COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 05.03.2004
COM(2004)150 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Traduire le consensus de Monterrey dans la pratique : la contribution de l'Union européenne

{SEC(2004)246}

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le consensus de Monterrey, adopté lors de la Conférence internationale sur le financement du développement, qui a eu lieu à Mexico, du 18 au 22 mars 2002, reflète plusieurs engagements cruciaux visant à *«relever le défi du financement du développement dans le monde, notamment dans les pays en développement»*. L'Union européenne, qui représente, dans son ensemble, plus de 50 % de l'aide publique au développement dans le monde, est un partenaire essentiel en matière de financement du développement. Elle a défini sa contribution en la matière sous la forme de huit engagements explicites, pris lors du Conseil européen de Barcelone, le 14 mars 2002.

Dans le présent rapport de suivi portant sur l'année 2004, la Commission fait le point sur la mise en oeuvre des engagements de Barcelone et formule des recommandations pour de futures actions dans certains domaines. Pour la première fois, la contribution des États membres qui adhéreront à l'Union le 1er mai 2004 est également traitée. Il ressort de ce rapport que l'Union, qui reste tout à fait engagée dans le processus de financement du développement, est bien partie pour tenir les objectifs de 2006, à savoir l'augmentation du volume de l'aide publique au développement (en proportion du RNB). Certains États membres, qui n'ont pas encore atteint l'objectif des Nations unies de 0,7 % d'APD/RNB, ont prévu de nouvelles mesures et ont fixé un calendrier pour y parvenir.

Des mesures concrètes ont également été prises pour tenir les engagements, qui portent essentiellement sur le déliement de l'aide et l'allègement de la dette. Les progrès accomplis en matière de biens publics mondiaux, d'aide liée au commerce et de nouvelles sources de financement sont encourageants, bien qu'ils soient plutôt le fait d'États membres pris séparément (et d'autres pays) que de l'Union dans son ensemble. La Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de prendre, en 2004, d'autres mesures importantes au niveau communautaire concernant ces engagements et qu'il convient de se concentrer sur les diverses activités en cours afin de les mener à bien.

En revanche, peu de mesures concrètes ont été prises pour garantir une coopération plus étroite des politiques et une harmonisation des procédures (deuxième engagement), ce qui est étonnant étant donné que les conclusions du sommet de Barcelone disposent que des mesures concrètes doivent être prises avant 2004. Par conséquent, la présente communication est axée sur de nouvelles mesures concrètes, à savoir :

- une coordination plus étroite entre donateurs de l'UE dans le domaine de la politique de développement, ce qui devrait contribuer à une meilleure information des systèmes d'aide des États membres et permettre de mieux préparer la position commune de l'Union dans le débat international sur l'aide au développement;

- une coordination étroite en matière de programmation multiannuelle et d'analyses;

- l'élaboration d'un cadre commun relatif aux procédures de mise en oeuvre de l'aide, qui pourrait prendre la forme d'une directive;

- la mise sur pied d'un plan d'action local de l'UE en matière de coordination et d'harmonisation dans tout pays partenaire dans lequel deux donateurs de l'UE ou plus mettent en oeuvre un programme de coopération.

1. CONTEXTE : LE CONSENSUS DE MONTERREY ET LA CONTRIBUTION DE L'UNION EUROPEENNE

Le consensus de Monterrey, adopté lors de la Conférence internationale sur le financement du développement, qui a eu lieu à Mexico, du 18 au 22 mars 2002, reflète plusieurs engagements cruciaux visant à *«relever le défi du financement du développement dans le monde, notamment dans les pays en développement»*. Il s'agit d'une approche globale qui met l'accent sur les relations étroites entre le commerce, les moyens financiers et le développement. Elle constitue à la fois un cadre important pour orienter les efforts conjoints de la communauté internationale au niveau national, régional, international et systémique et une plate-forme permettant de mettre en œuvre les objectifs de développement du millénaire.

L'Union européenne, qui représente, dans son ensemble, plus de 50 % de l'aide publique au développement dans le monde, est un partenaire essentiel en matière de financement du développement. Agissant en tant qu'entité collective à Monterrey, l'Union a contribué, de manière significative, aux résultats globalement positifs de la conférence. Elle a défini sa contribution au processus de financement du développement lors du Conseil de Barcelone, le 14 mars 2002, et s'est engagée à :

- examiner les moyens dont dispose chaque État membre de l'UE et le calendrier qu'il s'est fixé pour atteindre l'objectif des Nations unies de 0,7 % d'APD/RNB, avec un objectif intermédiaire de 0,39 % d'ici 2006, date à laquelle chaque État membre devra consacrer au moins 0,33 % de son RNB à l'APD;

- améliorer l'efficacité de l'aide par le biais d'une coordination et d'une harmonisation plus étroites et à prendre des mesures concrètes à cet effet avant 2004;

- prendre des mesures pour le déliement de l'aide en ce qui concerne les pays les moins avancés (PMA);

- accroître son aide liée au commerce;

- encourager la détermination des biens publics mondiaux concernés;

- favoriser certaines réformes des systèmes financiers internationaux et permettre aux pays en développement d'avoir davantage voix au chapitre dans le processus de décision dans le domaine de l'économie internationale; et

- tendre vers le rétablissement d'un niveau d'endettement gérable dans le contexte de l'initiative PPTE.

Les événements mondiaux qui se sont déroulés depuis 2002 ne font que souligner davantage la nécessité de mettre en oeuvre intégralement et dans les meilleurs délais le consensus de Monterrey. Il importe dès lors d'évaluer dans quelle mesure les donateurs et les pays bénéficiaires respectent leurs engagements. Dans ce contexte, l'Union peut saisir l'occasion de montrer qu'elle demeure attachée à trouver des solutions communes aux défis mondiaux en poursuivant sur la bonne voie et en tenant ses promesses.

La Commission est chargée, d'une part, de publier un rapport annuel expliquant dans quelle mesure les États membres et elle-même ont mis en oeuvre les engagements de Barcelone et contribuent au processus de financement du développement[1] et, d'autre part, de proposer des mesures correctrices au cas où les progrès ne seraient pas suffisants. Cet exercice de suivi est une bonne occasion de procéder à une comparaison des résultats et garantit la transparence des actions entreprises par l'Union. Le premier rapport de ce genre a été approuvé par le Conseil «Affaires générales et relations extérieures» de mai 2003 et a prouvé que l'UE et ses États membres ont pris un bon départ en vue de respecter les engagements de Barcelone, notamment en ce qui concerne l'augmentation de l'APD de l'UE[2]. Le rapport constitue la base d'une contribution positive et constructive de l'Union européenne en vue du premier Dialogue à Haut Niveau sur le Financement du Développement (dans le contexte de l'Assemblée Générale des Nations Unies) tenu en Octobre 2003.

Dans le présent rapport de suivi portant sur l'année 2004, la Commission fait le point sur la mise en oeuvre des engagements de Barcelone et formule des recommandations pour de futures actions dans certains domaines. Pour la première fois, la contribution des futurs États membres qui adhéreront à l'Union le 1er mai 2004 est également abordée. Les efforts considérables et louables que les futurs États membres ont déployé pour reprendre l'acquis communautaire dans le domaine de la politique de développement et en ce qui concerne les engagements de Barcelone méritent d'être soulignés.

Une description détaillée de l'état d'avancement des huit engagements figure à l'annexe 1[3] de la présente communication. Il en ressort que l'Union reste déterminée à mener à bien le processus de financement du développement. Elle est d'ailleurs bien partie pour tenir ses engagements de 2006, à savoir l'augmentation du volume d'APD (exprimé en pourcentage du RNB). Certains États membres, qui n'ont pas encore atteint l'objectif fixé par les Nations unies de 0,7 % d'APD par rapport au RNB, ont prévu de nouvelles mesures et ont fixé un calendrier pour y parvenir.

