



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.3.2006
COM(2006) 85 final

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

Financement du développement et efficacité de l'aide –

Les défis posés par l'augmentation de l'aide de l'Union européenne entre 2006 et 2010

{SEC(2006) 294}

1. CONTEXTE

À l'approche de la réunion de haut niveau organisée par les Nations unies en septembre 2005, l'Union européenne a pris de nouveaux engagements historiques afin d'accélérer les progrès concernant les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)¹, se fondant sur les précédents engagements de Barcelone, adoptés avant la conférence de Monterrey sur le financement du développement, en 2002. Ces décisions ont été essentielles à la mobilisation d'autres acteurs; elles ont été largement plébiscitées par les pays en développement partenaires de l'UE, notamment parce que les résultats du sommet proprement dit sont restés en deçà des ambitions de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne le volet du financement du développement. L'Assemblée générale des Nations unies a, par la suite, décidé qu'une conférence de suivi aurait lieu entre 2008 et 2009, afin de passer en revue les progrès supplémentaires accomplis au niveau du consensus de Monterrey.

Ces nouveaux engagements, qui conforteront davantage la place de l'Union européenne en tant que premier pourvoyeur d'aide du monde, figuraient au cœur du «consensus européen sur le développement»² et de la stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique³, approuvée ultérieurement, en 2005. Ils portent sur:

- **de nouveaux objectifs en matière d'aide publique au développement (APD):** l'Union européenne augmentera progressivement son APD jusqu'à y consacrer collectivement 0,56 % de son RNB d'ici 2010, étape intermédiaire avant d'atteindre, d'ici 2015, l'objectif de 0,7 % fixé par les Nations unies. Cet engagement est associé à la promesse **d'affecter 50 % du volume d'aide supplémentaire à l'Afrique;**
- des engagements supplémentaires concernant **de nouvelles sources de financement** pour le développement, un nouvel **allègement de la dette** et les **biens publics mondiaux;**
- une **amélioration de la coordination et de l'efficacité de l'aide** au niveau de l'UE ainsi que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, qui comprend notamment **des mécanismes d'aide plus prévisibles**, pour le soutien budgétaire par exemple, **l'atténuation des chocs exogènes, le déliement de l'aide et la réforme des institutions financières internationales;**
- **l'aide liée au commerce**, domaine pour lequel le Conseil avait précisé davantage ses engagements dans la perspective de la conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong⁴.

¹ Conclusions du Conseil de mai 2005: «*Les objectifs du Millénaire pour le développement: la contribution de l'UE à l'évaluation des OMD à l'occasion de la réunion de haut niveau des Nations unies en 2005*».

² Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, document 14820/05 du Conseil.

³ Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, «*L'UE et l'Afrique: vers un partenariat stratégique*» (document 15961/05 du 19 décembre 2005).

⁴ «*Aide aux échanges commerciaux*», document 15579/05 du Conseil, DEVGEN 250 RELEX 748, du 9 décembre 2005.

Le Conseil avait invité la Commission à suivre la mise en œuvre de ces engagements et à rendre compte annuellement des progrès accomplis en termes de financement et d'efficacité de l'aide, notamment à propos de l'Afrique. La présente communication constitue la première évaluation de ce genre concernant l'application du large éventail des engagements de l'Union européenne. Elle se fonde sur les contributions des États membres à l'enquête annuelle de suivi menée fin 2005. Le document de travail des services de la Commission qui la complète dresse un inventaire détaillé des progrès accomplis⁵.

2. ENGAGEMENT RELATIF A L'AUGMENTATION DES RESSOURCES FINANCIERES AFFECTEES A L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT (APD)

En 2005, l'Union européenne a relevé les objectifs d'APD initialement fixés pour 2006 par les États membres ayant pris part aux «engagements de Barcelone» (= UE-15: objectif minimum d'APD de 0,33 % du RNB par État membre, de façon à garantir une moyenne collective de 0,39 % pour l'UE). L'ensemble des 25 États membres, y compris les pays qui ont rejoint l'UE en 2004 (UE-10), ont pris **de nouveaux engagements** en vue d'atteindre, d'ici 2015, l'objectif de 0,7 % fixé par les Nations unies: les pays de l'UE-15 ont promis de consacrer chacun **d'ici 2010 un minimum de 0,51 %** de leur RNB à l'APD, contre 0,17 % pour les États de l'UE-10. Collectivement, le pourcentage du RNB affecté à l'APD sera donc de 0,56 %. Les deux pays en voie d'adhésion, la **Bulgarie** et la **Roumanie**, se sont alignés sur ces engagements.

2.1 Vers la réalisation de l'objectif de 2006 en matière d'APD

L'Union européenne demeure en très bonne voie pour parvenir à l'objectif collectif initial de 0,39 % d'APD en 2006. Si les prévisions se confirment, l'Union européenne pourra encore atteindre un taux moyen estimé à 0,42 %. **Les résultats de l'Union européenne en 2004** sont satisfaisants dans la mesure où, en affectant collectivement 0,34 % de son RNB à l'APD, celle-ci se place à un niveau sensiblement supérieur à celui des donateurs du CAD de l'OCDE qui ne sont pas membres de l'Union européenne (à l'exception de la Norvège et de la Suisse) et demeure largement au-dessus de la moyenne du CAD, qui s'élève à 0,26 %. Ces efforts se sont traduits par un accroissement des flux d'aide de 2,3 milliards d'euros par rapport à 2003, mais **n'ont pas généré d'augmentation réelle du pourcentage en comparaison avec cette même année.**

⁵ «La surveillance par l'UE du financement de l'aide au développement et de l'efficacité de l'aide: commencer à tenir les nouveaux engagements», SEC(2006) 294.

