



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.11.2002
COM(2002) 639 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

Le déliement: renforcer l'efficacité de l'aide.

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Le déliement: renforcer l'efficacité de l'aide.

Introduction

1. Le débat sur le déliement de l'aide est depuis longtemps au cœur des discussions sur la politique de développement. Un consensus a émergé ces dernières années sur la scène internationale, selon lequel la pratique consistant à lier l'octroi de l'aide, directement ou indirectement, à l'achat de biens et services obtenus par le biais de cette aide auprès du pays donateur réduirait l'efficacité de l'aide en question. Il est communément admis que le déliement de l'aide est un facteur important de toute politique cohérente de développement favorable aux pauvres.
2. Le déliement de l'aide est un aspect majeur du débat en cours sur la cohérence et l'efficacité des efforts en matière d'aide et sur la crédibilité des donateurs. D'un côté, le déliement est perçu comme un signe fort de générosité et de solidarité. De l'autre, et c'est sans doute là un trait plus intéressant encore, il est vu comme un moyen de renforcer la transparence et la responsabilité en matière de gestion et de fourniture des aides. Il pourrait donc contribuer dans une large mesure à la réduction des cas de corruption et de mauvaise gestion. Le déliement de l'aide est aussi considéré comme un encouragement à la participation des pays en développement à la gestion des programmes et des projets. La mise en œuvre intégrale – sans faiblesses ni lacunes – de ce concept qui n'a rien de creux pourrait avoir des effets concrets sur le développement. La communauté des donateurs est donc invitée à analyser avec soin son incidence potentielle, ce qui demandera une parfaite transparence dans l'application et des réponses rapides à toute demande d'information.
3. Le déliement de l'aide améliore son efficacité. Comme seul un projet d'aide peut être lié, le déliement devrait faciliter le recours à l'appui budgétaire au secteur en veillant à dissocier, dans chaque pays donateur, aide et intérêt commercial, dont l'association est une cause majeure d'inertie. Il est souvent avancé, également, que la mise en œuvre intégrale du déliement de l'aide augmenterait la valeur de l'aide publique au développement (APD), grâce à des fournitures d'un meilleur rendement coût-efficacité, et, partant, accroîtrait le total des ressources financières disponibles pour les actions de développement. Ce concept d'«augmentation de l'APD via une meilleure utilisation des ressources» reçoit l'appui de la Banque mondiale, qui estime qu'un déliement intégral pourrait aller jusqu'à abaisser de 25 % le coût de transaction de l'aide. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) est du même avis et évalue cette réduction à 15 à 30 % des coûts¹.
4. Il a, en outre, largement été allégué que l'aide liée avait un effet négatif, en ce qu'elle induisait la mise à disposition de fournitures incompatibles avec celles procurées par d'autres donateurs dans le même secteur du pays bénéficiaire. L'aide liée pourrait aussi résulter d'un mélange de considérations commerciales et de protectionnisme, la

¹ L'Observateur de l'OCDE, synthèse sur «le déliement de l'aide aux pays les moins avancés», juillet 2001.

mettant en porte-à-faux vis-à-vis du concept communément admis d'«appropriation» par le pays bénéficiaire et menant à une approche excessivement déterminée par les donateurs.

5. Hormis les hypothèses, largement admises, d'effets positifs découlant d'une réduction des coûts, un complément d'information sur les autres effets positifs éventuels du déliement nous fait défaut. Le déliement aurait notamment un effet positif sur l'appropriation par les gouvernements et sur la capacité des sociétés des pays en développement à participer et à concourir efficacement au sein d'un marché entièrement délié à l'achat de biens et de services à des fins de développement. À examiner également, l'effet d'un déliement intégral – dans l'ensemble des pays développés et en développement – sur le développement des marchés locaux dans les pays en développement; l'éventuelle existence d'un degré marginal de déliement, c.-à-d. un certain degré d'ouverture au-delà duquel les gains deviennent marginaux; l'impact de l'aide liée, et notamment la subordination de l'octroi d'une aide à des politiques supplémentaires prévoyant que les fournitures sont exclusivement produites dans le pays donateur. Nous ne connaissons pas plus clairement les éventuelles conséquences du déliement du point de vue du partage des efforts entre donateurs, de l'influence du niveau d'aide sur l'opinion publique (en particulier sur les contribuables) et de l'évolution des flux d'aide.
6. La communauté des donateurs s'est engagée à poursuivre le débat sur l'impact du déliement, ainsi que sur le rapport existant entre déliement, qualité, efficacité et visibilité de l'aide. L'OCDE a consacré énormément de temps à ce sujet au fil des ans, tant sous forme d'analyses que de débats au sein de son enceinte politique compétente, le Comité d'aide au développement (CAD de l'OCDE). Ces travaux ont trouvé leur première expression concrète dans la «recommandation de déliement de l'APD aux pays les moins avancés» adoptée en mai 2001 par le CAD de l'OCDE à l'issue de longues et difficiles négociations. La Commission considère cette recommandation comme un bon signal politique, comme une première mesure allant dans le bon sens, tout en demeurant insuffisante. Du fait de ses multiples conditions, limitations et lacunes, cette recommandation n'a qu'un impact très limité sur le montant marginal d'APD.
7. L'Union européenne s'est clairement engagée à poursuivre les discussions sur le déliement de l'aide dans sa plate-forme de négociations en vue de la Conférence internationale sur le financement du développement². À l'issue de cette conférence, la communauté internationale s'est engagée³ à «appuyer et encourager les initiatives récentes comme l'abandon de l'aide liée.» Le déliement de l'aide a ainsi été reconnu à Monterrey comme l'une des possibilités d'améliorer l'efficacité de ces flux.
8. La Communauté européenne elle-même est familiarisée de longue date avec le traitement des différents aspects du déliement, en raison de l'ouverture des programmes de développement destinés à ses États membres et, de plus en plus, à des pays bénéficiaires. De tels aspects étaient déjà inclus dans ses programmes de développement depuis la première Convention de Yaoundé, en 1963⁴. Au milieu des