Plusieurs mesures concrètes ont été prises pour tenir les engagements en matière de déliement de l'aide et d'allègement de la dette. Les progrès accomplis en ce qui concerne les biens publics mondiaux, l'aide liée au commerce et des sources de financement novatrices sont encourageants, bien qu'ils soient plutôt le fait d'États membres pris séparément (et d'autres pays) que de l'Union dans son ensemble. La Commission estime qu'il n'est plus nécessaire, en 2004, de prendre des initiatives supplémentaires au niveau communautaire pour ce qui est de ces engagements et qu'il convient désormais avant tout de mener à bien les diverses activités en cours.

En revanche, rares sont les mesures concrètes qui ont été prises pour garantir une coordination plus étroite des politiques et une meilleure harmonisation des procédures (deuxième engagement), ce qui est étonnant étant donné que les conclusions du sommet de Barcelone exigent que des mesures concrètes soient prises avant 2004. C'est pourquoi la présente

---

1 Conclusions adoptées par les Conseils «Affaires générales et relations extérieures» de novembre 2002 et mai 2003.

2 Document d) x e travail de la Commission intitulé *«Suivi de la conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey – 2002) – Contrôle du respect des engagements de Barcelone»*; référence SEC(2003)569, 15 mai 2003, voir conclusions du Conseil «Affaires générales et relations extérieures» du 20 mai 2003, document 9379/03 (presse 138), p. 20

3 SEC(2004)246

communication porte essentiellement sur des propositions relatives à de nouvelles mesures dans ce domaine.

2. L'ENGAGEMENT CONCERNANT L'AUGMENTATION DES RESSOURCES FINANCIERES CONSACREES A L'APD

Les conclusions de Barcelone réitèrent l'engagement pris par chaque État membre de mettre à disposition des ressources financières suffisantes pour concrétiser les objectifs de développement du millénaire et de parvenir, dans ce cadre, à l'objectif fixé par l'ONU de 0,7 % d'APD par rapport au RNB. Les États membres qui n'avaient pas encore atteint cet objectif se sont engagés – et c'est un premier pas significatif – à augmenter le volume d'APD, dans le cadre de leurs procédures de dotation budgétaire respectives, de sorte que celle-ci atteigne au moins 0,33 % du RNB d'ici 2006. Parallèlement à cet engagement individuel, un engagement collectif a été pris pour parvenir à un taux moyen de 0,39 % du RNB consacré à l'APD d'ici 2006.

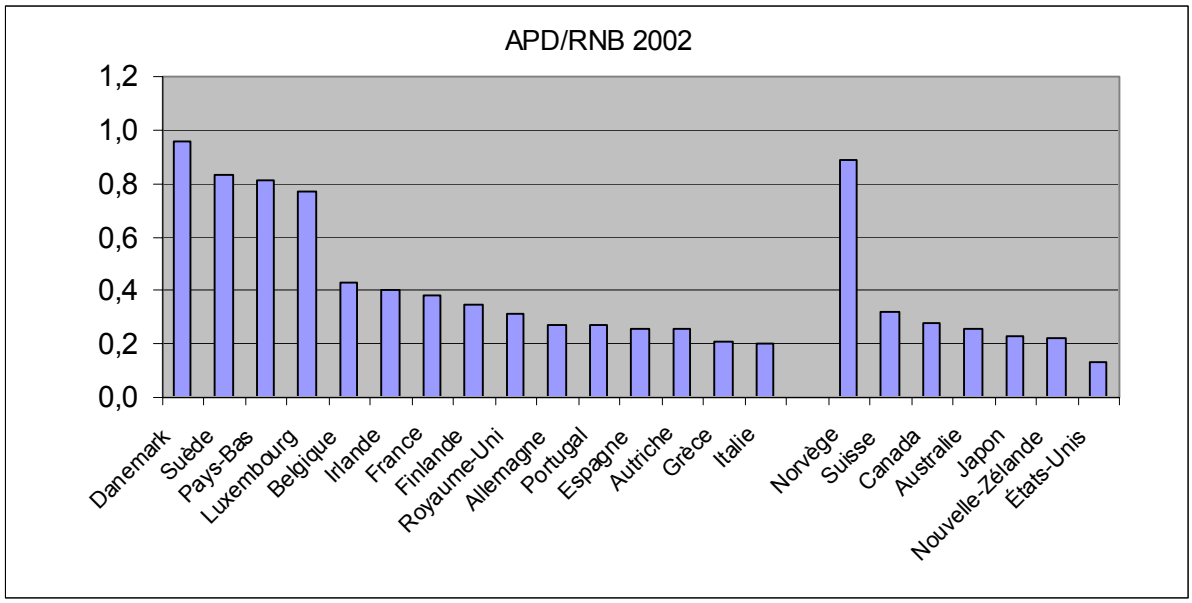
La mise en oeuvre de l'engagement relatif à l'APD est en bonne voie. Malgré une situation budgétaire difficile dans de nombreux États membres, les pays de l'UE ont augmenté leur APD en 2002 de 5,8 % en valeur réelle par rapport à 2001 et y ont consacré 0,35 % de leur RNB collectif (voir annexe 1, tableau 1)[4]. Ce résultat va au-delà des prévisions des États membres de l'année dernière (taux de 0,34 % d'APD par rapport au RNB).

L'APD s'est accrue de manière significative en Suède, en France, en Grèce et en Italie par rapport à 2001; elle a également augmenté en Belgique, en Finlande et au Portugal, mais en revanche, elle a diminué en Autriche, au Danemark, aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni. Elle a nettement chuté en Autriche (- 8,4 %) et en Espagne (- 10,3 %) par rapport aux niveaux de 2001, qui avaient été stimulés par des opérations exceptionnelles d'allègement de la dette.

Le taux moyen d'APD/RNB de l'UE reste supérieur à l'effort de la plupart des autres pays de l'OCDE, à l'exception de la Norvège :

[4] Il convient de noter que la contribution des États membres à l'aide communautaire (par le biais du budget de l'UE et du Fonds européen de développement) est incluse dans ces statistiques. Le montant total des ressources provenant de la CE en 2002 était de 6 561 millions de dollars.

Graphique n° 1 : contributions APD/RNB en 2002 – l'UE comparée à d'autres membres du CAD



Source : statistiques du CAD de l'OCDE sur l'aide publique au développement (montants nets) en 2002, publiées le 27 janvier 2004

- Les États-unis ont augmenté leur APD de 15 % en valeur réelle en 2002. Celle-ci atteint désormais 13,2 milliards de dollars, ce qui représente 0,13 % du RNB de ce pays. Cette augmentation est due principalement à des crédits supplémentaires et à des crédits d'urgence débloqués en réponse aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 ainsi qu'à de nouvelles initiatives, prises notamment dans les domaines de la santé et de l'aide humanitaire.

- Le Japon a maintenu son niveau de 0,23 % du RNB, alors que le Canada et la Norvège ont procédé à des augmentations considérables, soit 0,06 et 0,09 points de pourcentage du RNB respectivement.

- La part du RNB consacrée par la Suisse et la Nouvelle-Zélande à l'APD a diminué respectivement de 0,02 et 0,03 points de pourcentage de 2001 à 2002.

2.1. Le plan de route jusqu'à 2006 et au-delà

En supposant que les tendances actuelles persistent, la Commission estime que l'ensemble des Etats Membres actuels auront atteint ou dépassé en 2006 l'objectif individuel de 0.33% APB/RNB. Le taux APD/RNB collectif aux Etats Membres actuels, prévu pour 2006 est de 0.43 (cf annex 1, table 2).

