Informations de base

2012/2002(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Programme pour le changement: l'avenir de la politique de développement de l'UE **Subject** 6.30 Coopération au développement	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
DEVE Développement	GOERENS Charles (ALDE)	07/11/2011
	Rapporteur(e) fictif/fictive ZÁBORSKÁ Anna (PPE) CASHMAN Michael (S&D) SARGENTINI Judith (Verts /ALE)	

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
AFET Affaires étrangères	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
INTA Commerce international	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
ENVI Environnement, santé publique et sécurité alimentaire	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date
Affaires étrangères	3166	2012-05-14

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Coopération internationale et développement	PIEBALGS Andris

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
13/10/2011	Publication du document de base non-législatif	COM(2011)0637	Résumé
19/01/2012	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
14/05/2012	Débat au Conseil		Résumé
10/07/2012	Vote en commission		
16/07/2012	Dépôt du rapport de la commission	A7-0234/2012	Résumé
22/10/2012	Débat en plénière		
23/10/2012	Décision du Parlement	T7-0386/2012	Résumé
23/10/2012	Résultat du vote au parlement		
23/10/2012	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de la procédure	2012/2002(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	DEVE/7/08564

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE485.931	15/03/2012	
Amendements déposés en commission		PE491.146	06/06/2012	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0234/2012	16/07/2012	Résumé
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0386/2012	23/10/2012	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif	COM(2011)0637	13/10/2011	Résumé
Document de la Commission (COM)	COM(2011)0638	13/10/2011	Résumé

Parlements nationaux

Type de document	Parlement /Chambre	Référence	Date	Résumé
Contribution	RO_CHAMBER	COM(2011)0637	23/01/2012	

Programme pour le changement: l'avenir de la politique de développement de l'UE

2012/2002(INI) - 13/10/2011 - Document de base non législatif

OBJECTIF : prévoir un cadre d'action pour accroître l'impact de la politique de développement de l'UE d'ici à 2015 et accélérer le processus de réduction de la pauvreté.

CONTEXTE : en vertu du traité de Lisbonne, le soutien aux efforts déployés par les pays en développement pour éradiquer la pauvreté est l'objectif premier de la politique de développement et une priorité de l'action extérieure de l'UE. Elle contribue en particulier à mettre en œuvre la stratégie 2020 de l'UE et à **soutenir la réalisation des OMD**.

Pourtant, la grande pauvreté persiste dans de nombreuses régions du monde. La population mondiale continuant à augmenter, la Commission estime qu'il faut renforcer l'action visant à relever les défis mondiaux tels que la prévention des conflits, la sécurité, la protection de l'environnement, le changement climatique, et à fournir des biens publics mondiaux tels que la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau et aux services d'assainissement, la sécurité énergétique et les migrations.

L'UE est en première ligne de l'aide au développement et bien plus que le 28e donateur européen. La Commission met en œuvre 20% de l'effort d'aide collectif de l'UE, tout en jouant le rôle de coordinateur, de rassembleur et de décideur politique.

Mais pour être pleinement efficaces, **l'UE et ses États membres doivent parler d'une seule voix** et agir en parfaite osmose afin d'obtenir de meilleurs résultats et **d'améliorer la visibilité de l'UE**.

Compte tenu de la période économique et budgétaire actuelle difficile, il est d'autant plus essentiel de veiller à ce que l'aide soit dépensée efficacement, produise les meilleurs résultats possibles et stimule d'autres financements en faveur du développement.

C'est la raison pour laquelle, la Commission propose un cadre stratégique pour renforcer l'impact de la politique européenne de développement.

CONTENU : se fondant sur les résultats d'une consultation publique lancée en 2010 qui avait démontré la nécessité d'accroître l'impact de l'aide européenne au développement, la Commission propose, avec la présente communication, **des changements de sa politique de développement sur plusieurs fronts**. L'UE doit notamment veiller à cibler son offre sur les pays partenaires dans lesquels elle peut exercer l'impact le plus élevé et dans un souci d'efficacité optimale, ces objectifs doivent s'accompagner:

- de partenariats pour le développement différenciés;
- d'une action coordonnée de l'UE;
- d'une cohérence accrue entre les politiques de l'UE.

La Commission propose un programme pour le changement ciblé sur:

- l'accroissement de la part des programmes de coopération nationale et régionale de l'UE consacrés à un certain nombre de **priorités** que sont les droits de l'homme et la gouvernance d'une part et la croissance inclusive et durable, d'autre part ;
- la concentration des activités menées par l'UE dans chaque pays sur **3 secteurs maximum**;
- l'accroissement du volume et de la part de l'aide de l'UE en faveur des pays qui en ont le plus besoin, notamment **les pays les plus fragiles**;
- une plus grande importance accordée aux **aspects liés aux droits de l'homme, à la démocratie et à la bonne gouvernance** lors de la définition de la combinaison d'instruments et de modalités d'aide à mettre en œuvre au niveau du pays;
- le maintien d'un **soutien à l'inclusion sociale et au développement humain** s'élevant à au moins 20% de l'aide de l'UE;
- une concentration accrue sur l'investissement dans les **moteurs d'une croissance économique inclusive et durable**, qui constitue l'ossature des efforts de réduction de la pauvreté;
- l'accroissement de la part de l'aide fournie par l'UE au titre d'instruments financiers novateurs, notamment dans le cadre de mécanismes permettant de combiner subventions et prêts;
- une concentration sur les mesures visant à aider les pays en développement à **réduire leur exposition aux chocs mondiaux** tels que le changement climatique, la dégradation des écosystèmes et des ressources, ainsi que la volatilité et la hausse des prix de l'énergie et des produits agricoles, par un ciblage des investissements sur l'agriculture et l'énergie durables;
- la mise en œuvre de mesures visant à relever les défis de la sécurité, de la fragilité et de la transition ;
- le déploiement de stratégies de réponse conjointes de l'UE et des États membres, fondées sur les propres stratégies de développement des partenaires ;
-