² Monterrey, Mexique: du 18 au 22 mars 2002.

³ Paragraphe 43 du «Consensus de Monterrey».

⁴ Convention de Yaoundé I entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États africains et malgaches associés, d'autre part, 1963.

années 1990, dans le cadre de son dialogue politique avec le Parlement européen⁵, la Commission européenne a réaffirmé son soutien au concept du déliement et a souligné le rôle que pouvait jouer celui-ci dans l'amélioration de la politique de développement⁶. Le présent document entend consolider l'approche de la Commission et clarifier la situation actuelle en matière de déliement de l'aide communautaire.

9. La présente communication présente l'approche de la Commission en matière de déliement (*partie I*) puis examine la situation actuelle au regard du déliement de l'aide communautaire (*partie II*). Elle analyse ensuite les questions liées au déliement de l'aide bilatérale des États membres (*partie III*) et termine en formulant quelques recommandations concrètes (*partie IV*).

Partie I: une vision du déliement.

10. Depuis la première Convention de Lomé⁷, l'esprit de l'aide communautaire s'est toujours fondé sur le partenariat, qui est lui-même axé sur la notion d'appropriation. Partenariat et appropriation ne peuvent être traités uniquement comme des déclarations de respect et de reconnaissance mutuels. Ils ont également des implications concrètes sur la notion de déliement. Le débat sur le déliement ne saurait concerner uniquement les donateurs et être résolu dans des enceintes réservées à ceux-ci. Il nécessite un degré élevé d'engagement de la part des pays bénéficiaires. Depuis qu'elle a été mise en place, l'aide communautaire a résolument placé ces derniers au cœur des débats, persuadée que la qualité du dialogue avec les partenaires est la clef du succès des politiques de développement. En conséquence, la Commission européenne s'est empressée de faire une place, dans ce dialogue sur le déliement, aux pays en développement partenaires et d'introduire un élément de décision leur appartenant.
11. La communication sur la politique de développement de la Communauté européenne⁸ a réorienté les actions communautaires vers plusieurs objectifs prioritaires, dont l'intégration régionale et le renforcement des capacités institutionnelles. Ces deux éléments ont été jugés essentiels par la communauté internationale au regard de la lutte contre la pauvreté, de la durabilité du développement dans l'ensemble des régions, ainsi que de la prévention des conflits. Forte de sa propre expérience en la matière, la Communauté européenne est amenée à jouer un rôle actif et moteur dans ces domaines. Ainsi, dans le souci de mener une approche cohérente, la Commission européenne a tenu à ce que le déliement de l'aide communautaire soit utilisé comme un instrument d'enrichissement mutuel favorisant la mise en œuvre de ces deux éléments.

⁵ Réponse à la question n° 161/96 du Parlement européen – M. Howitt, JO 1996, C 322/95.

⁶ En 1991, la Commission a présenté une première communication sur le déliement (SEC(91)2273 final du 25/11/1991) et des débats ont eu lieu, sans résultats concrets, lors des Conseils Développement des 04/05/1992, 18/11/1992, 25/05/1993 et 28/11/1997.

⁷ La Convention de Lomé I (1975) entre la Communauté européenne et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Elle a donné lieu à cinq générations d'accords de partenariat entre la CE et les pays ACP souverains.

⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de développement de la Communauté européenne, 26 avril 2000 (COM(2000) 212 final).

12. L'un des objectifs, sinon le principal, du déliement est d'améliorer l'efficacité des flux d'APD et leurs effets. La recommandation du CAD en matière de déliement érige en principe l'objectif d'assurer un équilibre entre les efforts consentis par les membres du CAD. Elle reconnaît également qu'un tel objectif est une importante et légitime préoccupation des gouvernements, des parlements et des populations en général⁹. Il est essentiel que les moyens employés pour le déliement de l'aide ne créent aucune distorsion de concurrence entre les donateurs les plus avancés et ceux encore à la recherche d'un mode opératoire. Une telle distorsion pourrait envoyer un message contradictoire aux donateurs les plus généreux et avoir des conséquences négatives sur le niveau de l'APD. Un tel argument place donc clairement le déliement de l'aide au cœur du débat sur le financement du développement et plaide en faveur de l'objectif internationalement admis de 0,7 % du RNB.
13. Le déliement de l'aide n'est pas un concept isolé, mais fait partie du débat en cours sur l'efficacité de l'aide et l'harmonisation des politiques et procédures des donateurs. Il convient de rappeler que, lors du Conseil européen de Barcelone, l'Union européenne s'est engagée à prendre des mesures concrètes en vue de l'harmonisation des procédures et de la coordination des politiques d'ici 2004¹⁰.