Certains États membres (Grèce, France et Italie) ont augmenté leurs contributions pendant une ou plusieurs années discontinues, alors que l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg ont revu les montants annuels légèrement à la baisse. La Belgique s'est néanmoins engagée à atteindre l'objectif de l'ONU de 0,7 % d'APD par rapport au RNB d'ici 2010 et l'Autriche reste attachée à l'objectif individuel de 0,33 % d'ici 2006. Le Luxembourg reste largement au-dessus de l'objectif des Nations unies de 0,7 % pour l'ensemble de la période.

L'Irlande et la France ont pris des engagements fermes quant à la date à laquelle l'objectif des Nations unies de 0,7% d'APD/RNB doit être atteint (l'Irlande d'ici 2007 et la France d'ici 2012). La Finlande a élargi ses prévisions à 0,44 % d'ici 2007. Le Danemark réduira progressivement son aide à un rythme annuel, mais restera au-dessus de 0,8 % du RNB.

Il ressort des données disponibles pour les pays adhérents, qui rejoindront l'Union le 1er mai 2004, qu'ils ont consacré 0,03 % de leur RNB collectif à l'APD en 2002[5], ce qui peut paraître très éloigné des taux d'APD/RNB fixés dans les engagements de Barcelone. Il convient cependant de garder à l'esprit que les pays adhérents ont des contraintes particulières et que la plupart d'entre eux ont un RNB par habitant qui les situe dans la partie n° II du classement effectué par le CAD de l'OCDE. Tous ont néamoins amorcé la transition vers le statut de donateur et ont repris l'acquis communautaire concernant la politique de développement, y compris les engagements de Barcelone. Les progrès accomplis en 2002 en ce qui concerne la définition des cadres stratégiques en matière d'aide extérieure et la mise sur pied d'un cadre institutionnel pour leur mise en œuvre sont encourageants. Il apparaît, à la lumière des travaux entrepris actuellement par la Commission avec ces pays, que ceux-ci font preuve d'une volonté encourageante à s'engager dans un processus de développement stratégique et de création d'un cadre institutionnel.

Dans un premier temps, l'essentiel de l'APD des pays adhérents sera fourni par le biais des contributions versées à la CE (via le budget de l'UE et le Fonds européen de développement) ainsi que de leur contribution à des institutions multilatérales. La transition vers la fourniture d'une aide bilatérale supplémentaire se fera progressivement et de manière différenciée et dépendra du point de départ de chacun des pays concernés. La République tchèque et et la République slovaque visent un total de 0,13 % d'APD par rapport au RNB d'ici 2006 pour la première et de 0,16 % pour la seconde, ce qui constitue une augmentation notable par rapport aux niveaux de 2002. L'objectif fixé par la Lituanie en matière d'APD/RNB d'ici 2006 se situe entre 0,08 % et 0,1 %, ce qui représente également une augmentation importante par rapport à un taux estimé à 0,025 % en 2003.

Les autres pays adhérents n'ont pas été en mesure de faire des prévisions fermes concernant la fourniture d'APD. Une étude effectuée en 2003 tend cependant à indiquer que certains d'entre eux (notamment la Slovénie, Chypre et Malte) pourraient progresser plus rapidement et atteindre des taux de 0,15 % d'APD par rapport au RNB d'ici 2006, alors que d'autres (la Pologne, la Hongrie et les pays baltes, par exemple) pourraient parvenir à 0,1 % d'APD/RNB au cours de la même période, avec une certaine augmentation des montants imputés sur leurs budgets non CE[6]. Des calculs effectués sur la base de ces données indiquent que les dix pays adhérents pourraient relever leur contribution en matière d'APD de 0,03 % de leur RNB collectif en 2002 à 0,11 % en 2006, ce qui reviendrait à multiplier par plus de trois le montant nominal (qui passerait de 107 millions d'euros à 389 millions d'euros).

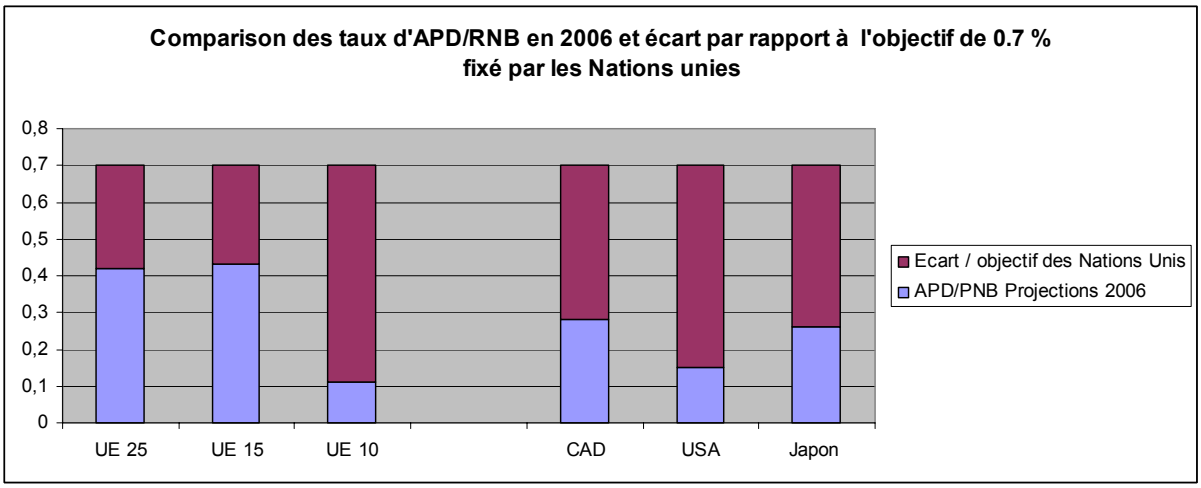
---

5 «The Consequences of Enlargement for Development Policy», rapport élaboré à l'attention de la Commission européenne par Development Strategies, IDC, 31 août 2003. Voir pp. 58-60. Ce rapport est disponible sur internet, à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/comm/development/body/organisation/assess_enlarg_en.htm

6 Idem, pp. 58-60.

Si les hypothèses décrites ci-dessus se vérifient, l'UE dans son ensemble consacrera 0,42 % de son RNB, soit 38,5 milliards de dollars, à l'APD d'ici 2006. Elle dépasserait dès lors les objectifs de Barcelone, malgré un contexte changeant en matière de politique de développement, dû à l'élargissement de 2004. Par comparaison, le CAD de l'OCDE estime que le taux moyen du CAD sera de 0,28 % du RNB consacré à l'APD (voir graphique n° 2)[7].

Graphique n° 2 : prévisions d'APD/RNB en 2006 – l'UE comparée à la moyenne du CAD, des États-Unis et du Japon, y compris l'écart par rapport à l'objectif de l'ONU de 0,7 % d'APD/RNB



Dans ce contexte, la Commission invite les États membres à maintenir ou à accroître leurs contributions annuelles à l'APD pendant la période allant jusqu'à 2006, afin de préserver les progrès qu'a réalisés l'UE en vue de respecter les engagements pris à la conférence de Monterrey. Il est particulièrement important que les États membres actuels tiennent leurs promesses afin de ne pas mettre en péril l'objectif collectif de 2006, après l'élargissement.

Par ailleurs, la Commission invite les États membres qui n'ont pas encore atteint l'objectif de l'ONU de 0,7 % du RNB consacré à l'APD, et qui n'ont pas non plus fixé de délai pour y parvenir, à étudier leur calendrier en vue d'augmenter leur contribution au cours des prochaines années.