- la mise en place d'un cadre commun de notification des résultats à l'échelle de l'UE;
- une cohérence accrue des politiques au service du développement, notamment au moyen de nouveaux programmes thématiques développant des synergies entre défis mondiaux et éradication de la pauvreté.

Le programme pour le changement proposé n'a pas vocation à redéfinir les grands principes stratégiques. Il n'affaiblira pas l'objectif global d'élimination de la pauvreté poursuivi par l'UE dans le contexte d'un développement durable, conformément au consensus européen sur le développement. Les engagements pris par l'UE en matière de financement du développement, de réalisation des OMD et d'efficacité de l'aide restent fermes, de même que les ambitions qu'elle affiche en tant qu'acteur politique et donateur de premier plan.

L'UE souhaite parvenir à **un engagement réciproque accru avec ses partenaires**, notamment une responsabilisation mutuelle au regard des résultats. Le dialogue engagé au niveau du pays dans un cadre de donateurs coordonné doit déterminer précisément le champ et les modalités d'intervention de l'UE. Une collaboration plus efficace sera également déployée dans le cadre du système multilatéral.

Les grandes priorités :

1) Droits de l'homme, démocratie et autres aspects clés de la bonne gouvernance : le soutien de l'UE à la gouvernance doit occuper une place plus importante dans tous les partenariats.

L'action de l'UE sera ainsi axée sur:

- la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit : l'UE doit continuer de soutenir la démocratisation, des élections libres et équitables, le fonctionnement des institutions, la liberté des médias et l'accès à Internet, la protection des minorités, etc.;
- l'égalité entre hommes et femmes et l'émancipation des femmes en tant qu'actrices du développement et militantes pour la paix ;
- la gestion du secteur public pour une meilleure qualité de service, en particulier, gestion des finances publiques, lutte contre la fraude, et renforcement des institutions, en mettant l'accent sur la gestion des ressources humaines ;
- la politique et l'administration fiscales ;
- la corruption dans le cadre de programmes de gouvernance soutenant des actions de promotion, de sensibilisation et d'information et renforçant les capacités des autorités de contrôle et de surveillance et du pouvoir judiciaire;
- la société civile et les pouvoirs locaux, de sorte à rendre ces derniers capables de jouer un rôle d'observateur critique et de partenaire du dialogue avec les pouvoirs nationaux ;
- les ressources naturelles en vue d'encourager une gestion durable et transparente des ressources naturelles, y compris des matières premières et des ressources marines, et des services écosystémiques, plus particulièrement pour les petits exploitants agricoles;
- la corrélation entre le développement et la sécurité dans une optique de prévention des conflits.

2) Une croissance économique inclusive et durable : l'UE doit également promouvoir un travail décent en englobant la création d'emplois, la garantie des droits au travail, la protection sociale et le dialogue social. Elle doit également se concentrer sur la protection de l'environnement, de la biodiversité et des ressources naturelles et prévenir les catastrophes naturelles.

L'UE doit ainsi cibler son aide sur:

- les secteurs qui jettent les bases de la croissance et contribuent à son caractère inclusif, notamment la **protection sociale, la santé et l'éducation**;
- les vecteurs d'une croissance inclusive et durable, notamment un **environnement plus favorable aux entreprises et une intégration régionale approfondie**;
- les secteurs qui exercent un effet multiplicateur sur les économies des pays en développement et contribuent à la protection de l'environnement, aux mesures de prévention du changement climatique et d'adaptation à celui-ci, notamment une **agriculture et une énergie durables**.

Des partenariats différenciés : la communication insiste sur la nécessité pour l'UE de moduler son aide au développement en fonction :

- des besoins du pays en fonction d'indicateurs de vulnérabilité et de fragilité;
- des capacités des pays à générer suffisamment de ressources financières et naturelles et des capacités d'absorption crédibles ;
- des engagements des pays en termes de résultats (bonne gouvernance et solidité dans la gestion des finances) ;
- de l'impact potentiel de l'aide de l'UE pour promouvoir et soutenir les réformes politiques, économiques, sociales et environnementales dans les pays qui en ont le plus besoin et renforcer l'effet de levier sur ces derniers.