Partie II: déliement de l'aide communautaire.

14. La Commission européenne a indiqué, entre autres, lors de la réunion à haut niveau du CAD d'avril 2001, qu'«elle appliquerait l'esprit et les objectifs de la recommandation du CAD, tout en se conformant aux politiques et procédures définies au niveau communautaire et dans les accords de partenariat»¹¹.
15. En février 2002, la Commission, dans sa communication au Conseil et au Parlement sur la préparation de la conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey, Mexique, mars 2002), s'était engagée à mettre en œuvre la recommandation du CAD. La communication disait encore que «les États membres devraient décider de délier intégralement l'aide bilatérale au sein des quinze et vis-à-vis de tous les partenaires de l'Union dans le monde en développement, tout en maintenant le système existant des préférences tarifaires pour les relations entre l'Union européenne et les pays ACP.»
16. En mars 2002, dans les conclusions relatives à la préparation de la conférence de Monterrey et dans un souci d'améliorer l'efficacité de l'APD, le Conseil européen décidait d'«appliquer les recommandations du CAD sur le déliement de l'aide pour les pays les moins avancés et de poursuivre les discussions, afin d'étendre le déliement» (conclusions de Barcelone, paragraphe 7, point c)).
17. Cet engagement a été maintenu à l'issue de la conférence de Monterrey et confirmé dans le plan de mise en œuvre adopté lors du sommet mondial pour le développement durable (Johannesburg, Afrique du Sud, août 2002). La Commission

⁹ OCDE, rapport 2001 du Journal de la coopération au développement du CAD, 2002, volume 3, n° 1, p. 43.

¹⁰ Conclusions du Conseil européen relatives à la Conférence internationale sur le financement du développement, Barcelone, 14 mars 2002.

¹¹ Décision [PV(2001)1519] de la Commission du 11 avril 2001.

a réitéré son engagement vis-à-vis des conclusions de Barcelone à l'occasion de l'étude CAD consacrée à l'aide communautaire¹².

Situation du déliement de l'aide communautaire

18. L'aide communautaire a été déliée dans une large mesure depuis plus de 25 ans. Les appels d'offres sont ouverts aux quinze États membres et à l'ensemble des 71¹³ pays ACP, sans qu'aucune distinction ne soit opérée entre les PMA et les autres pays en développement pour les projets financés par le FED, mais aussi à tous les pays méditerranéens partenaires, dans le cadre du programme MEDA, et aux pays bénéficiaires d'Amérique latine et d'Asie (ALA). Cette ouverture des appels d'offres a eu des conséquences bien concrètes lors des 6^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} FED (1985-2000), car elle a permis aux opérateurs des pays ACP de remporter 23,6 % des marchés, pour un montant total de 1 415 milliards d'euros. Qui plus est, l'aide communautaire est progressivement orientée vers l'appui à la balance des paiements et au budget, un domaine, par définition, totalement délié.
19. En conformité avec ses engagements et avec ce qui précède, la Commission a introduit de nouvelles dispositions en faveur d'un déliement accru dans ses propositions relatives au renouvellement en cours du règlement ALA et du règlement sur les maladies transmissibles et la santé génésique¹⁴. La révision du règlement financier communautaire¹⁵ a conduit à introduire les éléments nécessaires à la poursuite du déliement de l'aide communautaire. Ses modalités d'application sont toujours en cours de discussion.

L'approche de la Commission vis-à-vis de la recommandation du CAD.

20. Tout en louant les efforts déployés par le CAD pour promouvoir le déliement et en franchissant ce premier cap, la Commission souligne les limites de sa recommandation. En se concentrant exclusivement sur les pays les moins avancés (PMA) et en excluant l'aide alimentaire et son transport, celle-ci a clairement limité son champ d'application. Selon les propres estimations du CAD, le montant de l'aide non liée ne devrait représenter que 2 % de l'APD totale. Les estimations les plus optimistes prévoient le déliement des trois-quarts de l'APD consacrée aux pays les moins avancés (5,5 milliards d'USD), soit 10 % de l'ensemble de l'APD. Qui plus est, la logique qui sous-tend la recommandation n'est pas jugée satisfaisante.

¹² Étude du CAD de l'OCDE consacrée à l'aide communautaire, Paris, 6 juin 2002.

¹³ Il y aura 77 pays ACP lorsque l'accord de Cotonou entrera en vigueur.