Tableau 1: Niveaux d'APD de l'UE en 2004, 2005 et 2006

ODA Levels	2004		2005		2006	
	Mio. €	as % of GNI	Mio. €	as % of GNI	Mio. €	as % of GNI
Targets						0,33 / -
Austria	554	0,23	1072	0,45	1080	0,43
Belgium	1195	0,41	1358	0,45	1577	0,5
Cyprus	4	0,04	4	0,04	5	0,04
Czech Republik	88	0,11	102	0,11	110	0,11
Denmark	1664	0,85	1675	0,81	1715	0,80
Estonia	4	0,05	5	0,06	6	0,06
Finland	535	0,35	600	0,39	671	0,416
France	6921	0,41	8093	0,47	8213	0,47
Germany	6155	0,28	6204	0,28	7505	0,33
Greece	380	0,23	484	0,28	589	0,33
Hungary	45	0,06	68	0,085	89	0,1
Ireland	496	0,39	546	0,40	675	0,47
Italy	2011	0,15	3279	0,24	4577	0,33
Latvia	7	0,06	7	0,06	8	0,06
Lithuania	8	0,042	12	0,06	14	0,064
Luxembourg	192	0,83	204	0,85	216	0,86
Malta	8	0,18	7	0,18	9	0,2
The Netherlands	3434	0,73	4104	0,83	4221	0,82
Poland	96	0,05	200	0,09	250	0,1
Portugal	842	0,63	454	0,33	450	0,33
Slovak Republic	23	0,072	29	0,09	30	0,085
Slovenia	25	0,1	30	0,12	35	0,127
Spain	1991	0,24	2600	0,30	3234	0,35
Sweden	2224	0,78	2587	0,88	3070	1
UK	6439	0,36	7138	0,39	8061	0,42
EU 15	35033	0,35	40398	0,40	45854	0,44
EU 10	308	0,07	464	0,09	556	0,10
EU 25	35341	0,34	40862	0,38	46410	0,42

Source: édition 2005 du rapport annuel du CAD de l'OCDE et réponses des États membres de l'Union européenne à l'enquête de Monterrey

Les perspectives pour 2005-2006 sont plus prometteuses. Si les estimations actuelles se vérifient, les **pays membres de l'UE-15 auront dépassé collectivement l'objectif de 0,39 % dès 2005**. L'Italie, seul pays ayant enregistré une baisse de son APD par PNB entre 2003 – 2004, semble avoir adopté des mesures correctives (le pourcentage de son RNB affecté à l'APD est estimé à 0,24 %), mais elle demeure au plus bas taux du groupe. Le **bilan collectif de 2006 dépendra des États membres se trouvant encore en dessous du seuil minimum de 0,33 %**. Ceux-ci devront sensiblement augmenter le volume de leurs aides afin d'atteindre leur objectif individuel d'ici 2006 et d'éviter de compromettre les bons résultats de l'Union européenne dans son ensemble. Les pays membres de l'UE-10 pourraient affecter près de 0,1 % de leur RNB à l'APD en 2006, dépassant ainsi le niveau escompté auparavant.

2.2 Impact de la décision du Conseil d'augmenter l'aide communautaire

Sur le dossier des perspectives financières pour 2007-2013 le Conseil européen a conclu⁶ que le budget communautaire consacré aux actions extérieures devrait augmenter chaque année de 4,5 % et a affecté 22,682 milliards d'euros supplémentaires à la coopération avec les pays ACP pour la période 2008-2013 au titre d'un 10^e Fonds européen de développement (FED). Ces décisions ont des conséquences ; si elle se confirment, **la part réelle de la contribution communautaire** (dans le cadre du budget de l'UE et du FED) à l'**APD collective de l'UE** sera ramenée de 20 % actuellement à 15 % d'ici 2010 et à 13 % d'ici 2013. Par ailleurs, si les Etats membres respectent leurs promesses relatives au niveau de l'APD les États membres devront fournir environ 90 % de l'aide supplémentaire de manière bilatérale.

Dans un tel contexte, l'UE doit faire face à un double défi pour assurer sa crédibilité en tant que bailleur principal tel qu'indiqué par le Consensus Européen pour le Développement :

- Les Conclusions du Conseil ne garantissent pas les fonds appropriés à la CE pour répondre aux attentes des partenaires qui résultent des accords de la CE/ UE d'association ou de partenariat ambitieux conclus avec des pays partenaires partout dans le monde.
- Si les systèmes d'aide des Etats membres devraient subir des contraintes dues à l'augmentation de l'aide, l'engagement de rendre l'UE collectivement plus forte et meilleur gestionnaire de l'aide serait mis en danger.