Coordination et meilleure cohérence de l'aide : la communication insiste sur **une programmation conjointe de l'aide de l'UE et des États membres**, ce qui contribuerait à réduire sa fragmentation et à accroître son impact proportionnellement aux niveaux des engagements pris. L'objectif est de parvenir à un processus de programmation simplifié et plus rapide qui serait exécuté dans une large mesure sur le terrain. Sur le plan opérationnel, l'UE et les États membres doivent recourir aux modalités d'aide facilitant une action commune telles que l'appui budgétaire (dans le cadre d'un «contrat unique établi par l'UE»), les fonds fiduciaires de l'UE et la coopération déléguée.

Sur le plan de la cohérence enfin, la communication précise que le futur cadre financier pluriannuel devra renforcer la cohérence des politiques au service du développement en mettant au point des programmes thématiques qui intégreront des politiques de l'UE dans la coopération au développement tout en contribuant à **éradiquer la pauvreté**.

Programme pour le changement: l'avenir de la politique de développement de l'UE

2012/2002(INI) - 14/05/2012

Le Conseil a discuté de l'avenir de la politique de développement de l'UE et a adopté des conclusions sur le thème "Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement".

Un environnement mondial en mutation rapide et la nouvelle architecture de l'aide internationale exigent une approche plus globale, plus réactive et plus efficace en ce qui concerne l'action extérieure et la politique de développement. Le Conseil a défini une **approche renouvelée de l'UE en matière de politique de développement**, qui à l'avenir sera centrée sur les pays et les secteurs où l'impact pourra être le plus grand. Ces nouveaux principes serviront de base pour les instruments financiers de l'UE destinés à l'action extérieure dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, et notamment pour **le nouvel instrument de la coopération au développement**.

Programme pour le changement: l'avenir de la politique de développement de l'UE

2012/2002(INI) - 16/07/2012 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission du développement a adopté le rapport d'initiative de Charles GOERENS (ADLE, LU) sur le programme pour le changement ou l'avenir de la politique de développement de l'UE, en réponse à une communication de la Commission sur le même thème.

Tout en reconnaissant les aspects innovants du «programme pour le changement» proposé par la Commission, les députés estiment que **ce programme ne contient aucune proposition visant à mettre en œuvre la cohérence des politiques pour le développement dans la pratique** et ne prévoit pas de liens entre l'aide au développement et les autres politiques de l'UE, notamment la politique commerciale, la politique agricole et la politique de la pêche de l'Union. Ils rappellent la mise en place d'un mécanisme d'homogénéisation combinant les subventions publiques et les emprunts aux institutions financières ainsi que d'autres mécanismes de partage des risques. Ils demandent cependant à la Commission de fournir des informations claires sur la manière dont ce mécanisme poursuit l'objectif d'une politique de développement fondée sur les critères de l'APD (aide publique au développement) et sur celle dont le pouvoir de contrôle revient au Parlement européen.

Redistribution de l'aide : rappelant l'engagement de l'UE à se conformer à son objectif de consacrer 0,7% de son PIB au développement d'ici 2015 et le caractère indispensable de la lutte contre la pauvreté dans les pays émergents, les députés constatent l'intention de la Commission de promouvoir une croissance inclusive et durable au service du développement humain. Ils **regrettent toutefois que le document ne fasse pas mention de la nécessité de promouvoir une meilleure redistribution de l'aide**. Ils soulignent notamment que, dans une perspective de développement, ce nouvel instrument ne devrait avoir d'autres objectifs que **la réduction de la pauvreté et la lutte contre les inégalités**. Ils mettent en évidence le fait qu'une attention exclusive pour la croissance économique et un excès de confiance dans les effets de redistribution automatique du développement du secteur privé risquent de mener à une **croissance déséquilibrée et non inclusive**. Les députés demandent au contraire à l'Union de réexaminer sa stratégie en faveur des politiques de développement durable, notamment le commerce équitable, la redistribution des richesses et la justice sociale, afin d'améliorer les conditions de vie et de travail de l'ensemble de la population.

Pays à revenu intermédiaires : les députés constatent que la Commission a placé la pauvreté au cœur de sa nouvelle politique de «différenciation» mais que 70% des personnes dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté vivent dans des **pays à revenu intermédiaire**, dont bon nombre restent fragiles et vulnérables, notamment les petits États insulaires en développement. Ils regrettent, par conséquent, que les pauvres, dans ces pays, restent privés d'accès à l'éducation, à la santé et à d'autres fruits de la croissance économique interne et invitent la Commission à fixer des critères de vulnérabilité dans les orientations de programmation communes du nouvel instrument de financement de la coopération au développement et du 11ème Fonds européen de développement (FED) actuellement examiné.