¹⁴ Dans sa proposition pour un nouveau règlement ALA, (COM(2002), la Commission a déjà inséré une clause sur le déliement de l'aide concernant les États membres, les pays candidats et les pays d'Asie et d'Amérique Latine pour la coopération dans leurs régions respectives. (cf article 9) ainsi qu'avec au cas par cas les pays développés. Bien qu'elle soit déjà en ligne avec l'approche antérieure de la Commission, cette proposition pourrait être renforcée ultérieurement à la lumière de cette Communication et des éléments additionnels relatifs au déliement qui résulteraient des débats au Conseil. Les discussions au Conseil sur l'article 9 de la proposition ALA de la Commission pourraient suspendues en attendant. Ceci éviterait tout délais dans l'adoption du règlement dus au débat sur le déliement. Une solution similaire sera retenue pour l'adoption de tout autre texte de loi susceptible de faire prochainement l'objet d'un débat.

¹⁵ Le nouveau règlement financier a été adopté dans le règlement n° 1605/2002 du Conseil du 25/06/2002 (JOCE L 248 du 16/09/2002) et entrera en vigueur le 01/01/2003.

21. La Commission européenne s'intéresse particulièrement à la distinction en termes de déliement entre les pays les moins avancés et les autres pays en développement et à son effet cumulé sur la portée déjà limitée de la recommandation du CAD. Les conséquences de cette restriction sont encore aggravées par le fait que près d'un tiers des PMA sont, soit en guerre, soit en passe de l'être, soit dans une situation d'après conflit, autant de cas où la fourniture de l'aide est extrêmement difficile et limitée. En fait, si seule la recommandation du CAD était mise en œuvre, la distinction opérée par cette recommandation obligerait la Communauté à remettre en question l'un des fondements du partenariat UE-ACP, à savoir les préférences dont les opérateurs des pays ACP bénéficient en termes de passation de marchés. Un tel changement serait contraire aux obligations contractuelles prises par la CE et constituerait, de surcroît, un retour en arrière par rapport à la situation actuelle. Cette distinction semble, en outre, aller à contre-courant des objectifs actuels d'harmonisation et de simplification des procédures.
22. L'aide alimentaire est exclue du champ d'action de la recommandation du CAD, qui se réfère aux «débats engagés et accords conclus dans le cadre d'autres instances internationales concernant cette forme d'aide, sans toutefois que soient perdus de vue les objectifs et principes énoncés dans la présente recommandation». La convention de l'aide alimentaire¹⁶, qui est probablement l'enceinte la mieux appropriée aux discussions et accords dans ce domaine, n'a toujours pas pris les mesures concrètes qui s'imposent en matière de déliement¹⁷. La Commission européenne réaffirme l'importance extrême de l'aide alimentaire pour les pays et populations placés dans des situations d'urgence alimentaire. L'aide alimentaire ne devrait être fournie que s'il s'agit du moyen le plus efficace et approprié de porter secours à ces populations, en se fondant sur les résultats d'une évaluation des besoins et en tâchant, autant que faire se peut, de respecter les habitudes alimentaires locales. Il importe de prendre en considération les différents types d'aide alimentaire et leurs objectifs, d'opérer une distinction entre objectifs d'aide alimentaire et de sécurité alimentaire et de reconnaître leur impact éventuel sur les capacités des pays vulnérables, le développement de l'agriculture locale et les marchés régionaux et locaux. La Commission européenne préconise un déliement intégral de l'aide alimentaire et de son acheminement et propose d'introduire ces éléments dans les renégociations à venir de la convention de l'aide alimentaire.
23. La Commission, dans sa déclaration annexée à la recommandation du CAD (voir annexe II), a clairement exprimé son engagement à atteindre les objectifs fixés dans la recommandation, sans pour autant s'être engagée à respecter son cadre limité. L'aide communautaire est, en fait, déjà déliée dans une large mesure, au-delà même de ce que prévoit la recommandation du CAD. L'aide communautaire est déjà parvenue à un stade de déliement avancé, étant intégralement déliée pour les 15 États membres et partiellement déliée pour les pays candidats, les membres de l'Espace économique européen et la plupart des pays en développement.

Mise en œuvre de l'approche de la Commission

¹⁶ La convention de l'aide alimentaire, dans son article IX, e), i), prévoit que «l'octroi de l'aide alimentaire ne sera pas lié directement ou indirectement, officiellement ou officieusement, explicitement ou implicitement aux exportations commerciales de produits agricoles ou d'autres biens et services à destination des pays bénéficiaires».

¹⁷ La convention de l'aide alimentaire actuelle, qui date de 1999, a été prorogée jusqu'en juin 2003. Elle se réfère uniquement à l'aide alimentaire liée en matière d'exportations commerciales.

24. Afin de délier davantage encore l'aide communautaire, il est nécessaire, pour les politiques et procédures définies à l'échelon de la Communauté et les accords de partenariat¹⁸, que des changements soient apportés aux fondements juridiques de toute une série d'instruments financiers liés à l'aide communautaire. Des changements pourraient également être requis, entre autres, au niveau du règlement financier du FED en particulier, de l'annexe IV de l'accord de Cotonou, de certains instruments financiers de portée régionale (règlements CARDS, MEDA, TACIS et ALA), ainsi que d'autres instruments financiers relatifs au développement. La liste des textes concernés à modifier est jointe en annexe III.
25. Ces changements passent par la consultation et l'approbation du Conseil et du Parlement européen, ainsi que des pays partenaires, le cas échéant. Ils devront être appliqués à chaque instrument et dépendront des calendriers propres à chacun d'entre eux. Le cas du FED est subordonné à l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou et impliquera une nouvelle négociation avec les pays ACP en vue d'obtenir leur approbation. Du fait des procédures et des contraintes susmentionnées, la Commission aura recours à deux méthodes distinctes pour introduire ces changements. La première est la révision de chaque instrument un par un, dans le cadre d'une approche graduelle fondée sur l'insertion de concepts communs. La seconde est l'établissement d'un règlement horizontal qui s'appliquera à l'ensemble des instruments et qui pourra être complété dans des cas précis et si nécessaire par une révision limitée de certains instruments.
26. En fonction des arguments présentés ci-dessus et dans la première partie de la présente communication, la Commission européenne a opté pour la première méthode et introduira les aspects de déliement suivants dans les bases juridiques de tous les instruments financiers relatifs au développement:

Lignes budgétaires horizontales (thématiques)

- déliement pour tous les pays en développement;
- déliement pour tous les pays développés, sous réserve d'une réciprocité avec le pays tiers et de l'accord du pays bénéficiaire;

Lignes budgétaires géographiques

- déliement pour les pays en développement sur une base régionale;
- déliement pour tous les pays développés, sous réserve d'une réciprocité avec le pays tiers et de l'accord du pays bénéficiaire;
- possibilité d'un déliement supplémentaire, à définir au cas par cas¹⁹;
 - examiner les conditions géographiques particulières;
 - prendre en considération les conditions thématiques particulières.

¹⁸ Ainsi qu'énoncé dans la déclaration de la Commission annexée à la recommandation du CAD.

¹⁹ Les circonstances propres aux questions à examiner peuvent justifier une telle extension, si cela permet à la CE d'accroître le ratio coût-efficacité de ses actions.

27. À cet égard, les pays candidats et ceux de l'Espace économique européen (EEE)²⁰ sont assimilés aux États membres de l'Union européenne²¹.
28. La question du déliement de l'aide communautaire a également sa place dans le cadre des efforts entrepris pour établir un partenariat à la fois plus stable et plus efficace avec les Nations Unies et autres organisations internationales. Des conditions particulières, telles que mentionnées ci-dessus, pourraient également exister dans le contexte de la gestion commune des programmes et des projets, au sens de l'article 53, paragraphe 1, point c), du nouveau règlement financier, ainsi que dans les partenariats stratégiques à mettre en œuvre avec certaines agences, fonds et programmes des Nations Unies. Des modifications devraient également être apportées aux bases juridiques à l'occasion de la révision des textes législatifs concernés.
29. L'approche proposée par la Commission va bien au-delà du champ d'application de l'actuelle recommandation du CAD et débouchera sur un déliement quasi-intégral de l'aide communautaire. La totalité de l'aide communautaire serait immédiatement déliée pour 16 des 23 membres du CAD, 32 pays développés et 151 pays en développement, regroupés pour les lignes budgétaires thématiques et sur une base régionale pour les instruments de portée régionale. De surcroît, la totalité de cette aide serait déliée pour tous les autres pays tiers, sous réserve de réciprocité et de l'accord du pays bénéficiaire. Le fait de solliciter l'accord du pays bénéficiaire est parfaitement conforme aux principes d'appropriation universellement reconnus. Le fait d'exiger la réciprocité découle de la recommandation du CAD elle-même, de son universalité aux yeux de la communauté des donateurs et de son principe établi de répartition des efforts. Cette approche est également cohérente par rapport aux disciplines multilatérales au niveau de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC).

Partie III: situation de l'aide bilatérale de l'Union européenne.

30. L'aide communautaire est un volet complémentaire de l'effort de développement déployé par l'Union européenne parallèlement à l'aide bilatérale de ses États membres. Cet effort en matière d'aide bilatérale repose sur des règles et procédures distinctes, adaptées à la spécificité de l'aide au développement. Il doit cependant respecter le traité CE et le droit communautaire applicable. Le traité CE, dans sa partie relative à la circulation des marchandises et des services, et les règles de marchés publics de l'Union européenne interdisent tout critère de discrimination qui favoriserait les entreprises nationales au détriment des opérateurs établis dans d'autres pays de l'Union. L'aide bilatérale liée pourrait violer la législation communautaire sur la concurrence et les règles du marché intérieur et porter atteinte au principe de non-discrimination figurant à l'article 12 du traité CE. Ayant reçu des plaintes, la Commission examine actuellement le régime appliqué par les États membres à l'aide au développement et a récemment lancé des procédures d'infractions à l'encontre de certains États membres. Les éléments suivants tentent de donner un aperçu des diverses questions juridiques découlant de la pratique de l'aide liée par les États membres. Il importe de préciser clairement que tous ces éléments

²⁰ Norvège, Islande et Liechtenstein. Accord sur l'Espace économique européen, Oporto, 2 mai 1992.

²¹ Cette assimilation porte sur l'«accès aux procédures de marchés publics dans la Communauté».

portent sur le déliement de l'aide parmi les États membres de l'Union européenne et d'autres partenaires assimilés, par leur statut, à ces dits États membres.