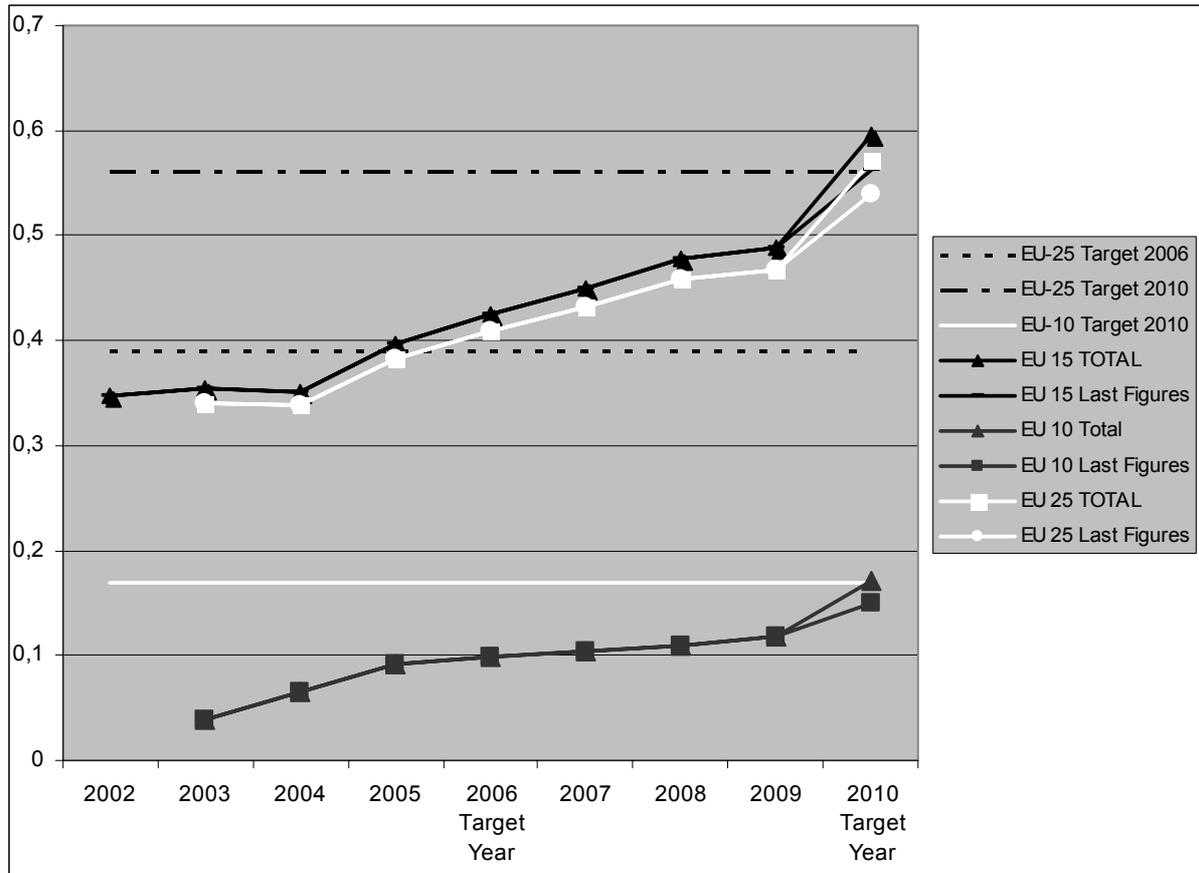
Par conséquent, pour assurer une cohérence et visibilité mondiale de l'UE, il est essentiel de mettre en place les structures et les méthodes appropriées au niveau de l'UE également afin de faciliter un acheminement coordonné et complémentaire de l'aide bilatérale et communautaire. La Commission contribuera à ces efforts en mettant en œuvre différents types de structures hôtes ouvertes aux contributions volontaires des États membres, comme le fonds fiduciaire européen pour les infrastructures en Afrique, les mécanismes d'appel à propositions dans le cadre des facilités ACP pour l'eau et l'énergie, ou la recherche d'éventuels instruments communs pour répondre aux défis mondiaux liés à la chute des prix des produits de base et aux catastrophes naturelles (mécanisme FLEX ou autres, par exemple).

2.3 Augmentation de l'APD de l'Union européenne: les nouveaux objectifs intermédiaires pour 2010

Les premières estimations indiquent que la majorité des États membres ont adopté les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs d'APD fixés pour 2010: six d'entre eux consacreront 0,7 % ou plus de leur RNB à l'APD, sachant que la Suède maintient sa contribution à 1,0 % du RNB et que le Luxembourg s'efforce de parvenir à ce niveau. Quatre autres États membres affecteront 0,6 % de leur RNB à l'aide au développement, tandis que d'autres prévoient d'augmenter progressivement chaque année le pourcentage de RNB consacré à l'APD pour atteindre 0,51 %.

⁶ «*Perspectives financières 2007-2013*», document 15915/05 du Conseil, CADREFIN 268 du 19 décembre 2005.

Graphique 1: Estimation de l'APD de l'Union européenne par rapport aux objectifs collectifs pour 2006-2010



Source: réponses des États membres de l'Union européenne à l'enquête de Monterrey

Tableau 2: Résultats prévus par rapport aux objectifs intermédiaires de l'UE pour 2006-2010

ODA Levels	2006		2010 (latest figures)		2010 (commitments)	
	Mio. €	%GNI	Mio €	%GNI	Mio. €	%GNI
Targets		0,33 / -		0,51 / 0,17		0,51 / 0,17
Austria	1080	0,43	1397	0,51	1397	0,51
Belgium	1577	0,5	2561	0,70	2561	0,7
Cyprus	5	0,04	10	0,06	28	0,17
Czech Republik	110	0,11	137	0,11	212	0,17
Denmark	1715	0,80	1997	0,80	1997	0,80
Estonia	6	0,06	8	0,06	21	0,17
Finland	671	0,416	1287	0,7	1287	0,7
France	8213	0,47	11483	0,6	11483	0,6
Germany	7505	0,33	12359	0,51	12359	0,51
Greece	589	0,33	1041	0,51	1041	0,51
Hungary	89	0,1	176	0,17	176	0,17
Ireland	675	0,47	1227	0,62	1227	0,62
Italy	4577	0,33	3519	0,24	7478	0,51
Latvia	8	0,06	13	0,07	31	0,17
Lithuania	14	0,064	20	0,07	48	0,17
Luxembourg	216	0,86	250	0,83	258	0,86
Malta	9	0,2	7	0,17	7	0,17
The Netherlands	4221	0,82	4848	0,8	4848	0,8
Poland	250	0,1	570	0,17	570	0,17
Portugal	450	0,33	768	0,51	768	0,51
Slovak Republic	30	0,085	77	0,17	77	0,17
Slovenia	35	0,127	58	0,18	58	0,18
Spain	3234	0,35	7136	0,60	7136	0,6
Sweden	3070	1	3783	1,00	3783	1
UK	8061	0,42	12863	0,59	12863	0,59
EU 15	45854	0,44	66519	0,56	70486	0,60
EU 10	556	0,10	1076	0,15	1228	0,17
EU 25	46410	0,42	67595	0,54	71714	0,57

