

Augmenter et améliorer l'aide de l'Union européenne: mesures 2006 pour une aide efficace

2006/2208(INI) - 02/03/2006 - Document de base non législatif

OBJECTIF : fixer un cadre général destiné à fournir aux pays bénéficiaires d'un soutien communautaire, une aide plus importante, plus efficace et plus rapide.

CONTEXTE : À la lumière des progrès limités accomplis vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), en particulier en Afrique sub-saharienne, l'UE a pris l'initiative politique dans le domaine du développement en juin 2005. Elle a approuvé une décision ambitieuse visant à augmenter l'aide apportée aux pays en développement (pour la faire passer à **0,56% du RNB d'ici à 2010**, soit une hausse d'environ **20 milliards EUR** par an d'ici à 2010), à améliorer son efficacité en coordonnant et en harmonisant les actions des États membres, et à placer l'Afrique au centre des priorités, en déclarant que ce continent devait recevoir au moins 50% de l'aide supplémentaire mise à disposition.

En décembre 2005, l'Union européenne a aussi approuvé une nouvelle déclaration sur la politique de développement, le «Consensus européen», qui formule, pour la 1^{ère} fois dans l'histoire de l'UE, des objectifs stratégiques communs en matière d'aide au développement.

La présente communication vise à concrétiser les engagements pris par l'UE et l'OCDE de 2005 et s'inscrit dans la suite logique du «Consensus européen».

CONTENU : Dans le contexte général de la mise en œuvre des OMD et du sommet des Nations unies de septembre 2005, la communauté des donateurs s'est engagée à Paris à changer radicalement ses pratiques en vue d'améliorer la qualité et l'impact de l'aide octroyée. L'Union s'est ainsi engagée à renforcer l'efficacité de l'aide qu'elle octroie en proposant une série de 9 mesures à mettre en œuvre selon un calendrier précis.

Ces 9 mesures, sous forme d'objectifs à atteindre, sont accompagnées d'actions concrètes à développer et mettre en œuvre d'ici 2010. Basées sur l'expérience acquise sur le terrain dans ce domaine, sur des bonnes pratiques et les attentes des pays partenaires, elles sont fondées sur les principes d'harmonisation, d'appropriation, d'alignement, et de gestion axée sur les résultats de développement définis dans la déclaration de Paris.

Le présent document propose donc en détail les 9 mesures que l'UE envisage de prendre accompagnées d'un calendrier contraignant de mise en œuvre. Il comporte également un plan d'action présentant les 4 mesures à mettre en œuvre **dans un délai immédiat** dans les pays partenaires ainsi que les 5 mesures restantes qui doivent être élaborées en 2006 et mises en œuvre sur le terrain **d'ici 2010**.

Il convient de noter que 2 des mesures immédiates prévues par le présent plan d'action sont présentées de manière plus détaillée dans 2 communications particulières (la communication sur le financement du développement et l'efficacité de l'aide – voir résumé du COM(2006)0085 - et la communication sur un cadre commun de programmation – voir résumé du COM(2006)0088)). En tant que tels, ces 3 documents constituent un «dispositif relatif à l'efficacité de l'aide» présenté au Conseil et au Parlement.

LES 9 OBJECTIFS DE L'UE POUR RENDRE L'AIDE PLUS EFFICACE : l'action de l'Union pour renforcer l'efficacité de l'aide obéit à 3 axes interconnectés, concernant respectivement :

1. une cartographie de l'aide et un contrôle transparents et fondés sur la connaissance des activités menées;
2. la mise en œuvre des engagements communs adoptés par la déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'alignement;
3. l'exécution du pilier relatif à l'efficacité de l'aide du «Consensus européen» et la stratégie de l'UE pour l'Afrique.

Axe I : Regard sur l'aide de l'UE : l'examen continu de l'aide a permis d'identifier certaines failles dans le système de l'octroi de l'aide. Dans ce contexte, il est proposé de tenir compte des succès et des échecs pour mieux redéployer les activités et les méthodes :

- 1) ***Affiner la cartographie de l'aide*** : il existe actuellement un « atlas » de l'aide communautaire qui doit être revu pour améliorer à la fois l'organisation et l'impact de l'aide. L'atlas des donateurs doit donc être affiné et comporter des évaluations plus précises et plus spécifiques - tout en conservant sa visibilité pour sensibiliser le public.
- 2) ***Réexamen de la réglementation de l'UE en matière de développement*** : le principal objectif est de donner aux pays partenaires, ainsi qu'à d'autres acteurs du développement, un aperçu aisément disponible des règles et des procédures en vigueur dans tous les États membres. Cette consolidation des régimes d'aide des États membres de l'UE sera fondue dans différents compendiums. Ces derniers sont conçus comme des manuels complets et opérationnels facilitant le travail de tous les opérateurs (qu'il s'agisse d'un fonctionnaire d'un pays partenaire, d'une PME ou d'une ONG) qui ont besoin de comprendre la réglementation applicable.
- 3) ***Contrôle du respect des promesses*** : dans la déclaration de Paris, les donateurs et les pays partenaires ont accepté d'établir un mécanisme de contrôle, sans créer une «industrie de contrôle» parallèle. Afin de maintenir l'élan des réformes et le rythme de mise en œuvre des mesures, l'UE a pleinement accordé son soutien à un processus de contrôle résolu mais réaliste – tant i) au niveau international pour les objectifs acceptés collectivement par la communauté de donateurs, que ii) au niveau de l'UE pour ses propres engagements et contributions supplémentaires.