Application des règles communautaires dans le domaine des aides d'État

31. Afin de constituer une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe premier, du traité, une mesure doit être imputable à un État membre et impliquer un emploi sélectif des ressources de l'État, ce qui confère un avantage à certaines entreprises, donnant lieu à une distorsion de concurrence et ayant une incidence sur les échanges entre États membres. Sous réserve de satisfaire à toutes ces conditions, l'aide liée constituerait une aide d'État et devrait donc être notifiée à la Commission conformément à l'article 88, paragraphe 3. En examinant ce type d'aide, la Commission tiendra compte notamment de l'arrangement OCDE concernant les lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

L'aide liée peut avoir des conséquences sur les échanges intérieurs

32. Les règles du traité, en particulier ses articles 28 à 30 et 49²², sont applicables aux procédures de marchés publics lancées par les autorités compétentes des États membres sur leur territoire ou sur celui d'un pays tiers bénéficiaire. La Commission soutient que, lorsqu'un État membre impose une clause d'origine nationale, cet État membre empêcherait les opérateurs communautaires appartenant à d'autres États membres de participer au marché et porterait ainsi atteinte au commerce intérieur²³, quand bien même les marchandises ou services objets du marché seraient fournis à un pays tiers. Ainsi liée, l'aide pourrait restreindre les pratiques de passation des marchés de biens et de services, en violation des articles 28 et 49, et ne pourrait faire l'objet d'aucune dérogation.

Application des directives sur les marchés publics

33. A moins qu'un marché ne soit couvert par la clause d'exemption spécifique pour les accord internationaux (cf ci-dessous) des directives communautaires sur les marchés publics, ces dernières s'appliquent aux marchés attribués par un pouvoir adjudicateur²⁴ d'un État membre, que ceux-ci soient ou non financés par l'aide bilatérale au développement, dès lors que la valeur estimée de ces marchés est égale ou supérieure à la valeur de seuil. Les marchés qui tombent dans cette catégorie doivent être adjugés conformément aux procédures de passation des marchés prévues dans les directives et ne doivent pas être adjugés à l'exclusion des opérateurs établis dans d'autres États membres de l'Union européenne, dans les pays de l'EEE et dans les pays signataires d'un accord européen ne peuvent en être écartés.

²² Ex-article 30 à 36 et 59 du traité CE.

²³ La jurisprudence de la Cour admet que la distorsion des échanges entre l'Union européenne et un pays tiers peut aussi affecter le commerce intérieur.

²⁴ Les directives sur les marchés publics entendent par «pouvoirs adjudicateurs», «l'État, les collectivités territoriales, les organismes de droit public, les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou de ces organismes de droit public», où par «organismes de droit public» on entend «tout organisme créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et ayant la personnalité juridique et dont, soit l'activité est financée majoritairement par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public, soit la gestion est soumise à un contrôle par ces derniers, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié est désignée par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public».

34. Lorsque le gouvernement d'un pays tiers fait une soumission pour un marché, les directives ne s'appliquent pas, à moins que le gouvernement du pays tiers en question n'agisse au nom et pour le compte d'un pouvoir adjudicateur d'un État membre. Du point de vue de la Commission, dans ce dernier cas, les ambassades ou instances nationales situées dans le pays bénéficiaire seraient clairement couvertes par les directives. La non-application des procédures prévues par ces directives seraient une atteinte au droit communautaire qui est passible de poursuites par la Commission, par les opérateurs économiques relevant du droit communautaire ayant ou ayant eu intérêt à obtenir un marché public de fourniture de services ou de travaux particulier et ayant été ou risquant d'être pénalisés par une violation alléguée du droit, ainsi que par les opérateurs économiques des pays de l'EEE et des pays signataires d'un accord européen.

Clause d'exemption pour les accords internationaux

35. Les directives contiennent une clause de dérogation exemptant les marchés de fourniture de marchandises, de services ou de travaux adjugés «*en vertu d'un accord international conclu entre un État membre et un ou plusieurs pays tiers*». Toutefois, ces exceptions ne s'appliquent qu'aux accords conclus «*en conformité avec le traité*»²⁵. Comme présenté ci-dessus, les clauses discriminatoires à l'encontre de fournisseurs d'autres pays de l'Union européenne ne rempliraient pas cette condition. De plus, dans ces cas où cette exemption internationale pourrait s'appliquer, l'État membre concerné resterait dans l'obligation de notifier un tel accord à la Commission²⁶.

Exemption dans l'Accord sur les marchés publics

36. Les accords GATT et AGCS possèdent tous deux des clauses d'exclusion des marchés publics de leurs principales dispositions. Au niveau de l'OMC, l'aide liée est actuellement exclue du champ d'application de l'Accord sur les marchés publics (AMP)²⁷ conclu dans le cadre du cycle de l'Uruguay²⁸. L'acceptation de ces principes n'exclut, toutefois, pas que l'aide liée puisse porter atteinte aux règles communautaires du marché intérieur.

²⁵ Article 4, point a), de la directive 93/36/CEE du 14 juin 1993, article 5, point a), de la directive 92/50/CEE, article 5, point a), de la directive 97/37/CEE.

²⁶ Réponse à la question PE n° 3104/95, JO C 45/1, 1998.