3. DEUXIEME ENGAGEMENT : COORDINATION DES POLITIQUES ET HARMONISATION DES PROCEDURES

Lors du Conseil européen de Barcelone, les États membres ont convenu de prendre des mesures concrètes pour coordonner leurs politiques d'aide et harmoniser leurs procédures de mise en œuvre avant 2004 afin d'améliorer l'efficacité de l'aide fournie. Cet engagement a été réitéré dans le cadre de la contribution de l'UE, présentée par la présidence grecque, au Forum international de haut niveau sur l'harmonisation, qui s'est tenu à Rome, en février 2003. Malheureusement, la Commission a constaté que les résultats en matière de coordination et de complémentarité ne correspondent pas aux objectifs. C'est pourquoi la présente

[7] Source : déclaration de M.Manning, Président du CAD de l'OCDE, au comité de développement de la Banque mondiale, Dubai, 22 septembre 2003

communication est axée sur des propositions de mesures concrètes supplémentaires. La coordination devrait être un réflexe politique permettant à l'Union d'œuvrer efficacement avec les pays partenaires et avec d'autres acteurs de la communauté internationale des donateurs, ce qui contribuerait de manière notable à assurer durablement la réussite du processus de financement du développement et à concrétiser le consensus de Monterrey.

3.1. Mise en œuvre de la coordination et de la complémentarité : 30 ans de bonnes intentions

L'objectif politique d'une coordination et d'une complémentarité plus étroites entre l'aide bilatérale et l'aide communautaire n'a nullement été inventé lors du Conseil européen de Barcelone. L'engagement de Barcelone devrait être considéré à la lumière des obligations du Traité en la matière, qui existent depuis le traité de Maastricht (1992). Par ailleurs, de nombreuses conclusions, résolutions et orientations du Conseil, dont la première remonte à 1974 déjà, évoque l'importance des «trois C» (voir encadré n° 1).

Encadré n° 1: exemples de conclusions, de résolutions et d'orientations du Conseil et d'autres événements marquants liés à la coordination et à la complémentarité de l'aide communautaire et de l'aide bilatérale

Juillet 1974 *:* résolution du Conseil relative à l'harmonisation et à la coordination des procédures de coopération des États membres

Novembre 1976 : résolution du Conseil relative à la coordination

Juin 1984 : résolution du Conseil relative à la coordination des procédures de coopération au sein de la Communauté

1986 : résolution du Conseil relative à la coordination

Novembre 1992: la déclaration du Conseil sur «Horizon 2000» souligne l'importance de la coordination et de l'harmonisation Mai 1993 : résolution du Conseil sur la coordination des politiques d'aide

Décembre 1993: résolution du Conseil relative à la coordination opérationnelle, qui inclut une décision concernant une expérience pilote de coordination opérationnelle plus étroite dans six pays (Bangladesh, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Mozambique, Pérou).

Octobre 1994: l'expérience pilote est lancée

Juin 1995 : résolution du Conseil sur la complémentarité des politiques et des opérations de développement de l'Union et des États membres

Décembre 1995: la Commission publie un rapport sur les résultats des initiatives menées dans les six pays pilote (COM(95)700)

1996 : conclusions du Conseil sur la coordination opérationnelle

Juin 1997 **:** conclusions du Conseil sur la coordination opérationnelle

Mars 1998 **:** le Conseil adopte des «orientations pour le renforcement de la coordination opérationnelle entre la Communauté et ses Etats membres dans le domaine de la coopération au développement»

Septembre 1998 : lors d'une réunion rassemblant plusieurs DG, la discussion porte sur la question de savoir comment améliorer la coordination opérationnelle

Mai 2000 : conclusions du Conseil sur la coordination opérationnelle entre la Communauté et les États membres, sur la base d'un rapport de la Commission relatif à la mise en oeuvre des orientations de 1998

Octobre 2000 : le Conseil «Affaires générales» adopte des conclusions sur l'efficacité de l'action extérieure de l'Union et invite la Commission et les États membres à mettre en œuvre une coordination et une complémentarité renforcées

Novembre 2000 **:** adoption de la déclaration sur la politique de développement, qui porte notamment sur la coordination et la complémentarité (paragraphes 29 à 39), et du cadre harmonisé pour les documents de stratégie par pays, présenté comme étant le principal outil en matière de coordination et de complémentarité

Mai 2001 : le Conseil adopte des orientations renforcées concernant la coordination opérationnelle, applicables à tous les pays et toutes les régions bénéficiant d'une aide communautaire

Mars 2002 : les ministres des Affaires étrangères adoptent, lors du Conseil européen de Barcelone, des conclusions *«afin de prendre des mesures concrètes en matière de coordination des politiques et d'harmonisation des procédures avant 2004, tant au niveau de la CE que des États membres, conformément aux meilleures pratiques définies sur le plan international, notamment en mettant en oeuvre les recommandations de la task-force du comité d'aide au développement de l'OCDE sur les pratiques des donateurs»*. L'UE met en œuvre une coordination plus étroite dans quatre pays bénéficiaires (Viêt Nam, Mozambique, Maroc et Nicaragua).

17 novembre 2003 : le Conseil adopte des conclusions sur le rapport annuel relatif à l'aide de la CE en 2002 et souligne la nécessité d'une coordination locale plus étroite entre la Commission et les États membres (voir paragraphe 8).

Les raisons qui président au renforcement de la coordination et l'approche à adopter dans ce domaine sont essentiellement les mêmes depuis 1974. La coordination de l'aide et des programmes commununautaires et bilatéraux contribuera à réduire les coûts de transaction pour les pays bénéficiaires et assurera une plus grande efficacité et un plus grand impact de l'aide de l'UE. En tant que premier donateur mondial (et de loin) en termes de financement, l'Union devrait exercer un rôle prépondérant dans le processus d'aide au niveau mondial. Par ailleurs, l'importance de la coordination des politiques d'aide pour une assurer une meilleure cohérence de celles-ci et favoriser l'émergence d'une identité européenne dans le cadre de l'action extérieure de l'Union a souvent été soulignée. Le processus de coordination doit être pragmatique, se faire autant que possible dans le pays partenaire et être axé sur un échange systématique des informations afin de mettre en évidence les possibilités de complémentarité entre l'aide communautaire et l'aide bilatérale. Il convient d'encourager la mise en place de systèmes de cofinancement sur la base de procédures harmonisées afin de réduire les coûts de transaction pour les pays partenaires et de définir des politiques sectorielles communes afin d'informer et de faciliter le dialogue stratégique avec le pays partenaire.

Plusieurs initiatives ad hoc ont certainement été prises au cours de la dernière décennie afin de concrétiser les décisions du Conseil. Les rapports font généralement état d'améliorations dans l'échange d'informations entre la Commission et les États membres, notamment sur le terrain, et de nombreuses discussions sur la question, tant formelles qu'informelles, ont eu lieu avec les États membres et la Commission.

Une coordination plus étroite au sein de l'Union européenne a été expérimentée par deux fois dans un ensemble restreint de pays. Le premier essai, datant de 1994/95, portait sur un échantillon de pays. En 1995, la Commission a proposé d'étendre et de généraliser les enseignements tirés de ces expérimentations[8], ce qui a entraîné l'élaboration, en 1998, d'orientations sur la coordination opérationnelle, achevées en 2001 à l'issue d'une seconde série d'évaluations sur le terrain. Ces orientations[9] étaient si complètes qu'elles comprenaient même des instructions sur la manière de travailler en étroite coordination à tous les niveaux de la mise en œuvre de l'aide, tout en mettant l'accent sur le processus de programmation pluriannuel, afin de parvenir à des analyses et des programmes conjoints. Ces orientations étaient applicables à tous les pays recevant une aide de l'Union européenne, mais il semble malheureusement qu'elles n'aient pas été correctement diffusées et mises en œuvre.