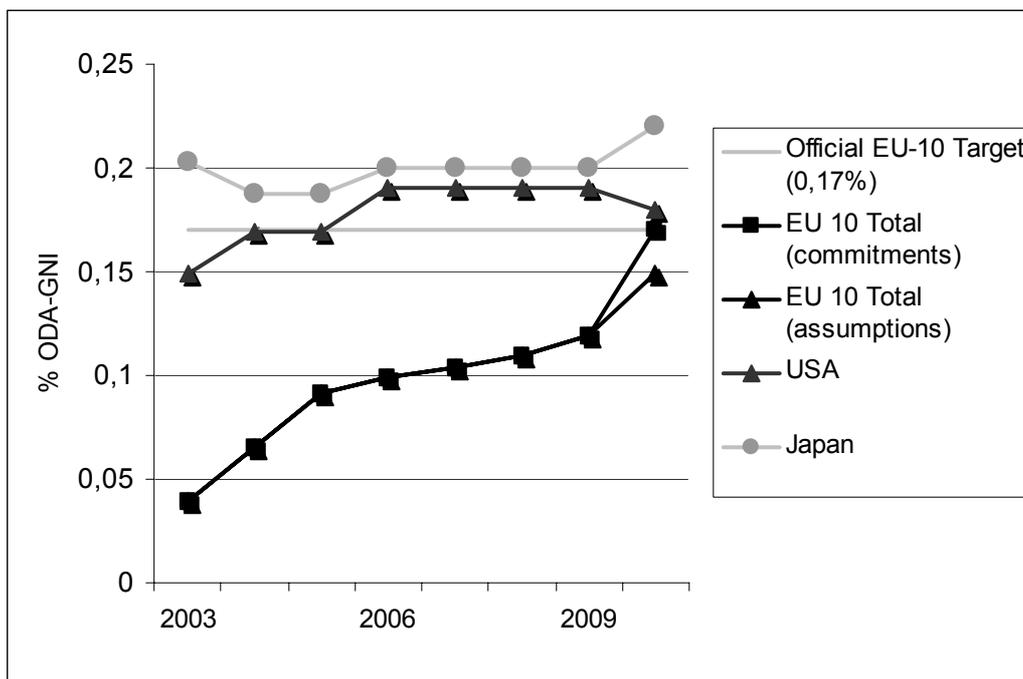
Source: réponses des États membres de l'Union européenne à l'enquête de Monterrey

Les flux d'APD devraient connaître une croissance régulière. Celle-ci semble toutefois due en grande partie aux mesures d'allègement de la dette (notamment celle de l'Iraq et du Nigeria pour la période 2005-2007). En faisant référence au consensus de Monterrey, la Commission souligne la nécessité de garantir que les ressources affectées à l'allègement de la dette ne soient pas prélevées sur les ressources d'APD censées être mises à la disposition des pays en développement. Le défi consiste désormais à imprimer à la planification budgétaire des États membres la dynamique nécessaire pour atteindre et maintenir des niveaux d'APD plus élevés dans la perspective des objectifs de 2010, en particulier dans les pays qui sont encore très loin d'atteindre leur objectif fixé pour 2006. Il existe une tendance manifeste parmi les États membres à retarder la hausse des budgets d'aide requise.

2.4 Contribution des nouveaux États membres

Les dix pays qui ont adhéré à l'Union européenne en 2004 (UE-10) ont convenu de taux minimums individuels adaptés à la situation de chacun. Ils se sont engagés à s'efforcer d'intégrer, d'ici 2015, l'acquis communautaire de 2002 (soit une APD de 0,33 % du RNB) en augmentant progressivement leur APD, avec un objectif intermédiaire de 0,17 % en 2010.

Graphique 2: Augmentation de l'APD prévue pour 2003-2010 dans l'UE-10, comparée à celle des États-Unis et du Japon



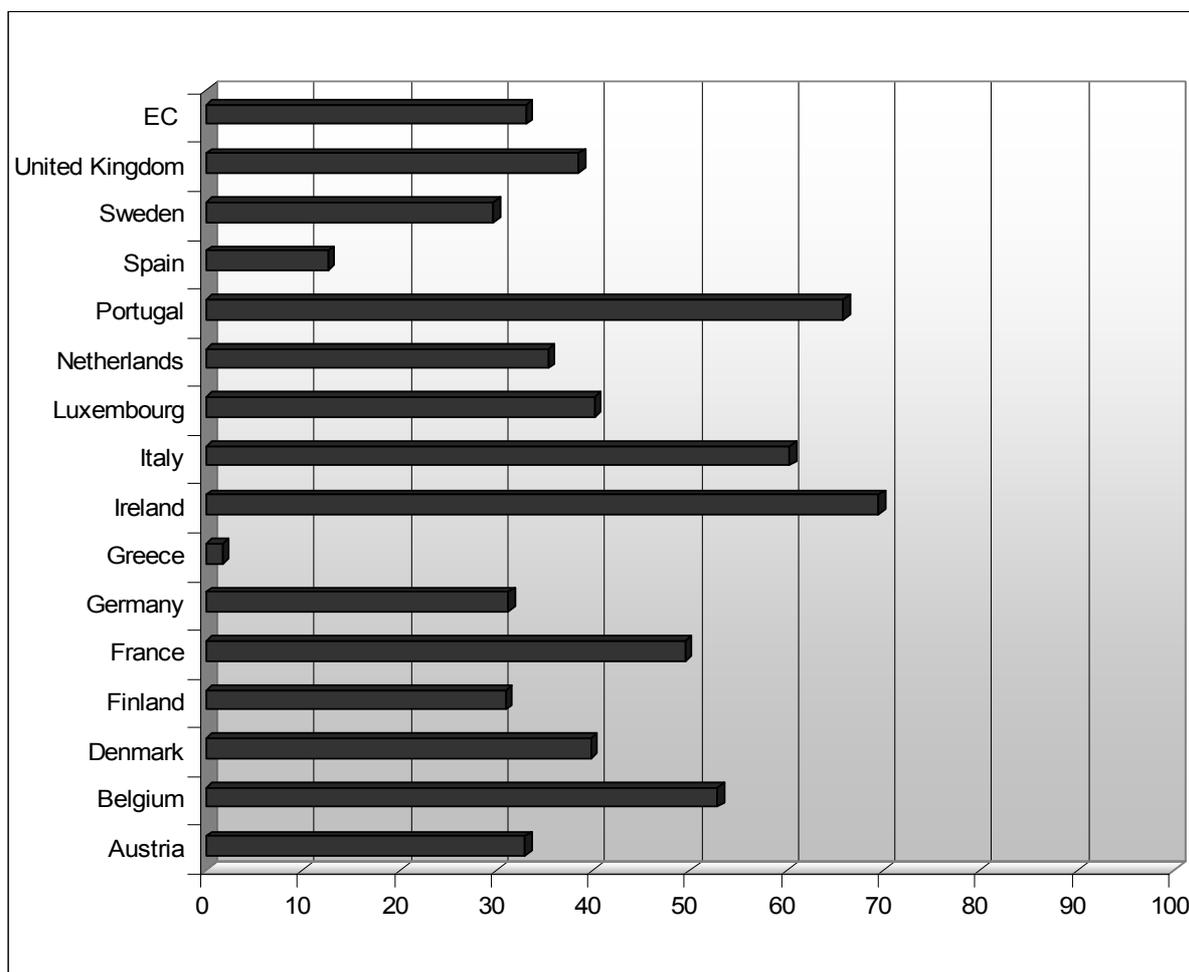
Source: rapport annuel 2005 du CAD de l'OCDE et réponses des États membres à l'enquête de Monterrey