Axe II : action immédiate : la contribution de l'Union aux OMD a été formellement sanctionnée par la déclaration de Paris (DP) sur l'harmonisation et l'alignement de février 2005. Il s'agit maintenant d'agir pour une mise en œuvre rapide des engagements pris :

- 4) ***Soutien aux processus locaux de coordination*** : il s'agit de déterminer des «feuilles de route» indiquant quelles mesures concrètes d'harmonisation (à partir d'une liste d'actions fournie) doivent être mises en œuvre par tous les donateurs de l'UE opérant dans un pays donné et avec l'aide des partenaires locaux.
- 5) ***Développement d'un cadre pluriannuel commun de programmation (CCP)*** : l'esprit du CCP est de créer un mécanisme, compatible avec les documents et les cycles nationaux existants, ouvert à d'autres donateurs et offrant un cadre permettant de regrouper les éléments constitutifs des systèmes des États membres qui se chevauchent, en réduisant ainsi les coûts de transaction de la programmation. Le cadre de programmation devrait permettre, à moyen terme, aux donateurs d'établir une réponse stratégique commune aux défis abordés dans l'analyse commune par pays et préparer le terrain, à long terme, pour une programmation commune potentielle.

- 6) **Développement des instruments locaux communs** : les instruments financiers communs (DFC) doivent servir à promouvoir des mécanismes uniques de dialogue, de paiement et d'information au niveau national - entre la communauté des donateurs et le pays partenaire, par l'adoption d'un document formel. L'objectif est de développer un modèle d'instrument commun qui sera adapté aux spécificités nationales.

Axe 3: renforcer le Consensus européen : le «Consensus européen sur le développement» souligne que l'efficacité de l'aide accordée par l'UE constitue un élément déterminant de sa vision commune. La stratégie de l'UE pour l'Afrique adoptée par le Conseil européen à la même date appelle également à une mise en œuvre rapide de l'Agenda pour l'Afrique. Il s'agit en particulier d'améliorer la complémentarité et d'assurer une présence minimale de l'UE dans les pays fragiles ; d'augmenter le nombre d'actions communes ; de renforcer la contribution et l'influence de l'UE, sur la base des principes du Consensus européen.

- 7) **Amélioration de la répartition des tâches** : il s'agit pour l'essentiel de renforcer la complémentarité des activités pour renforcer l'efficacité de l'aide. L'objectif est donc de renforcer la répartition des tâches - tant i) au niveau national que ii) aux niveaux transnationaux/régionaux, ce qui implique des défis de nature politique, de visibilité et d'opportunité.
- 8) **Activités communes croissantes de l'UE** : cette initiative vise à définir une approche stratégique du cofinancement qui donnera un rôle de catalyseur à une partie substantielle des fonds de la CE pour favoriser le développement d'un plus grand nombre d'activités communes de l'UE. Ainsi, outre une «offre active de la CE» (les fonds communautaires pourraient cofinancer des activités communes), il doit également exister une «offre passive de la CE» - par laquelle des fonds nationaux pourraient transiter administrativement par la Commission en vue de cofinancer des opérations liées à des activités élaborées au niveau national. Enfin, les nouveaux États membres développent de plus en plus leurs propres activités dans ce domaine. L'approche structurée proposée en matière de cofinancement devrait viser à soutenir leur expansion.
- 9) **Renforcement de la vision de l'UE sur l'aide au développement** : l'objectif est ici de renforcer le rôle politique et analytique de l'UE par des mesures concrètes, ainsi qu'à stimuler le débat européen sur le développement en promouvant les meilleures pratiques.

HORIZON 2006 : pour que l'UE soit à la hauteur de ses promesses, le plan d'action indique donc - pour chacun de ces 9 objectifs – des résultats indicatifs, pragmatiques et réalistes pour 2010, ainsi que des résultats intermédiaires pour 2008. Un calendrier est donc proposé, se présentant comme suit :

Axe 1 : regard sur l'aide de l'UE :

- Atlas des donateurs (**objectif 1** : immédiat)
- Compendium UE (**objectif 2** : à court terme)
- Mécanismes de contrôle (**objectif 3** : immédiat)

Axe 2 : mise en œuvre de l'Agenda de Paris :

- Feuilles de route (**objectif 4** : immédiat)
- Programmation commune (**objectif 5** : immédiat)
- Instruments communs (**objectif 6** : à court terme)

Axe 3 : renforcement du Consensus européen :

- Répartition des tâches (**objectif 7** : à court terme)
- Cofinancement (**objectif 8** : à court terme)
- Vision de l'Union (**objectif 9** : à court terme)