Afin d'inciter à de nouvelles actions, les États membres sont convenus de prendre de nouvelles initiatives au Viêt Nam, au Mozambique, au Nicaragua et au Maroc en 2002. Le premier bilan sur le terrain s'est révélé prometteur. Ce processus collectif a commencé à porter ses fruits dans les quatre pays. Un modèle complet de soutien budgétaire et sectoriel a été élaboré au Mozambique et des tentatives intéressantes de définition de chef de file sectoriel des bailleurs de fonds sont effectuées au Maroc. Au Viêt Nam, un plan d'action de l'Union européenne en faveur de la coordination a été mis en place en mai 2003, tandis qu'au Nicaragua, l'Union a choisi d'encourager la coordination et l'harmonisation sous la tutelle du gouvernement, à des fins d'appropriation. Quant au degré d'interaction au niveau des sièges, il est à noter qu'un

---

8 COM(1995)700

9 Contenues dans le document 5431/01 DEVGEN 12/RELEX 9 du Conseil, du 18 janvier 2001.

travail accru d'analyse et de diagnostic est effectué conjointement dans certains secteurs par des groupes de bailleurs de fonds de l'Union, tandis que la Commission coordonne, dans de nombreux secteurs, des réseaux d'experts ayant élaboré les orientations et d'autres instruments. Le processus communautaire de stratégie nationale et la création des «fiches d'information-pays[10]» ces dernières années ont été l'occasion d'une plus grande harmonisation des programmes et des échanges d'informations.

Mais malgré ces éléments encourageants, les résultats ne sont, hélas, pas à la hauteur des objectifs ambitieux que l'Union s'est fixée en la matière. L'étude réalisée afin de préparer la présente communication montre que la coordination au sein de l'Union n'est ni structurée ni systématique ni encore généralisée parmi les pays partenaires, au nombre desquels figurent plusieurs membres de l'Union (voir annexe 1 pour des résultats détaillés). Les efforts entrepris n'ont pas donné lieu à la complémentarité désirée ni à une division du travail fondée sur les avantages comparatifs. La Commission est déçue de constater que l'étude révèle aussi que nombre d'États membres rechignent à passer à l'action et ne se montrent pas disposés à respecter au pied de la lettre les obligations de l'Union au regard d'une coordination plus étroite. Il apparaît, en fait, que certains d'entre eux font machine arrière par rapport à l'engagement contracté à Barcelone et remettent en question la valeur ajoutée et le rôle d'une coordination organisée à l'échelon de l'Union européenne:

- Une majorité d'États membres ne désirent pas recourir aux communications adoptées par le Conseil portant sur différents aspects de la politique de développement, en guise de documents de référence pour l'aide bilatérale.

- Plusieurs outils et cadres importants, tels que le cadre commun des documents de stratégie par pays, une série de dix indicateurs fondamentaux permettant de mesurer les résultats et les orientations de diverses politiques sectorielles, ne sont pas appliqués par les États membres dans leurs programmes d'aide bilatéraux, bien que ces outils aient été élaborés conjointement avec des experts des États membres.

- Une majorité d'États membres ne sont pas prêts à rationaliser l'exercice de programmation stratégique en s'impliquant dans une programmation pluriannuelle à l'échelon communautaire.

---

[10] Les fiches d'information-pays sont un nouvel instrument destiné à renforcer la coordination et à améliorer la complémentarité et la cohérence des actions extérieures de l'Union européenne. Les fiches d'information-pays constituent une réponse à une demande spécifique des ministres des Affaires étrangères au sein du CAGRE, qui a discuté puis arrêté ses modalités de présentation en décembre 2002. Les fiches d'information-pays comprennent des indicateurs socio-économiques de base, ainsi que des données concernant les actions communautaires et celles des États membres. Elles offrent, de surcroît, des évaluations politiques et économiques succintes du pays concerné, un aperçu des éventuels litiges existant entre le pays et l'Union européenne, un résumé de la stratégie de coopération au développement de la Communauté, ainsi que des informations sur tous les accords passés avec l'UE/la CE et sur les aspects essentiels de la politique communautaire. Elles comprennent aussi les coordonnées de la délégation de la Commission et des ambassades des États membres. Elles mettent, enfin, l'accent sur les pays en développement, où la cohérence entre activités de coopération au développement et autres politiques de l'Union revêt une grande importance.

- Seuls un État membre actuel et cinq pays adhérents sont disposés à envisager la possibilité de mettre au point une procédure de mise en œuvre de l'aide au niveau communautaire.

3.2. Coordination au niveau de l'Union européenne dans le domaine de la coopération au développement.

La Commission considère que l'absence de progrès et le manque apparent de volonté politique d'aller de l'avant en la matière sont préjudiciables aux pays partenaires, aux États membres, mais aussi à l'Union. Une occasion importante a) de promouvoir l'appropriation et réduire les coûts de transaction pour l'acheminement de l'aide, b) de renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'Union et c) d'accueillir efficacement les nouveaux États membres dans la communauté des bailleurs de fonds est en passe d'être manquée. L'Union devrait tirer pleinement parti de son expérience en matière de développement et notamment de la capacité d'intégration et d'harmonisation dont elle a su faire montre dans des domaines aussi divers que complexes.

Premièrement, les États membres de l'Union et la Communauté versent plus de la moitié de l'aide publique au développement dispensée au niveau mondial et constituent le plus important groupe de bailleurs de fonds au monde. L'Union doit prendre les responsabilités qui découlent de cette position au sein de la communauté des donateurs. En particulier, l'Union doit consolider les politiques et procédures régissant la mise en œuvre de l'aide des partenaires européens, afin de réduire les coûts de transaction encourus par les pays partenaires en raison de la multitude de procédures suivies par les bailleurs de fonds. De telles mesures doivent être prises à court terme, sans s'attendre à ce que l'ensemble des partenaires au développement progressent de concert ni n'élaborent des systèmes de gouvernance suffisamment solides pour se substituer aux procédures des bailleurs de fonds. Il est d'autant plus important d'intensifier au plus tôt la coordination des bailleurs de fonds que des difficultés se font jour dans la mise en pratique de certaines formes innovantes de coopération, telles que les partenariats public/privé («initiatives de type II»), qui ont fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre du consensus de Monterrey et lors du sommet mondial sur le développement durable.

Deuxièmement, une coordination plus étroite permettrait à l'Union de prendre l'initiative politique, qui irait de pair avec son poids financier au sein de la communauté des bailleurs de fonds, et de jouer un rôle moteur dans les débats sur l'aide internationale et dans les institutions internationales. À titre d'exemple, sans coordination efficace de l'Union européenne lors de la conférence internationale sur le financement du développement, l'Union n'aurait très probablement pas été en mesure d'apporter une contribution si fructueuse aux résultats positifs de celle-ci. Les mécanismes politiques et le cadre institutionnel permettant l'alignement et l'harmonisation des procédures existent déjà au niveau de l'Union. Ce cadre institutionnel devrait être pleinement exploité pour déboucher sur des résultats concrets susceptibles d'alimenter des processus de coordination plus larges. Qui plus est, l'étude susmentionnée révèle qu'un consensus politique de fait en matière de développement est en train de prendre forme dans l'Union autour du processus «objectifs de développement du millénaire/cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté», des approches sectorielles et de la programmation pluriannuelle, conduisant à l'établissement de secteurs de concentration par bailleur de fonds. Tous

les éléments sont donc réunis pour édifier une politique communautaire mieux coordonnée en matière de développement.

Troisièmement, l'assistance au développement de l'Union européenne doit faire partie d'une politique de relations extérieures cohérente, étayée par un multilatéralisme efficace. Bien que la coopération au développement soit une compétence partagée entre l'Union et les États membres, plusieurs politiques extérieures de première importance sont élaborées et mises en œuvre exclusivement au niveau de l'Union. Ne pas coordonner la politique et les programmes de coopération au développement au sein de l'Union, qui appuient d'autres actions extérieures et agissent en interaction avec elles, reviendrait à manquer une occasion unique d'établir une cohérence politique à l'égard des pays en développement et de renforcer l'identité extérieure de l'Union dans le monde.