Leur bilan global est remarquable, surtout par comparaison avec les autres bailleurs de fonds importants du CAD de l'OCDE. Si la tendance actuelle se confirmait, le volume total de l'APD serait multiplié par plus de six entre 2003, l'année précédant leur adhésion à l'Union européenne, et 2010, pour atteindre l'objectif minimum de 0,17 %. Tandis que certains pays ont prévu d'accroître progressivement leur aide, d'autres doivent redoubler d'efforts et adapter leurs budgets affectés à l'APD, notamment en ne se contentant pas de leur contribution au budget communautaire et au 10^e FED. À l'horizon 2010, le niveau global de l'aide fournie par les pays de l'UE-10 devrait égaler le rapport APD/RNB prévu pour les États-Unis.

2.5 Engagement spécial concernant l'Afrique

L'Union européenne s'est engagée à accroître les fonds destinés à l'Afrique subsaharienne et à veiller à ce que la moitié de l'augmentation de l'aide collective envisagée à compter de 2006 soit affectée à l'Afrique. Si les membres du G8, s'appuyant amplement sur les efforts financiers consentis par l'Union européenne, ont eux aussi promis d'augmenter les aides accordées à l'Afrique à l'horizon 2010, l'engagement européen demeure jusqu'à présent inégalé du point de vue de son ampleur et des indicateurs vérifiables. La promesse concernant l'Afrique s'inscrit dans l'effort collectif entrepris par l'Union européenne en vue d'éviter d'interférer avec les priorités nationales de ses États membres en matière d'aide. La répartition des tâches devra encore être affinée de manière à assurer un partage équitable de la charge entre les donateurs européens et les partenaires internationaux.

Diagramme 3: Part du montant total de l'APD de l'Union européenne octroyée à l'Afrique — moyenne 2000 - 2004



Source: édition 2005 du rapport annuel du CAD de l'OCDE

La Commission invite le Conseil à:

- appeler d'autres bailleurs de fonds à s'engager davantage pour assurer, à moyen et à long terme, un financement adéquat des OMD, notamment en Afrique;
- compte tenu de l'effet négatif produit sur l'aide de la CE par les conclusions du Conseil sur les perspectives financières, encourager les États membres à contribuer aux instruments d'aide communs de l'Union européenne et autres instruments d'aide, en particulier pour l'Afrique, afin de garantir une mise en œuvre efficace des futures augmentations;
- encourager les États membres dont le niveau d'APD demeure inférieur au taux minimum individuel à entreprendre tous les efforts pour atteindre les objectifs fixés, respectivement en 2006 et 2010;
- veiller à ce que les nouvelles mesures d'allègement de la dette respectent l'esprit du consensus de Monterrey et les engagements de l'Union européenne;

- encourager les États membres qui ont adhéré à l'UE après 2002 à maintenir et à accentuer leurs efforts pour qu'ils atteignent tous le niveau de 0,17 % du RNB affecté à l'APD d'ici 2010.

3. ENGAGEMENT RELATIF AUX NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT

En 2005, le Conseil a examiné les solutions les plus prometteuses en termes de sources de financement afin d'en trouver de nouvelles pour le développement, en se basant sur les analyses techniques fournies par la Commission⁷. Au terme de ce processus, deux propositions ont reçu le soutien de certains États membres:

- **La facilité financière internationale pour la vaccination (IFF-Im)**, lancée en septembre 2005 par la France, l'Italie, l'Espagne, la Suède et le Royaume Uni comme mécanisme pour avancer, dans le temps, les ressources déjà promis aux pays partenaires pour des programmes d'immunisation, inclut un engagement de 3,3 milliards € étalé sur une période de dix ans ; les premiers déboursements sont prévus en 2006 ;
- Une taxe de solidarité sur les billets d'avion afin de faciliter le financement des engagements d'APD existants, en particulier pour des projets dans le secteur de la santé : Le Royaume Uni a indiqué qu'une part de sa taxe concernant les passagers aérien (« Air Passenger Duty ») devrait être déviée pour le financement au développement. La France a décidé d'introduire une taxe sur les billets aériens dès juillet 2006 et estime récolter environ 210 millions € p.a..

Une réunion technique qui s'est tenue entre des services de la Commission et les États membres, en février 2006, a révélé que l'application des initiatives en préparation pourrait avoir un effet positif sur la volonté des États membres à joindre ou à avancer des propositions de financement innovant pour le développement.