²⁷ Accord sur les marchés publics (AMP), JO L 336/273, 1994. Les parties à cet accord sont: la Communauté européenne et ses 15 États membres, le Canada, Hong Kong, la Chine, Israël, le Japon, la République de Corée, le Liechtenstein, les Pays-Bas (pour Aruba), la Norvège, Singapour, la Suisse et les États-Unis.

²⁸ Les notes de l'article premier, paragraphe 1, de l'AMP, donnent les précisions suivantes au sujet des marchés passés dans le cadre de l'octroi d'une aide liée avec des pays en développement de la liste I non couverts par l'accord: «*Eu égard aux considérations de politique générale relatives à l'aide liée, et notamment à l'objectif des pays en développement visant le retour à une aide non liée, le présent accord ne s'appliquera pas aux marchés passés dans le cadre d'une aide liée apportée aux pays en développement, aussi longtemps qu'elle sera pratiquée par des Parties*». Parmi les annexes décrivant les obligations de chaque partie, l'annexe de la Communauté européenne à l'AMP stipulait que «*l'accord ne s'applique pas aux marchés octroyés en vertu [...] d'un accord international et destinés à la mise en œuvre ou à l'exploitation conjointe d'un projet par les États signataires.*»

Impact de la décentralisation

37. Lorsqu'un marché financé par un État membre est passé sous la seule responsabilité d'une autorité du pays tiers bénéficiaire, qui n'agit ni au nom ni pour le compte d'un pouvoir adjudicateur d'un État membre, ni les directives communautaires sur les marchés publics ni le traité ne s'appliquent. Il peut, en outre, arriver, de fait, que²⁹, faute d'obligation, aucun déliement ne soit appliqué.

Part IV: recommandations.

38. Les informations fournies à l'ensemble des donateurs sur l'effet du déliement intégral et illimité de l'aide, sur l'efficacité de celle-ci, sur l'allocation des ressources et sur les structures et les acteurs du développement sont insuffisantes. La Commission propose de travailler globalement sur ce point au niveau européen.
39. Les informations sur les relations entre déliement de l'aide et mise en place de la décentralisation, ainsi que sur l'harmonisation des procédures et le rôle du pays bénéficiaire sont insuffisantes. La Commission propose de lancer des initiatives concrètes avec chaque État membre, dans le cadre d'un partenariat.
40. Elle propose aussi d'intégrer l'approche du déliement de l'aide communautaire présentée dans le présent document à tous les instruments financiers communautaires ayant trait aux bases juridiques du développement.
41. Les règles du marché intérieur et les directives sur les marchés publics s'appliquent à une partie de l'aide au développement des États membres. La Commission invite tous les acteurs de l'Union européenne à se conformer à ces règles.
42. En ce qui concerne les marchés octroyés par les autorités du pays bénéficiaire, lorsque celles-ci n'agissent ni au nom ni pour le compte d'un pouvoir adjudicateur d'un État membre, la Commission propose que les États membres s'engagent à délier l'aide et à insérer systématiquement une clause contractuelle dans les instruments par lesquels l'aide est octroyée, ce qui obligerait les autorités du pays bénéficiaire concerné à appliquer des procédures d'octroi fondées sur les principes fondamentaux des directives sur les marchés publics, comme les principes d'égalité de traitement, de transparence, de reconnaissance mutuelle et de proportionnalité.
43. La Commission recommande que les efforts actuellement consentis parmi les donateurs pour le déliement de l'aide, dans le cadre du CAD de l'OCDE, soient poursuivis et prorogés, afin de parvenir à un déliement intégral de l'aide, notamment de l'aide alimentaire et de son acheminement, reposant en particulier sur le principe de l'entière réciprocité entre donateurs.

²⁹ Les membres du CAD ont souscrit aux recommandations du CAD en matière de déliement de l'APD aux pays les moins avancés, de mai 2001, et s'engagent, à l'annexe 1 «Procédures et arrangements opérationnels», à les mettre en œuvre, non seulement de droit, mais aussi de fait.

ANNEXE I

Champ d'application de la recommandation du CAD sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés (mai 2001)

La recommandation du CAD de l'OCDE de mai 2001 propose de délier les subventions ou prêts aux pays les moins avancés (49 pays) à compter du 1^{er} janvier 2002 dans les domaines suivants uniquement:

- soutien à la balance des paiements et aide à l'ajustement structurel;
- remise de dettes;
- soutien en faveur de programmes sectoriels et plurisectoriels;
- aide au titre des projets d'équipement;
- soutien à l'importation et aide sous forme de produits de base;
- aide aux marchés de services commerciaux et
- APD consentie à des organisations non gouvernementales pour des activités impliquant la passation de marchés.

La coopération technique et l'aide alimentaire pures sont exclues du champ de la recommandation.

La recommandation ne s'applique pas aux activités d'un montant inférieur à 700 000 DTS (130 000 DTS pour les actions d'assistance technique associées à des projets d'équipement).