En 2004, enfin, l'Union se voit offrir une occasion historique d'empêcher toute dispersion supplémentaire des politiques et procédures entre bailleurs de fonds grâce à l'élargissement qui surviendra le 1er mai. Les pays adhérents mettent actuellement au point des programmes d'aide bilatérale visant à satisfaire aux exigences de l'acquis communautaire. L'étude montre qu'une grande majorité d'entre eux sont prêts à renforcer la coordination et l'harmonisation au sein de l'Union et à fonder leurs programmes d'aide sur une plate-forme commune. Les pays adhérents enrichiront, bien entendu, le fonds des connaissances actuel grâce à leur expérience en tant que bailleurs de fonds et bénéficiaires d'aides. Il s'agit de ne pas laisser passer cette chance.

3.3. Valeur ajoutée et rôle de la coordination au niveau de l'Union européenne dans des processus de coordination plus larges

Les initiatives en vue d'une coordination renforcée au niveau de l'Union européenne en matière de coopération au développement devraient naturellement être examinées au regard de l'évolution de la situation internationale. Pendant la dernière décennie, en particulier, l'importance de l'appropriation du processus de développement, des approches sectorielles et de la coordination des bailleurs de fonds par le pays partenaire a été de plus en plus mise en avant, de même que les résultats et l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

L'Union et ses États membres ont joué un rôle essentiel dans l'émergence de ces changements dans le débat sur l'aide internationale et la Commission estime qu'il n'est pas contradictoire d'approfondir la coordination au sein de l'Union européenne et de s'impliquer dans des processus de coordination des bailleurs de fonds sur une plus grande échelle. Le dialogue au sein de l'Union tourne – et devrait continuer à tourner – autour de l'efficacité de l'aide internationale, principalement au sein du CAD de l'OCDE, le point culminant ayant été le forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, organisé à Rome en février 2003. La Commission souscrit pleinement à l'objectif selon lequel la communauté des bailleurs de fonds peut et se doit de mettre en œuvre la déclaration de Rome et faire un saut qualitatif vers l'institutionnalisation et la systématisation des initiatives de coordination parmi les différents secteurs et pays partenaires. Toutes les initiatives de l'Union européenne ne devraient donc pas relever de sa seule compétence, mais être ouvertes à l'ensemble des bailleurs de fonds partageant ses perspectives, les résultats devant alimenter le processus du CAD de l'OCDE.

3.4. Harmonisation entre donateurs: une étape sur la voie de l'harmonisation avec les procédures des pays partenaires

De nombreux États membres sont favorables à une harmonisation autour des procédures des pays partenaires plutôt qu'entre bailleurs de fonds. Alors que la Commission souscrit pleinement à ce but ultime, il s'avère que les systèmes de gouvernance de nombreux pays partenaires ne satisfont pas, à l'heure actuelle, aux exigences afférentes aux rapports et au suivi auxquelles sont soumis les bailleurs de fonds (vis-à-vis des parlements nationaux, par ex.). L'étude montre aussi que le niveau de déconcentration sur le terrain pour la mise en œuvre de l'aide bilatérale est relativement faible et que nombre de bailleurs de fonds de l'Union européenne doivent faire face à des contraintes juridiques dès lors qu'ils désirent utiliser des procédures différentes des leurs.

Dans ces circonstances, la Commission est d'avis que l'harmonisation des procédures des pays partenaires devrait être un objectif à long terme. Afin de réduire les coûts de transaction à court et moyen terme, l'Union européenne devrait réduire le nombre des procédures différentes appliquées par les bailleurs de fonds de l'Union et mettre en place des «normes minimales communautaires de mise en œuvre», tout en tenant compte des contraintes réglementaires existantes. Les coûts de transaction pour les pays partenaires s'en trouveraient considérablement réduits, tandis qu'il serait satisfait aux exigences en matière de rapport auxquelles sont soumis les bailleurs de fonds. Les normes minimales devraient servir de références et être suffisamment souples pour pouvoir être adaptées aux procédures du pays partenaire dès lors que les normes qualitatives sont respectées.

3.5. Complémentarité : une occasion manquée

La coordination est un instrument permettant de parvenir à une meilleure complémentarité entre bailleurs de fonds ou, en d'autres termes, d'éviter une trop grande affluence dans des pays ou secteurs attirant de nombreux donateurs et un sous-investissement dans des régions plus difficiles. La complémentarité porte sur les choix des différents bailleurs de fonds et le débat international sur l'efficacité de l'aide n'a toujours pas abordé la question de savoir comment parvenir à une complémentarité à grande échelle.

L'étude montre qu'il existe un grand potentiel de complémentarité au sein de l'Union. Tous les États membres et la Commission mènent une politique de concentration géographique et/ou sectorielle. On assiste actuellement à d'importants chevauchements dans certains secteurs et à des lacunes dans la couverture des pays dans certaines parties du monde, seule une poignée de bailleurs de fonds de l'Union étant ainsi impliqués dans certains des pays et secteurs présentant le plus de défis à relever. La déclaration commune du Conseil et de la Commission de novembre 2000 sur la politique de développement a constitué la première tentative manifeste de définir un cadre concret pour la complémentarité. Elle se limitait, hélas, à la Commission pour ce qui est de déterminer la valeur ajoutée de chaque bailleur de fonds. La Commission considère que les possibilités de division du travail entre bailleurs de fonds de l'Union devraient être examinées plus avant.

3.6. Propositions d'action

Il est temps que l'Union perde l'habitude de revoir ses objectifs et engagements politiques et qu'elle prenne de nouvelles mesures décisives concernant le degré de dialogue au niveau des sièges, ainsi qu'au niveau local, de manière à traduire ses objectifs ambitieux en actions:

(a) Au niveau des sièges.

- Les institutions de l'Union européenne constituent des enceintes importantes pour échanger des idées et des perspectives sur la politique de développement en vue de favoriser la convergence des politiques. Le débat sur les politiques sectorielles et/ou thématiques devrait par conséquent servir à élaborer et consolider des positions et actions conjointes. De telles positions communes pourraient prendre comme point de départ, soit les politiques communautaires, soit les politiques bilatérales. Les conclusions adoptées par les États membres devraient offrir un cadre souple et actualisé à l'action bilatérale.

- Les positions communes dans le domaine de la politique de développement devraient fournir des informations sur les systèmes d'aide des États membres, tant au niveau des sièges que sur le terrain, ainsi que sur la position commune de l'Union dans le débat sur l'aide internationale (comme le CAD de l'OCDE). L'Union européenne devrait avoir une position commune lors du prochain forum de haut niveau sur l'harmonisation, qui se tiendra en 2005.

- Les orientations sectorielles et thématiques discutées dans les groupes d'experts constitués pour la plupart des grands secteurs et thèmes devraient s'appliquer à l'aide bilatérale et à l'aide communautaire. Ces orientations pourraient servir de plate-forme commune au dialogue avec les pays partenaires. Les progrès réalisés dans cette voie devraient être évalués avant fin 2005.

- D'ici 2006, tous les États membres devraient travailler sur la base d'une programmation pluriannuelle fondée sur la méthode énoncée dans le cadre commun des documents de stratégie par pays. Les processus de programmation et de diagnostic devraient ainsi être compatibles au sein de l'Union, ce qui permettra de répartir le travail et de recenser les secteurs de concentration en fonction des avantages comparatifs. Les cycles de programmation de l'Union européenne devraient être harmonisés en fonction du cadre de politique nationale et du cycle budgétaire de chaque pays partenaire.