L'association de nouvelles sources de financement à des questions et à des objectifs spécifiques peut favoriser d'autres fonds et programmes verticaux ou thématiques, pour lesquels il faudrait également assurer l'appropriation par les pays bénéficiaires.

L'objectif visant à mobiliser des sources de financement supplémentaires et plus stables doit servir de fil conducteur aux discussions générales sur les nouvelles sources de financement et des modalités d'aide et devrait, à moyen terme, déboucher sur des ressources financières plus prévisibles.

Dans ce contexte, la **Commission propose au Conseil** de poursuivre l'examen de nouvelles sources de financement, notamment en observant la mise en œuvre des initiatives en cours.

⁷ «Nouvelles sources de financement pour le développement: Une révision des choix» SEC(2005) 467 du 5 avril 2005; «Une analyse d'une possible contribution basée sur les billets d'avion comme nouvelle source de financement du développement» SEC(2005) 733 du 15 juin 2005; «Une possible contribution fondée sur les billets d'avion comme nouvelle source de financement du développement: réflexions techniques dans la perspective du sommet des Nations unies» SEC(2005) 1067 du 1^{er} septembre 2005.

4. ENGAGEMENT RELATIF A L'ALLEGEMENT DE LA DETTE

Le principal événement de 2005 en la matière a été la proposition du G8 d'annuler la dette que les pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE conservaient envers le FMI, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Cette initiative multilatérale d'allègement de la dette (IMAD) a été approuvée lors des réunions annuelles des institutions financières internationales de septembre 2005. Elle est actuellement mise en œuvre par les trois institutions concernées. Il est donc probable que les pays bénéficiant de cet allègement supplémentaire parviendront à rendre leur dette supportable à long terme.

5. ENGAGEMENT RELATIF A L'EFFICACITE DE L'AIDE

Depuis 2004, l'Union européenne et l'ensemble des bailleurs de fonds — de même que les pays bénéficiaires — ont convenu d'objectifs concrets en matière d'efficacité de l'aide. Cette année, notre capacité à honorer ces engagements se mesurera à leur mise en œuvre effective.

La Commission participe activement à l'instauration d'un système fiable de suivi des objectifs et des indicateurs de la déclaration de Paris. Compte tenu du retard pris dans finalisation de ce mécanisme de suivi, il est indispensable que cette procédure atteigne sa vitesse de croisière en 2006, sans pour autant diluer les engagements pris, afin de maintenir le rythme des réformes nécessaires.

À l'avenir, ce rapport d'activité évaluera l'état d'avancement des engagements propres à l'Union européenne qui ont été enregistrés au cours du forum de haut niveau organisé à Paris. Un vaste **plan d'action sur l'efficacité de l'aide de l'Union européenne** recense neuf projets que l'UE devra approfondir en 2006 et mettre en œuvre sur le terrain d'ici 2010⁸.

Le Conseil a souligné à maintes reprises la nécessité d'accroître la complémentarité de nos activités en améliorant la répartition des tâches, élément selon lui incontournable pour accroître l'efficacité de l'aide de l'Union européenne. Bien qu'il soit difficile de réorganiser les actions en cours, cette démarche est fondamentale dans la perspective de l'augmentation de l'aide à venir et exige des efforts concertés. Le plan d'action de l'Union européenne apporte une réponse à ces défis.

L'amélioration de l'efficacité de l'aide exige des efforts tant de la part des pays partenaires que des bailleurs de fonds: les premiers doivent instaurer des systèmes de gestion des marchés et des finances publiques conformes aux normes internationales. Les seconds doivent, à défaut d'une harmonisation des systèmes, étudier les moyens de diminuer le coût des transactions. En recourant de plus en plus au soutien budgétaire et sectoriel, en simplifiant les accords contractuels pour les organisations internationales et en proposant d'alléger son cadre législatif et réglementaire, la Commission s'efforce de satisfaire aux obligations conférées par la déclaration de Paris. En outre, les contraintes procédurales et législatives qui existent actuellement en matière de cofinancement ou de mise en commun de fonds devront être levées à partir de 2006 pour les nouveaux instruments relevant des perspectives financières 2007-2013, et à partir de 2007 pour le FED.

⁸ Communication de la Commission «*Aide de l'Union européenne: faire plus, mieux et plus vite*», COM(2006) 87.

La Commission prie le Conseil de:

- soutenir l'instauration de procédures de suivi fiables d'ici la fin de l'année 2006, tant au sein du CAD qu'au niveau de l'Union européenne;
- appuyer, l'instauration d'une réglementation en matière d'aide communautaire favorisant le co-financement avec les Etats membres et autres bailleurs, dans le cadre des nouveaux instruments de coopération prévus par le budget de la CE pour la période 2007-2013 et dans le cadre du 10^e FED;
- accepter d'avancer davantage sur la voie de la complémentarité opérationnelle en adoptant des principes visant à améliorer la répartition des tâches;
- adopter une stratégie européenne concertée en prévision d'un accroissement de l'aide de l'Union européenne, stratégie qui s'inscrira dans un contexte plus large et contribuera à l'efficacité de l'aide et à la répartition des tâches;
- approuver en 2006 les projets figurant dans le plan d'action sur l'efficacité de l'aide de l'Union européenne, de même que les objectifs de ce dernier, de manière à les mettre progressivement en œuvre sur le terrain, d'ici 2010.