ANNEXE II

Déclaration de la Commission annexée à la recommandation du CAD sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés (25 avril 2001)

La déclaration énonce ce qui suit:

La Commission proposera aux États membres de poursuivre le déliement de l'aide communautaire, sur une base régionale, aux pays d'Asie et d'Amérique latine, sans opérer de distinction entre les pays les moins avancés et les autres;

Au cas par cas, la Commission a l'intention d'ouvrir à tous les pays, développés ou en développement, ses marchés de services et de produits pharmaceutiques essentiels à la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme.

La déclaration de la Commission est basée sur la décision [PV(2001)1519] du 11 avril 2001, qui approuve l'option 2 du document [SEC(2001)623/3], où la Commission est invitée à:

- féliciter le CAD pour ses efforts;
- souligner les limites de la recommandation du CAD;
- indiquer qu'elle appliquera l'esprit et les objectifs de la recommandation du CAD, tout en se conformant aux politiques et procédures définies au niveau communautaire et dans les accords de partenariat;
- annoncer qu'elle proposera d'étendre les règles au déliement régional applicables aux pays ACP et MEDA aux autres régions en développement. L'aide communautaire serait ainsi déliée entre les 15 États membres et les pays en développement de chacun des grands ensembles régionaux (Asie, Amérique latine, Méditerranée et ACP) dans le cadre de nos accords ou programmes de coopération régionaux, sans distinction entre PMA et autres PED, et pour toutes les formes d'aide;
- utiliser la possibilité d'ouvrir les marchés pour l'ensemble des pays en développement, en se fondant sur les règles communautaires actuelles, et au cas par cas pour les médicaments et services essentiels à la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme;
- examiner (pour le déliement régional concernant la région ALA et les médicaments) la possibilité de délier davantage l'aide vis-à-vis d'autres pays membres de l'OCDE.

ANNEXE III

Liste indicative des règlements concernés à modifier

- 1 Règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil du 27 juin 1996 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire
- 2 Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire
- 3 Règlement (CE) n° 1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée
- 4 Règlement (CE) n° 1658/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif au cofinancement avec les organisations non gouvernementales de développement (ONG) européennes d'actions dans les domaines intéressant les pays en développement
- 5 Règlement (CE) n° 2494/2000 du Parlement européen et du Conseil du 7 novembre 2000 relatif à des mesures visant à promouvoir la conservation et la gestion durable des forêts tropicales et des autres forêts dans les pays en développement
- 6 Règlement (CE) n° 2493/2000 du Parlement européen et du Conseil du 7 novembre 2000 relatif à des mesures visant à promouvoir la pleine intégration de la dimension environnementale dans le processus de développement des pays en développement
- 7 Règlement (CE) n° 2836/98 du Conseil du 22 décembre 1998 relatif à l'intégration des questions d'égalité des sexes dans la coopération au développement
- 8 Règlement (CE) n° 2046/97 du Conseil du 13 octobre 1997 relatif à la coopération nord-sud en matière de lutte contre les drogues et la toxicomanie
- 9 Règlement (CE) n° 1484/97 du Conseil du 22 juillet 1997 concernant les aides aux politiques et programmes démographiques dans les pays en développement
- 10 Règlement (CE) n° 550/97 du Conseil du 24 mars 1997 relatif aux actions dans le domaine du VIH/sida dans les pays en développement
- 11 Règlement (CEE) n° 443/92 du Conseil, du 25 février 1992, relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie
- 12 Règlement (CE) n° 2258/96 du conseil du 22 novembre 1996 relatif à des actions de réhabilitation et de reconstruction en faveur des pays en développement
- 13 Règlement (CE) n° 1725/2001 du Conseil du 23 juillet 2001 concernant la lutte contre les mines terrestres antipersonnel dans les pays tiers autres que les pays en développement
- 14 Règlement (CE) n° 1724/2001 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2001 concernant la lutte contre les mines terrestres antipersonnel dans les pays en développement

- 15 Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil du 26 février 2001 portant création d'un mécanisme de réaction rapide
- 16 Règlement (CE) n° 976/1999 du Conseil, du 29 avril 1999, fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions communautaires, autres que celles de coopération au développement, qui, dans le cadre de la politique de coopération communautaire, contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays tiers
- 17 Règlement (CE) n° 975/1999 du Conseil, du 29 avril 1999, fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions de coopération au développement qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales
- 18 Règlement (CEE) n° 3906/89 du Conseil, du 18 décembre 1989, relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne (PHARE)
- 19 Règlement (CE, EURATOM) n° 99/2000 du Conseil du 29 décembre 1999 (TACIS)
- 20 Règlement (CE) n° 1267/1999 du Conseil du 21 juin 1999 (ISPA)
- 21 Règlement (CE) n° 1268/1999 du Conseil du 21 juin 1999 (SAPARD)
- 22 Règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000 (CARDS)
- 23 Règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 (MEDA)
- 24 Règlement (CEE) n° 443/92 du Conseil du 25 février 1992 (ALA)
- 25 Accord de partenariat de Cotonou n° 483/2000 du 23 juin 2000 (ACP/FED)
- 26 Règlement (CE) n° 2500/2001 du Conseil du 17 décembre 2001 (pré-adhésion de la Turquie)
- 27 Règlement (CE) n° 555/2000 du Conseil du 13 mars 2000 (pré-adhésion de Chypre et de Malte)