Les députés jugent également indispensable de voir les pays à revenu intermédiaire **consacrer une partie de plus en plus importante de leur revenu à des fins sociales**, permettant, de ce fait, à l'Union européenne de réduire graduellement ses programmes de développement encore en cours, au bénéfice des pays les plus pauvres, tout en maintenant un partenariat étroit avec les pays à revenu intermédiaire, en particulier dans les domaines sociaux. Dans ce contexte, les députés réaffirment leur engagement en faveur de l'inclusion sociale et appuient l'objectif d'allouer **au moins 20% de l'aide de l'Union dans son ensemble aux services sociaux de base**, tels que définis par les Nations unies dans les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Programme pour le changement : les députés soutiennent la vision de la Commission dans son intention de concentrer les activités menées par l'UE dans chaque pays partenaire sur un nombre restreint de secteurs prioritaires, et appellent celle-ci à :

- favoriser une approche stratégique fondée sur les droits, qui respecte les droits individuels et collectifs de la population dans les pays en développement ;
- assurer que les régimes de droit foncier soient efficacement mis en œuvre dans les pays en développement et soient dûment contrôlés ;
- mettre en œuvre l'article 32 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (UNCRPD), sachant que 82% des personnes handicapées dans les pays en développement vivent sous le seuil de pauvreté ;
- garantir une stratégie plus claire et plus ciblée en matière de nutrition, qui aborde la gouvernance de la sécurité alimentaire et qui réduise la volatilité des prix alimentaires d'ici fin 2012 ;
- préciser le rôle des autorités régionales et locales comme acteurs importants et indépendants, non seulement au service de l'exécution de programmes ou projets de développement, mais aussi en tant qu'acteurs de base dans le processus d'élaboration de politiques de développement ;

- inclure les obligations et devoirs des investisseurs étrangers qui opèrent dans les pays en développement en faveur du respect des droits de l'homme, des normes environnementales et des principales normes de travail de l'OIT et faire en sorte que les sociétés européennes soient juridiquement responsables dans leur pays d'origine du manquement à ces obligations et devoirs de la part de leurs filiales à l'étranger et des entités qu'elles contrôlent.

Les députés appellent en outre tant la Commission, que le SEAE ou l'Union européenne, chacun à son niveau à :

- négocier une feuille de route pour la **réduction progressive de l'aide publique au développement dans le cas des pays à revenu intermédiaire** en les associant progressivement aux accords de coopération triangulaires nord-sud-sud;
- faire en sorte que cette réduction progressive soit effectuée en ayant toujours à l'esprit le principe de prévisibilité de l'aide;
- tenir l'engagement d'adopter une «approche fondée sur les droits de l'homme» dans l'ensemble du processus de coopération au développement et consentir des efforts supplémentaires afin **d'intégrer plus efficacement les droits de l'homme** et la démocratie dans l'ensemble de la coopération au développement ;
- faire en sorte que le soutien budgétaire soit davantage lié à la situation des droits de l'homme et de la gouvernance des pays bénéficiaires;
- clarifier le lien de causalité entre développement et migration ;
- accorder une attention particulière aux **droits des minorités** et inclure des clauses non négociables relatives aux droits de l'homme et à la non-discrimination dans les programmes de développement ;
- faire en sorte que si des **sources innovantes de financement** du développement sont initiées, elles viennent compléter les sources existantes, selon une approche en faveur des pauvres ;
- **reconnaître le droit des pays en développement à réglementer les investissements**, favoriser les investisseurs qui soutiennent la stratégie de développement du pays partenaire et accorder un traitement préférentiel aux investisseurs nationaux et régionaux, afin d'encourager l'intégration régionale.

Les députés encouragent par ailleurs le Conseil à donner suite à la proposition de la Commission visant à instaurer une **taxe sur les transactions financières** efficace et conçue pour générer des revenus afin de respecter les priorités du développement inclusif et global.

Gouvernance : en matière de gouvernance, les députés soulignent la nécessité de :

- **renforcer le dialogue politique**, en particulier entre les trois institutions de l'UE, pour renforcer le degré de consensus et d'engagement existant lors de l'adoption du «Consensus européen pour le développement» en 2005, qui devrait demeurer le cadre théorique de la cohérence des politiques pour le développement;
- ajouter la **signature de la Haute représentante de l'Union** pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Consensus européen pour le développement, étant donné que le Service européen pour l'action extérieure qu'elle préside assume des responsabilités importantes en matière de programmation.

Les députés regrettent par ailleurs que la Commission appelle uniquement le Conseil à approuver son programme pour le changement, et ce malgré le fait que le contrôle démocratique, tel que prévu par le traité de Lisbonne, doit être appliqué intégralement dans le domaine de la mise en œuvre de la politique de développement. Ils rappellent que pour devenir opérationnel, tout changement dans les priorités géographiques, thématiques et sectorielles de la coopération de l'Union devra être **décidé en codécision par le Parlement et le Conseil dans le cadre des instruments pour le financement de la coopération au développement**, qui relèvent de la procédure législative ordinaire.

Ils rappellent par ailleurs l'impératif d'une démarche cohérente des 28 acteurs d'ores et déjà réunis par le Consensus et insistent sur une lecture commune de la situation et une perception commune des enjeux stratégiques. Á cette fin, les députés demandent la création **d'une cellule de réflexion indépendante**, rattachée administrativement à la Commission, dont l'objectif consisterait à développer la capacité d'analyse et de conseil pour tous les acteurs européens de la coopération.

Enfin, les députés invitent les **représentants des parlements nationaux** des États membres à tenir des réunions annuelles structurées avec le Parlement européen afin de garantir la cohérence des dépenses en matière d'aide au développement et de renforcer la cohérence des politiques au service du développement.