6. ENGAGEMENT RELATIF A LA CREATION DE MECANISMES D'AIDE PLUS PREVISIBLES ET MOINS INSTABLES

En ce qui concerne les pays en développement les plus performants, il est essentiel d'instaurer un cadre pluriannuel révisable et d'espacer les contrôles de la conditionnalité pour accroître la prévisibilité des versements effectués au titre du soutien budgétaire. Or, bien que de nombreux États membres aient indiqué que le soutien budgétaire était l'instrument d'aide qu'ils privilégiaient, seuls le Portugal et le Royaume-Uni semblent prêts à opter pour un **soutien budgétaire pluriannuel tout en contrôlant la conditionnalité moins d'une fois par an**, ainsi que le stipulaient les conclusions du Conseil du 24 mai 2005. En réponse à l'invitation du Conseil à formuler des propositions en vue d'un nouveau mécanisme de soutien budgétaire à long terme⁹ ciblant les pays les plus performants, la Commission a organisé, en février 2006, une réunion technique qui a également révélé les divergences de vues entre les États membres. Ces derniers se sont toutefois accordés sur l'importance de rendre l'aide plus prévisible et ont fait part de leur intérêt pour le concept de «**contrat OMD**» pluriannuel présenté par la Commission. Ce contrat s'adresserait aux pays performants et offrirait aux bénéficiaires de plus grandes garanties quant à la prévisibilité des financements en échange d'efforts de leur part en termes de planification, de suivi et de résultats au niveau des OMD. La Commission poursuivra l'examen de ce point, notamment par le biais de groupes de travail réunissant des experts des États membres intéressés, des donateurs partageant les mêmes valeurs que l'UE et les organisations internationales concernées.

⁹ Conclusions du Conseil du 22 novembre 2005, «*Débat d'orientation sur l'efficacité de l'action extérieure de l'UE*» (doc. 14821/05 DEVGEN230 RELEX 679).

7. ATTENUATION DE L'IMPACT DES CHOCS EXOGENES

L'Union européenne est en passe de tenir son engagement concernant la mise en œuvre de régimes d'assurance soumis aux lois du marché, dans le but d'atténuer les effets néfastes des chocs extérieurs sur l'économie des pays en développement. La Commission a affecté, par l'intermédiaire du Fonds européen de développement (FED), 25 millions d'euros à la **facilité d'index d'assurance globale (Global Index Insurance Facility)**, mise en place par la Banque mondiale pendant l'année 2005. Celle-ci comprendra un mécanisme de réassurance permettant de couvrir les risques de prix indexables liés au climat, aux catastrophes et aux matières premières dans les pays en développement. Elle devrait être opérationnelle d'ici la mi-2006. Outre des acteurs purement commerciaux, l'actionnariat de cette facilité inclura très probablement des banques de développement telles que la BEI et la Société allemande d'investissement et de développement. La participation active des États membres au **Groupe de travail international sur les risques liés aux produits de base** est essentielle pour améliorer les échanges d'information sur les méthodes de gestion des risques.

Après avoir évoqué avec le groupe ACP la création d'une **facilité ACP-UE pour les catastrophes naturelles**, la Commission examine actuellement une proposition de financement d'un montant de 12 millions d'euros, provenant du 9^e FED, destinée au renforcement des capacités en matière de préparation aux catastrophes et de prévention de ces dernières dans la zone ACP. Une seconde phase fera l'objet de discussions avec les autorités nationales et régionales dans le cadre de la préparation du 10^e FED, afin d'incorporer ces questions aux documents de stratégie par pays et par région, en particulier dans le cas des pays et régions exposés aux catastrophes.

Étant donné que d'autres initiatives ont vu le jour en 2005 pour contrecarrer les effets néfastes des chocs exogènes (notamment, le **rééchelonnement des dettes**, décidé par le Club de Paris **au lendemain du tsunami**, et la **facilité de protection contre les chocs exogènes du FMI**) et que les dispositifs en vigueur (**FLEX** pour les pays ACP) sont maintenus, il est de plus en plus important de bien coordonner ces différents instruments afin qu'ils apportent des réponses complémentaires en cas de choc. La communauté internationale devrait en outre veiller à ce que les réactions soient rapides, fiables et qu'elles s'inscrivent dans une stratégie tenant convenablement compte des programmes de prévention et d'atténuation des risques. La vulnérabilité face aux chocs extérieurs pourrait devenir un critère d'attribution de l'aide au développement de la communauté européenne et des États membres, tandis que la gestion de ces chocs devrait garantir le caractère anticyclique de toute aide supplémentaire.

La Commission invite le Conseil à contribuer à la facilité d'index d'assurance globale, de façon à permettre aux pays en développement d'accéder plus facilement aux régimes d'assurance soumis aux lois du marché.

8. ENGAGEMENT RELATIF AU DELIEMENT DE L'AIDE

La plupart des États membres qui font partie du CAD ont entièrement délié leur aide bilatérale et 40 % des autres envisagent d'étendre l'accès à leur aide au développement au-delà de leur niveau actuel de déliement.

En outre, plus de la moitié des États membres, dont plusieurs nouveaux, ont supprimé les conditions liées à l'acheminement de leurs fonds par le biais d'organes de l'ONU ou d'ONG. De plus, un tiers des États membres a instauré un système de préférence locale, dont le but est de créer sur place des capacités de production et de consolider les marchés locaux.

En décembre 2005, la **CE a adopté deux règlements donnant accès à l'ensemble de l'aide extérieure communautaire**. Désormais, plus des deux tiers de l'aide communautaire dispensée par le biais d'instruments géographiques ou thématiques sont largement déliés. Le tiers restant sera délié pour les pays en développement et pour tous les donateurs au fur et à mesure qu'ils délieront leur propre aide.

Tous les États membres de l'Union européenne ont convenu **d'étendre aux PMA la portée** de la recommandation du CAD de l'OCDE concernant le **déliement de l'aide** et ont préconisé le déliement intégral de l'aide alimentaire et de son acheminement. La Commission déplore que les démarches commerciales néfastes favorisées par d'autres bailleurs de fonds continuent à entraver les progrès dans ce domaine.

La Commission rappelle qu'il est de son devoir d'assurer la cohésion du marché unique et réitère sa volonté de veiller, conformément au Traité, à ce que tous les États membres aient accès aux marchés publics dans les autres États membres, y compris en matière de développement.

