en particulier dans les pays en situation de fragilité. Elle l'encourage à poursuivre et approfondir l'adaptation de ses modalités, afin de mieux prendre en compte les besoins de chaque pays bénéficiaire, plutôt que de se fixer *a priori* un objectif chiffré global sans lien direct avec les spécificités des pays ACP. Enfin, il est essentiel que la Commission communique plus sur les résultats de cet instrument qui doivent être mesurés avec précision. Cela contribuera à mieux le légitimer auprès des populations des pays récipiendaires comme auprès de nos contribuables.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et la création du Service européen d'Action extérieure donnent à l'Union européenne les moyens de s'affirmer sur la scène internationale alors que de nouveaux défis globaux et l'émergence de nouveaux acteurs bouleversent la donne en matière de développement des pays du Sud.

Dans ce contexte, la France est plus que jamais convaincue que l'Europe doit proposer une vision nouvelle et forte dans les débats internationaux sur le développement.

Le volume de sa contribution à la politique européenne de développement conduit également la France à être exigeante en souhaitant que l'Union soit exemplaire, en termes de cohérence des politiques, de ciblage de ses actions, d'efficacité de ses interventions et qu'elle prenne mieux en compte les atouts respectifs de l'aide européenne et bilatérale.

Quelques mois avant l'ouverture des négociations sur les prochaines perspectives financières du budget de l'UE, la stratégie française pour la politique européenne de développement propose une vision globale de l'architecture européenne de l'aide pour les dix prochaines années.

Ce document rappelle l'importance de l'aide au développement dans les relations extérieures de l'Union européenne et plaide pour une modernisation de ses instruments financiers.

La Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et européennes

Les missions du ministère des Affaires étrangères et européennes sont :

- la synthèse et la mise en perspective de l'information sur l'évolution de la conjoncture internationale ainsi que la préparation des décisions de politique étrangère des autorités françaises ;
- la conception de la politique extérieure de la France ;
- la coordination des relations internationales de la France ;
- la protection des intérêts français à l'étranger et l'assistance aux ressortissants français hors du territoire.

La Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), créée en avril 2009 dans le cadre de la réorganisation du MAEE, permet à la diplomatie française de mieux anticiper, identifier et répondre aux défis de la mondialisation.

Confronté à des enjeux globaux qui ont un impact direct sur la vie de nos concitoyens, ainsi qu'à une multiplication des acteurs, le MAEE entend mettre ainsi l'accent sur le nécessaire traitement de ces enjeux planétaires, convaincu que chacune des grandes questions économiques, culturelles et sociétales appelle une action collective avec davantage d'ouverture et de partenariats, d'anticipation, de coordination interministérielle, de réactivité, d'interdisciplinarité et une approche résolument européenne.



Direction de la communication et du porte-parolat

www.diplomatie.gouv.fr