Programme pour le changement: l'avenir de la politique de développement de l'UE

2012/2002(INI) - 23/10/2012 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 540 voix pour, 36 voix contre et 65 abstentions, une résolution sur le programme pour le changement ou l'avenir de la politique de développement de l'UE, en réponse à une communication de la Commission sur le même thème.

Tout en reconnaissant les aspects innovants du «programme pour le changement» proposé par la Commission qui privilégie, entre autres, le recours à l'appui budgétaire, à la combinaison de subventions et de prêts, ainsi qu'à la promotion du secteur privé, le Parlement déplore le manque de dialogue politique entre acteurs institutionnels du programme, ce qui est **particulièrement dommageable à la cohérence des politiques pour le développement** (CPD). La communication ne contient ainsi aucune proposition visant à mettre en œuvre la cohérence des politiques pour le développement dans la pratique et ne prévoit pas de liens entre l'aide au développement et les autres politiques de l'UE, notamment la politique commerciale, la politique agricole et la politique de la pêche de l'Union. Il rappelle la mise en place d'un mécanisme d'homogénéisation combinant les subventions publiques et les emprunts aux institutions financières ainsi que d'autres mécanismes de partage des risques. Il demande cependant à la Commission de fournir des informations claires sur la manière dont ce mécanisme poursuit l'objectif d'une politique de développement fondée sur les critères de l'APD (aide publique au développement) et sur celle dont le pouvoir de contrôle revient au Parlement européen. Il rejette au passage toute tentative d'étendre la définition de l'APD afin d'inclure les approches «de toute l'Union» et «APD+» récemment proposées par la Commission, **ainsi**

que les aspects non relatifs à l'aide, tels que les flux financiers, les dépenses militaires, l'annulation de la dette, en particulier l'annulation des dettes de crédit à l'exportation, ainsi que les fonds dépensés en Europe pour les étudiants et les réfugiés.

Redistribution de l'aide : rappelant l'engagement de l'UE à se conformer à son objectif de consacrer 0,7% de son PIB au développement d'ici 2015 et le caractère indispensable de la lutte contre la pauvreté dans les pays émergents, le Parlement constate l'intention de la Commission de promouvoir une croissance inclusive et durable au service du développement humain. Il **regrette toutefois que le document ne fasse pas mention de la nécessité de promouvoir une meilleure redistribution de l'aide**. Il souligne notamment que, dans une perspective de développement, ce nouvel instrument ne devrait avoir d'autres objectifs que **la réduction de la pauvreté et la lutte contre les inégalités**. Il met en évidence le fait qu'une attention exclusive pour la croissance économique et un excès de confiance dans les effets de redistribution automatique du développement du secteur privé risquent de mener à une **croissance déséquilibrée et non inclusive**. Le Parlement demande au contraire à l'Union de réexaminer sa stratégie en faveur des politiques de développement durable, notamment le commerce équitable, la redistribution des richesses et la justice sociale, afin d'améliorer les conditions de vie et de travail de l'ensemble de la population, tant dans les zones urbaines que dans les zones rurales.

Pays à revenu intermédiaires : le Parlement constate que la Commission a placé la pauvreté au cœur de sa nouvelle politique de «différenciation» mais que 70% des personnes dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté vivent dans des **pays à revenu intermédiaire**, dont bon nombre restent fragiles et vulnérables, notamment les petits États insulaires en développement. Il regrette, par conséquent, que les pauvres, dans ces pays, restent privés d'accès à l'éducation, à la santé et à d'autres fruits de la croissance économique interne et invite la Commission à fixer des critères de vulnérabilité dans les orientations de programmation communes du nouvel instrument de financement de la coopération au développement et du 11ème Fonds européen de développement (FED) actuellement examiné.

Le Parlement juge également indispensable de voir les pays à revenu intermédiaire **consacrer une partie de plus en plus importante de leur revenu à des fins sociales**, permettant, de ce fait, à l'Union européenne de réduire graduellement ses programmes de développement encore en cours, au bénéfice des pays les plus pauvres, tout en maintenant un partenariat étroit avec les pays à revenu intermédiaire, en particulier dans les domaines sociaux. Dans ce contexte, il réaffirme son engagement en faveur de l'inclusion sociale et appuie l'objectif d'allouer **au moins 20% de l'aide de l'Union dans son ensemble aux services sociaux de base**, tels que définis par les Nations unies dans les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Programme pour le changement : d'une manière générale, le Parlement estime que le programme pour le changement doit mener à **un véritable changement politique**, en se concentrant sur le respect des droits individuels et collectifs de la population dans les pays en développement. Il soutient la vision de la Commission dans son intention de concentrer les activités menées par l'UE dans chaque pays partenaire sur un nombre restreint de secteurs prioritaires, mais rappelle que ces priorités devraient respecter le principe d'«ownership» et les priorités du partenaire.