- L'Union européenne devrait prendre des initiatives afin que soient élaborés conjointement des éléments décisifs pour le processus de programmation pluriannuel, tels que l'analyse de la situation politique, le contexte macroéconomique et social, l'ordre du jour politique du pays partenaire, la cohérence de toutes les politiques de l'Union concernant le pays partenaire, la matrice des donateurs et des indicateurs de performance. Une fois adoptés, ces éléments devraient jouer un rôle décisif dans les processus de programmation bilatéraux des différents États membres et pour l'aide communautaire. Le processus devrait se dérouler sur le terrain, être entrepris, dans la mesure du

possible, sous la tutelle du pays partenaire et permettre la participation d'autres bailleurs de fonds partageant la vision de l'Union européenne en la matière.

- Avant la fin de 2005, le Conseil devrait commencer à discuter d'une proposition de la Commission concernant un cadre commun pour les procédures de mise en œuvre de l'aide, qui pourrait prendre la forme d'une directive. Une telle directive devrait se restreindre aux obligations procédurales que les bailleurs de fonds de l'Union Européenne imposent aux pays récipiendaires comme standards minimum pour la mise en oeuvre de l'aide par ces mêmes pays. Elle servirait de plateforme pour les procédures nationales de mise en oeuvre ainsi que pour le dialogue sur la meilleure manière de lancer l'utilisation des propres procédures du pays partenaires. L'adoption d'une telle approche conduirait probablement à des changements dans l'environment légal de la mise en oeuvre de l'aide au développement aussi bien des Etats Membres que de la Commission.

- Sur la base de l'étude à entreprendre par la Commission, les éléments essentiels d'une stratégie de complémentarité au sein de l'Union devraient être débattus par les États membres avant la fin de 2004. Une telle stratégie devrait être mise en œuvre en 2006, dans le cadre d'une coordination renforcée de la programmation pluriannuelle.

(b) Au niveau local

- L'Union européenne devrait dresser un plan d'action en faveur de la coordination et de l'harmonisation dans chacun des pays partenaires avec lesquels deux bailleurs de fonds de l'Union ou plus possèdent un programme de coopération. Le plan d'action aurait pour objet principal de déterminer la valeur ajoutée susceptible d'être apportée par l'Union européenne aux processus de coordination gérés par le gouvernement du pays partenaire et de repérer les avantages comparatifs des partenaires de l'Union dans le partenariat au développement. La Commission propose que ces plans d'action soient mis au point et adoptés entre représentations locales. Ces plans d'action pourraient avoir comme premier objectif, d'ici la fin de 2005, d'être approuvés par l'ensemble des pays partenaires pour lesquels l'Union représente la moitié ou plus de l'APD totale.

- La pratique d'un rapport annuel sur l'état d'avancement de la coordination au sein de l'Union devrait être étendue à tous les pays partenaires.

- Les États membres et la Commission devraient veiller à renforcer le partage des informations et à ouvrir les initiatives de bailleurs de fonds auxquelles ils prennent part à l'ensemble des partenaires de l'Union européenne présents dans le pays concerné à des fins d'analyses et de diagnostics conjoints.

La Commission procèdera à toutes les évaluations nécessaires afin d'estimer l'incidence des mesures proposées et de quantifier les avantages déjà obtenus par le recours à la coordination, tant au regard d'une plus forte réduction du coût de transaction pour le pays partenaire que de l'efficacité de l'aide.

4. ENGAGEMENTS III A VIII: DELIEMENT DE L'AIDE, AIDE LIEE AU COMMERCE, BIENS PUBLICS MONDIAUX, SOURCES DE FINANCEMENT NOVATRICES, REFORME DU SYSTEME FINANCIER INTERNATIONAL ET ALLEGEMENT DE LA DETTE

Plusieurs mesures concrètes ont été prises pour tenir les engagements en matière de déliement de l'aide et d'allègement de la dette. Les progrès accomplis en ce qui concerne les biens publics mondiaux et les sources de financement novatrices sont encourageants, bien qu'ils soient plutôt le fait d'États membres pris séparément que de l'Union dans son ensemble.

4.1. Déliement de l'aide

Le déliement de l'aide a été reconnu à Monterrey comme l'un des moyens les plus efficaces pour améliorer l'efficacité de l'aide. Afin de soutenir sa valeur ajoutée, l'Union européenne a accepté, à Barcelone:

- d'appliquer la recommandation du comité d'aide au développement concernant le déliement de l'aide en faveur des pays les moins avancés;

- de poursuivre les discussions visant à un déliement plus important de l'aide bilatérale et d'envisager des mesures visant à un déliement plus important de l'aide communautaire.

Des progrès importants ont été réalisés par la plupart des États membres et l'aide de l'Union est de plus en plus souvent déliée. Les initiatives en matière de déliement de l'aide et les possibilités d'actions complémentaires en ce sens sont bien établies et exposées en détail à l'annexe 1.

Dans ces circonstances, la Commission invite le Conseil à:

- donner un avis favorable aux propositions qui seront envoyées à la Commission en vue d'un règlement et d'une renégociation de la partie concernée de l'accord de Cotonou, dès lors qu'elles sont conformes aux conclusions adoptées par le Conseil Affaires générales en mai 2003 et par le Parlement européen en septembre 2003;

- soutenir les débats en cours à l'échelon international en vue d'un déliement accru de l'aide au-delà des recommandations du CAD, en mettant notamment un accent particulier sur l'aide alimentaire et sur l'accès des pays bénéficiaires à l'aide des bailleurs de fonds. À cet égard, les études actuellement réalisées par le CAD de l'OCDE et la Commission sur les avantages supplémentaires et l'incidence d'un déliement supplémentaire de l'aide doivent être encouragées.

4.2. Aide liée au commerce

À Barcelone, l'Union européenne s'est engagée à accroître l'aide accordée pour le renforcement à long terme des capacités liées au commerce et en matière de capacités de production, ainsi que les mesures visant à remédier aux contraintes liées à l'offre dans les pays

en développement, et à fournir un soutien immédiat en termes d'assistance technique commerciale, de manière à améliorer la capacité de négociation commerciale des pays en développement, y compris par les engagements pris lors de la conférence des donateurs organisée par l'OMC à Genève, en mars 2002.

Un nombre considérable d'actions ont été lancées par la CE et les États membres, afin de tenir cet engagement. L'efficacité d'une activité accrue suscite, toutefois, de vives inquiétudes en raison du manque de coordination entre les États membres de l'Union et au sein de la communauté des bailleurs de fonds au sens large, qui a donné lieu à des double emplois et à un niveau de complémentarité généralement peu élevé. La plupart des États membres pensent que la coordination au niveau de l'Union européenne peut être améliorée à l'avenir, mais soulignent l'importance d'une plus grande coordination des bailleurs de fonds ayant recours aux instruments de l'OMC et de l'OCDE, tels que la base de données commune de l'OCDE.

Le programme d'action visant à améliorer la fourniture de l'aide liée au commerce figurant dans la communication sur le commerce et le développement (COM(2002) 513 final) prévoit de réviser les mécanismes existants de coordination des États membres de l'Union européenne et d'introduire les changements qui s'imposent. La Commission et les États membres devraient collaborer étroitement en matière d'aide liée au commerce dans les cadres plus larges de l'OCDE et de l'OMC. Il conviendrait aussi d'instaurer une coordination pour l'aide liée au développement au niveau des pays bénéficiaires, en recourant autant que faire se peut aux mécanismes existants, tels que le cadre intégré. La Commission invite également les États membres à renforcer l'échange d'informations et, dans la mesure du possible, la coordination – y compris dans les cadres multilatéraux et au niveau des pays bénéficiaires.