Dans ce contexte, il appelle la Commission à envisager les points suivants dans le cadre de la mise en œuvre de son programme :

- adopter l'intégration de la dimension de la famille en tant que principe directeur universel pour la réalisation des objectifs de l'Union en matière de développement;
- favoriser une approche stratégique fondée sur les droits, qui respecte les droits individuels et collectifs de la population dans les pays en développement ;
- assurer que les régimes de droit foncier soient efficacement mis en œuvre dans les pays en développement et soient dûment contrôlés ;
- mettre en œuvre l'article 32 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (UNCRPD), sachant que 82% des personnes handicapées dans les pays en développement vivent sous le seuil de pauvreté ;
- garantir une stratégie plus claire et plus ciblée en matière de nutrition, qui aborde la gouvernance de la sécurité alimentaire et qui réduise la volatilité des prix alimentaires d'ici fin 2012 ;
- modifier la structure de l'aide pour le commerce et les instruments de facilitation des échanges de l'Union, qui ne ciblent actuellement que les secteurs d'exportation, afin de faciliter les échanges pour les marchés locaux et régionaux ;
- préciser le rôle de la société civile et des autorités régionales et locales comme acteurs importants et indépendants, non seulement au service de l'exécution de programmes ou projets de développement, mais aussi en tant qu'acteurs de base dans le processus d'élaboration de politiques de développement ;
- inclure les obligations et devoirs des investisseurs étrangers qui opèrent dans les pays en développement en faveur du respect des droits de l' homme, des normes environnementales et des principales normes de travail de l'OIT et faire en sorte que les sociétés européennes soient juridiquement responsables dans leur pays d'origine du manquement à ces obligations et devoirs de la part de leurs filiales à l'étranger et des entités qu'elles contrôlent.

Le Parlement appelle en outre tant la Commission, que le SEAE ou l'Union européenne, chacun à son niveau à :

- négocier une feuille de route pour la **réduction progressive de l'aide publique au développement dans le cas des pays à revenu intermédiaire** en les associant progressivement aux accords de coopération triangulaires nord-sud-sud;
- faire en sorte que cette réduction progressive soit effectuée en ayant toujours à l'esprit le principe de prévisibilité de l'aide;
- tenir l'engagement d'adopter une «approche fondée sur les droits de l'homme» dans l'ensemble du processus de coopération au développement et consentir des efforts supplémentaires afin **d'intégrer plus efficacement les droits de l'homme** et la démocratie dans l' ensemble de la coopération au développement ;
- faire en sorte que le soutien budgétaire soit davantage lié à la situation des droits de l'homme et de la gouvernance des pays bénéficiaires;
- clarifier le lien de causalité entre développement et migration ;
- accorder une attention particulière aux **droits des minorités** et inclure des clauses non négociables relatives aux droits de l'homme et à la non-discrimination dans les programmes de développement ;
- faire en sorte que si des **sources innovantes de financement** du développement sont initiées, elles viennent compléter les sources existantes, selon une approche en faveur des pauvres ;
- **reconnaître le droit des pays en développement de réglementer les investissements**, favoriser les investisseurs qui soutiennent la stratégie de développement du pays partenaire et accorder un traitement préférentiel aux investisseurs nationaux et régionaux, afin d'encourager l' intégration régionale.

Sur la question des droits de l'homme, le Parlement estime que dans les communications de la Commission, la question des droits de l'homme apparaît essentiellement en tant qu'élément faisant partie d'une conditionnalité de bonne gouvernance plus large, alors qu'il doit plutôt s'agir d'une compréhension intégrée des droits de l'homme au travers de laquelle les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux reçoivent une attention tout aussi importante. En ce sens, le développement est compris en premier lieu dans le sens du **développement humain**.

Le Parlement encourage par ailleurs le Conseil à donner suite à la proposition de la Commission visant à instaurer une **taxe sur les transactions financières** efficace et conçue pour générer des revenus afin de respecter les priorités du développement inclusif et global.

Rappelant les objectifs du Consensus européen pour le développement, le Parlement rappelle l'impératif d'une démarche cohérente des 28 acteurs d' ores et déjà réunis par le Consensus et insiste sur une **lecture commune** de la situation et une perception commune des enjeux stratégiques. Il appelle à la création d'une **cellule de réflexion indépendante**, rattachée administrativement à la Commission, dont l'objectif consisterait à développer la capacité d'analyse et de conseil pour tous les acteurs européens de la coopération, afin d'assurer la valeur ajoutée d'une politique bien coordonnée et cohérente.

Le Parlement met également en évidence la nécessité : i) de tenir mieux compte de la dimension de genres dans les questions de développement ; ii) de renforcer la durabilité et la soutenabilité des investissements dans le développement ; iii) de prendre en considération des thématiques telles que celles du changement climatique et de l'accès universel à l'énergie ; iv) d'évoquer la question de l'acquisition ou de la location de terres agricoles par des investisseurs étrangers alors que cette stratégie met en danger l'autosuffisance alimentaire et engendre un réel danger de malnutrition pour les populations locales.

Programme pour le changement: l'avenir de la politique de développement de l'UE

2012/2002(INI) - 13/10/2011 - Pour information

L'appui budgétaire constitue un instrument majeur de la politique globale de développement de l'UE à l'égard des pays partenaires. Il implique un dialogue avec les pays partenaires, des transferts financiers vers le compte du trésor public du pays partenaire, l'évaluation des performances et le renforcement des capacités, sur la base du partenariat et de la responsabilité mutuelle. Il vise avant tout à renforcer l'efficacité de l'aide et à réaliser les objectifs fixés en matière de développement durable.

Avec la présente communication, la Commission établit **une nouvelle politique en matière d'appui budgétaire et présente des propositions d'action pour une approche coordonnée de l'UE**. Elle vise à adapter la politique d'appui budgétaire au nouvel environnement politique et stratégique, notamment au traité de Lisbonne, et à faire de l'appui budgétaire de l'UE un instrument plus efficace. Les États membres peuvent également considérer ces propositions d'action comme des recommandations pour leur appui budgétaire bilatéral, afin de parvenir à une approche coordonnée au niveau de l' ensemble de l'UE.

Á la suite d'une communication sur l'appui budgétaire en 2000, la Commission s'est lancée dans une approche axée sur les résultats fondée sur des indicateurs. Elle **maintient aujourd'hui son engagement en faveur d'opérations d'appui budgétaire axées sur les résultats** et entend renforcer davantage l'évaluation des progrès accomplis et le suivi des résultats, notamment en utilisant des indicateurs de processus.

Défis et objectifs à atteindre : l'appui budgétaire de l'UE doit être fourni pour servir de vecteur de changement en vue de répondre aux **5 principaux défis et objectifs suivants en matière de développement**.

1. **Promotion des droits de l'homme et des valeurs démocratiques** : dans le cadre de l'appui budgétaire général de l'UE, la Commission vise à favoriser la responsabilité nationale et à renforcer les mécanismes de contrôle nationaux, première étape pour améliorer la gouvernance et le respect des valeurs fondamentales. Lorsque l'engagement du pays partenaire vis-à-vis des valeurs fondamentales se détériore de manière significative, une stratégie de réponse adéquate et coordonnée au niveau de l'UE et des États membres doit être définie et mise en œuvre. Sauf s'il apparaît de manière patente que les intérêts financiers et la réputation de l'UE doivent être protégés, auquel cas l'appui budgétaire général peut être immédiatement suspendu, la réponse de l'UE à cette détérioration devrait être progressive et proportionnée. S'il y a lieu, des mesures visant à limiter l'incidence de la stratégie de réponse sur les populations pauvres devraient être élaborées conjointement par l'UE et ses États membres, en coopération avec d'autres donateurs de pays tiers. Il devrait être possible, dans ce cas, d'ajuster le volume d'une tranche fixe et/ou réaffecter les fonds à des programmes sectoriels, acheminer les fonds aux groupes cibles par l'intermédiaire d' organisations non gouvernementales ou renforcer d'autres modalités d'octroi de l'aide telles que les projets. Afin de mieux refléter ces changements fondamentaux, l'appui budgétaire général de l'UE devrait à l'avenir porter l'appellation de «**contrats de bonne gouvernance et de développement**».
2. **Amélioration de la gestion financière, de la stabilité macroéconomique, de la croissance inclusive et de la lutte contre la corruption et la fraude** : l'appui budgétaire, et notamment les «contrats de bonne gouvernance et de développement», devraient être utilisés pour **renforcer les systèmes publics de base, tels que la gestion des finances publiques et l'administration publique**. Dans le cadre de son objectif visant à améliorer les systèmes publics de base, notamment la passation des marchés publics, l'appui budgétaire contribuera à lutter contre la corruption et les délits liés à la fraude. Les pays partenaires devraient s'engager à informer la Commission, ainsi que l'ensemble des partenaires de manière générale, lorsque des allégations relatives à d'éventuels cas de fraude ou de corruption sont portées à la connaissance des autorités nationales.
3. **Promotion des réformes sectorielles et amélioration de la prestation des services au niveau sectoriel** : dès lors qu'il s'agit de promouvoir la prestation des services ou les réformes dans un secteur spécifique (ou un ensemble de secteurs associés) sur la base de la stratégie sectorielle d'un gouvernement partenaire, la fourniture d'un appui budgétaire sectoriel peut être décisif pour renforcer les capacités du gouvernement local. Dans ce contexte, la Commission entend recourir davantage à l'appui budgétaire sectoriel pour faire face aux contraintes sectorielles, promouvoir les réformes et améliorer la prestation des services en faveur des populations. Afin de mieux illustrer ces changements fondamentaux, l'appui budgétaire sectoriel de l'UE devrait à l'avenir porter l'appellation de «**contrats de réforme sectorielle**».