4.3. Biens publics mondiaux

Dans les conclusions du Conseil sur Monterrey et le sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg, l'Union européenne a confirmé qu'elle était déterminée à régler la question des biens publics mondiaux. Bien que la proposition de l'Union relative à la mise en place d'un processus participatif global concernant les biens publics mondiaux n'ait pas été reprise dans les documents finaux de ces deux manifestations, une task force internationale officieuse sur les biens publics mondiaux n'en a pas moins été mise sur pied, lors du sommet mondial sur le développement durable, par la France et la Suède, en collaboration avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

La Commission et plusieurs États membres de l'Union européenne ont apporté un soutien actif à la task force au cours de ses presque deux années d'existence. La task force a pour mission de clarifier le concept de biens publics mondiaux et d'en donner une définition pratique. Elle analysera dans quelle mesure la fourniture de biens publics mondiaux constitue une réussite à l'heure actuelle (en matière de sécurité aérienne, de restauration de la couche d'ozone, de gestion de la pollution marine, de lutte contre le VIH/SIDA, etc.). Des enseignements devraient pouvoir être tirés de ces expériences quant à la manière d'aborder la fourniture d'autres biens publics prioritaires.

La Commission invite les États membres à:

- accepter d'ouvrir progressivement le processus en cours et d'élargir la participation au sein de l'Union européenne;

- enjoindre la Commission de jouer un rôle plus actif et de représenter la perspective européenne au sein de la task force sur les biens publics mondiaux.

4.4. Sources de financement novatrices

À Barcelone, les États membres se sont engagés à «poursuivre l'examen de sources de financement novatrices et tenir compte des conclusions du rapport de la Commission sur la mondialisation». En 2002, six États membres ont indiqué qu'ils poursuivaient des initiatives de ce genre. Ils ont porté leurs efforts sur les mécanismes internationaux de taxation, sur le partenariat entre le secteur public et le secteur privé et sur l'initiative PPTE pour l'annulation des dettes des pays les plus pauvres.

Huit pays (dont certains États membres actuels et pays adhérents) ont déclaré avoir pris l'initiative de poursuivre l'examen de sources de financement novatrices en 2003 et indiqué qu'ils entendaient continuer leurs recherches dans cette direction en 2004 (voir annexe 1).

4.5. Réforme du système financier international

L'engagement de Barcelone a pour vocation d'influer sur la réforme du système financier international en luttant contre les abus de la mondialisation financière, en renforçant la voix des pays en développement dans les instances de prise de décisions et en augmentant la cohésion entre les Nations unies, les institutions financières internationales et l'OMC, dans le respect de leurs rôles respectifs.

Dans l'étude préparatoire de la présente communication, certains États membres ont fait part de leur intérêt à faire avancer la question d'une coordination accrue de l'Union européenne au sein des conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI (voir annexe 1). En règle générale, les États membres se sont déclarés plus satisfaits de la coordination au sein de l'Union européenne dans le conseil d'administration du FMI, où l'euro constitue un point d'ancrage officiel et parce que le comité économique et financier a constitué un sous-comité spécifique «FMI» chargé de coordonner la position de l'Union vis-à-vis du FMI et des questions connexes. Des réflexions sont menées actuellement en vue d'établir des procédures plus officielles de coordination des questions relatives à la Banque mondiale.

4.6. Allègement de la dette

L'engagement de Barcelone prévoit que l'Union européenne poursuivra ses efforts visant à rétablir la viabilité de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée, de sorte que les pays en développement, et en particulier les plus pauvres d'entre eux, puissent croître et se développer sans être entravés par une dynamique d'endettement ingérable.

En mai 2003, déjà, tous les États membres actuels de l'Union avaient pris les dispositions nécessaires pour assurer leur propre participation à l'initiative PPTE. Ils offrent tous – ou se sont engagés à offrir - un allègement de dette se situant au-delà des engagements contractés dans le cadre de cette initiative, à savoir 100 % de la dette contractée à leur égard par les PPTE avant le premier rééchelonnement. Trois pays adhérents ont également apporté leur contribution à l'initiative PPTE.

5. CONCLUSIONS

Lors de la conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement, l'Union a été en mesure de faire progresser la question du développement international en présentant un front uni. L'Union a ainsi contribué à la mise en place de la plate-forme mondiale de financement du développement. Elle devrait continuer à relever de manière unifiée le défi présenté par le financement du développement et à faire progresser l'ordre du jour international.

L'Union européenne est bien partie pour tenir son engagement concernant le volume d'APD et a pris un certain nombre de mesures concrètes visant à respecter les engagements en matière de déliement de l'aide et d'allègement de la dette. Les initiatives prises par les différents États membres et la Commission concernant les biens publics mondiaux, l'aide liée au commerce et les sources de financement novatrices sont également très prometteuses. La Commission se félicite tout particulièrement des progrès réalisés par les pays adhérents et de leur volonté affichée d'accroître leur engagement dans les années à venir. La Commission estime qu'il n'est plus nécessaire, en 2004, de prendre des initiatives supplémentaires au niveau communautaire pour ce qui est de ces engagements et qu'il convient avant tout désormais de mener à bien les diverses activités en cours.

En revanche, la Commission est d'avis que l'Union dans son ensemble doit mieux tenir son engagement de parvenir à une coordination accrue des politiques et à une harmonisation des procédures (deuxième engagement). L'Union doit prendre ses responsabilités de manière à réduire à court terme les coûts de transaction à l'échelle nationale, sans s'attendre à ce que l'ensemble des partenaires au développement progressent de concert ni n'élaborent des systèmes de gouvernance suffisamment solides pour se substituer aux procédures des bailleurs de fonds. Une Union mieux coordonnée, pour laquelle la coordination est un réflexe politique, serait un partenaire efficace pour les pays en développement et pour les autres acteurs de la communauté internationale des bailleurs de fonds. Elle contribuerait à la mise en œuvre du consensus de Monterrey et à la réalisation des objectifs de développement du millénaire.

Dans ces circonstances, la Commission invite le Conseil à:

- maintenir ou augmenter les annonces annuelles de contribution en matière d'APD pour la période allant jusqu'en 2006, afin de consolider les progrès réalisés par l'Union européenne au niveau du respect des engagements contractés lors de la conférence de Monterrey. Les États membres qui n'ont pas encore atteint l'objectif fixé par les Nations unies de 0,7 % d'APD par rapport au RNB, ou qui restent engagés pour un exercice à l'issue duquel cet objectif devrait être atteint, sont encouragés à reconsidérer le délai nécessaire à l'augmentation de leur fourniture d'APD au cours des années à venir;

- souscrire à ses propositions de saut qualitatif en matière de coordination, d'harmonisation et de complémentarité, ainsi qu'énoncé au point 3.6;

- donner un avis favorable aux propositions qui seront transmises à la Commission en vue d'un règlement relatif au déliement de l'aide et d'une renégociation de la partie concernée de l'accord de Cotonou;

- soutenir les débats en cours à l'échelon international en vue d'un déliement accru de l'aide au-delà des recommandations du CAD, en mettant notamment un accent particulier sur

l'aide alimentaire et sur l'accès des pays bénéficiaires à l'aide des bailleurs de fonds; ouvrir progressivement le processus en cours, afin qu'il porte aussi sur les biens publics mondiaux, et élargir la participation de l'Union européenne au sein de la task force créée à cette fin.

Signification des sigles

CE	Communauté européenne
UE	Union européenne
FdD	Conférence internationale sur le financement du développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAGRE	Conseil «Affaires générales et relations extérieures»
RNB	Revenu national brut
BPM	Biens publics mondiaux
PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
SFI	Systèmes financiers internationaux
FMI	Fonds monétaire international
PMA	Pays les moins avancés
ODM	Objectifs de développement du millénaire
APD	Aide publique au développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CSLP	Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté
ALC	Aide liée au commerce
ONU	Organisation des Nations unies
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
SMDD	Sommet mondial sur le développement durable
OMC	Organisation mondiale du commerce