4. **Construction de l'appareil de l'État dans les États fragiles et recherche de solutions aux défis du développement dans les petits États insulaires en développement (PEID) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)** : les situations de fragilité exigent que des actions soient menées pour aider les pays partenaires à assurer les fonctions essentielles de l'État. **La décision de fournir un appui budgétaire de l'UE devrait être prise au cas par cas**, sur la base d'une évaluation des bénéfices escomptés et des risques éventuels. La Commission veillera à ce que ces décisions prennent en compte la situation globale sur le plan politique et de la sécurité, les risques financiers et le coût potentiel de la non-intervention. La dynamique du changement devrait être évaluée, dans la mesure du possible, sur la base d'une **analyse conjointe de l'UE et des États membres**. Cette dernière devrait servir de base à la coordination avec les principaux partenaires au développement. Une approche progressive et fragmentée de l'appui budgétaire de l'UE devrait être privilégiée afin de s'adapter au mieux aux circonstances spécifiques et de gérer les risques. Cet appui budgétaire devrait à l'avenir porter l'appellation de «**contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État**» afin de mieux refléter ces éléments.
5. **Meilleure mobilisation des ressources financières nationales et moindre dépendance vis-à-vis de l'aide** : en programmant l'appui budgétaire de l'UE, et particulièrement les contrats de bonne gouvernance et de développement, **la Commission entend mettre davantage l'accent sur la mobilisation des ressources financières nationales, y compris celles provenant des ressources naturelles**. Dans les pays riches en ressources, l'UE devrait renforcer le soutien en faveur de programmes de réforme globaux, en favorisant l'amélioration de la gouvernance, de la transparence et de la responsabilité en matière de ressources naturelles. En effet, **l'équité et la transparence des systèmes fiscaux** sont essentielles pour favoriser la citoyenneté et la construction de l'appareil de l'État.

Approche coordonnée de l'appui budgétaire de l'UE : l'UE devrait œuvrer de concert avec les États membres en vue notamment d'établir un «**contrat de bonne gouvernance et de développement unique de l'UE**». Une action commune permettrait d'accroître l'effet de levier du dialogue politique et du dialogue sur les actions à mener, ainsi que l'impact de l'appui budgétaire bilatéral de l'UE et des États membres sur le développement des pays partenaires. La communication fixe à cet effet une série de **principes fondamentaux sur lesquels devrait se fonder la coordination**, incluant notamment un échange systématique d'informations au minimum et la mise en place d'approches communes des mécanismes d'appui budgétaire comme but ultime.

Critères d'admissibilité à l'appui budgétaire : la Commission continuera d'appliquer les 3 critères d'admissibilité en vigueur, tout en renforçant les aspects suivants de chacun de ces critères:

1. **Cadre macroéconomique stable**: la Commission veillera tout particulièrement à ce que la politique et les objectifs budgétaires soient cohérents avec la stabilité macroéconomique et à ce que leur gestion soit effectuée conformément à des règles saines en matière de transparence budgétaire et de niveau d'endettement soutenable. L'évaluation sera réalisée conformément à la politique de l'UE sur la fiscalité et le développement.
2. **Politiques et réformes au niveau national/sectoriel**: ces dernières devraient être axées sur la croissance durable et la réduction de la pauvreté conformément à la politique proposée dans la communication intitulée «La politique de développement de l'UE – Un programme pour le changement: accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne».
3. **Gestion des finances publiques**: avant de lancer un programme d'appui budgétaire, la Commission évaluera le cadre institutionnel, législatif et réglementaire ainsi que les performances du système de gestion des finances publiques (GFP) dans le pays partenaire, afin d'établir un point de référence sur lequel se fondera l'approche dynamique et les conditions de décaissement. Dans ce contexte, la lutte contre la corruption et la fraude constituera une dimension essentielle.

La Commission introduira également **un nouveau critère d'admissibilité** :

4. **Transparence et contrôle du budget**: la mise à disposition des informations budgétaires est essentielle pour favoriser un contrôle renforcé du budget. Sur la base des informations budgétaires les plus pertinentes, la Commission définira un «point d'entrée» pour évaluer ce critère d' admissibilité. Les pays devront démontrer qu'ils fournissent les informations utiles au public ou qu'ils s'efforcent de rendre cela possible dans un bref délai. Il pourrait également s'avérer nécessaire d'effectuer une évaluation du système statistique et, notamment, de la qualité des données budgétaires. Par ailleurs, la Commission adoptera une approche dynamique en se concentrant sur la mise en œuvre d'une réforme crédible visant à parvenir progressivement à la divulgation complète des informations budgétaires. Elle prendra aussi en compte les particularités des États fragiles et des PEID/PTOM lors de l'application de ce critère.

Gestion des risques : la Commission renforcera son cadre de gestion des risques pour l'appui budgétaire de l'UE conformément aux recommandations de la Cour des comptes. Il s'agira notamment de suivre de près les progrès réalisés en matière de lutte contre la corruption et la fraude afin de garantir des effets positifs sur le plan du développement durable. La Commission et le SEAE élaboreront un cadre amélioré de gestion des risques, adapté au profil de risque spécifique de l'appui budgétaire, portant sur la gouvernance politique, la stabilité macroéconomique, le risque du développement, la gestion des finances publiques, la corruption et la fraude. Ce cadre constituera un instrument complémentaire majeur pour la programmation, la conception et la mise en œuvre des programmes ainsi qu'en tant que base du dialogue sur les politiques à suivre.

D'une manière générale enfin, la Commission s'abstiendra de fixer des objectifs globaux pour l'appui budgétaire de l'UE aux pays tiers. Elle considère en effet que le dosage approprié entre les différentes modalités d'octroi de l'aide doit être décidé dans le cadre d'une approche par portefeuille comprenant diverses modalités d'octroi de l'aide en fonction des particularités du pays partenaire et des objectifs de développement convenus.