La Commission recommande au Conseil de poursuivre ses efforts en faveur d'un déliement plus important de l'aide alimentaire et de son acheminement, conformément au mandat de négociation adopté dans la perspective de la révision de la Convention de Londres.

9. BIENS PUBLICS MONDIAUX (BPM)

L'engagement sur les BPM est tributaire de la parution et de la teneur du rapport final du groupe de travail sur les biens publics mondiaux. Comme la Commission, de nombreux États membres estiment que ce groupe de travail a apporté une précieuse contribution en stimulant le débat et en attirant l'attention sur la question des biens publics mondiaux. Ils déplorent le retard pris dans la publication de son rapport final et attendent avec intérêt la parution définitive de ce dernier. La Commission constate par ailleurs que les nouveaux grands engagements pris en matière de développement, notamment par l'Union européenne (entre autres, l'augmentation des volumes d'APD et le «consensus européen sur le développement»), se sont accompagnés d'une diminution de l'intérêt porté à une approche centrée sur les BPM, en particulier en ce qui concerne sa dimension financière. Dans ce contexte, la **Commission prie le Conseil d'inviter le groupe de travail international sur les biens publics mondiaux à remettre rapidement son rapport final**.

10. REFORME DES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

La majeure partie des États membres de l'Union européenne est favorable à une **systématisation des déclarations communes de leurs représentants** au sein des conseils d'administration des IFI et à l'instauration d'un **mécanisme de coordination** plus formel **entre les États membres** pour les questions relatives à la Banque mondiale qui revêtent un intérêt stratégique pour l'Union européenne.

En présentant des **déclarations communes** le plus souvent possible, l'Union européenne augmentera sa notoriété et son influence au sein des IFI, ainsi que le préconisent le «consensus européen sur le développement» et la stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique. La Commission a créé un réseau interservices à cette fin.

Les États membres se sont également déclarés globalement satisfaits des progrès accomplis sur le plan de la **coordination informelle** mise en place à Washington, entre les **administrateurs de l'UE** auprès du FMI et de la Banque mondiale. Celle-ci a revêtu la forme de **réunions de coordination régulières**, auxquelles la Commission prend une part active. Bien que le comité économique et financier (CEF) ait institué un sous-comité spécial chargé de coordonner la position de l'UE au sujet du FMI et des questions connexes, il n'existe pas de mécanisme officiel de coordination de ce genre pour la Banque mondiale. La visite annuelle des administrateurs européens de la Banque mondiale auprès des institutions européennes a un effet catalyseur sur la coopération. Il conviendrait d'instaurer des mécanismes similaires pour les **administrateurs européens des banques régionales de développement** dans lesquelles la participation collective de l'Union européenne est importante, comme la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement, afin d'améliorer leur cohésion. La Commission organisera prochainement une **visite des administrateurs européens des banques régionales de développement** auprès des institutions de l'Union européenne.

La Commission invite le Conseil à:

- encourager la création, en collaboration avec la Commission, d'un **mécanisme de coordination informel entre les administrateurs européens des banques régionales de développement** dans lesquelles l'Union européenne détient une participation importante, en s'inspirant des pratiques en vigueur à la Banque mondiale;
- veiller à l'organisation systématique de réunions de coordination pour les membres de l'Union européenne, avec la participation des représentants de la Commission, avant l'adoption de décisions importantes par les conseils des IFI dans lesquelles l'Union européenne détient une forte participation;
- contribuer à une **plus grande transparence** entre les administrateurs et la Commission en commençant par transmettre à cette dernière, régulièrement et en temps utile, les documents des conseils d'administration du FMI, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement.

11. ÉCHANGES COMMERCIAUX ET DEVELOPPEMENT

À la suite du Conseil de mai 2005, l'Union européenne a accru ses engagements en termes d'aide liée au commerce. Lors du sommet du G8, le président de la Commission, M. Barroso, a promis de porter à un milliard d'euros par an l'aide communautaire aux échanges commerciaux. En décembre 2005, le Conseil¹⁰ a décidé que les États membres s'efforceraient, d'ici 2010, de porter collectivement à un milliard d'euros par an leur aide liée au commerce.

¹⁰ «Aide aux échanges commerciaux», document 15579/05 du Conseil DEVGEN 250 RELEX 748 du 9 décembre 2005.

La contribution totale de l'Union européenne devrait donc atteindre deux milliards d'euros. La CE et les États membres se sont par ailleurs engagés à financer de façon adéquate et prévisible le **Cadre Intégré** renforcé et amélioré ; dix millions € sont prévus comme contribution de la CE pour le Cadre Commun renforcé. La Commission est disposée à examiner les moyens de centraliser les fonds de la CE et des États membres, afin d'améliorer l'efficacité de l'aide liée au commerce et examinera, dans l'avenir, dans ce rapport, la performance de la Commission et des États membres par rapport à ces engagements.

Une équipe spéciale chargée de l'aide au commerce a été créée conformément à la déclaration ministérielle de l'OMC signée à Hong Kong. La Commission souhaite s'y associer afin de soutenir résolument le programme du document «Aide aux échanges commerciaux», en concertation avec les États membres et par le biais des voies établies.

Selon l'évaluation de la coordination européenne en matière d'aide liée au commerce, effectuée pour 2005-2006, le groupe d'experts informel de l'UE sur le commerce et le développement demeure, au niveau du siège, le principal instrument de coordination entre la Commission et les États membres. Cette évaluation a par ailleurs révélé qu'au siège, les échanges d'information s'effectuaient principalement de la Commission vers les États membres, et non en sens inverse, que la coordination sur le terrain était un processus très ponctuel, qui avait certes permis d'éviter les doubles emplois mais devait encore mûrir avant de déboucher sur une réponse stratégique commune aux besoins d'aide liée au commerce, et que certains États membres participaient à l'élaboration d'initiatives multilatérales, mais qu'il n'existait pas de stratégie européenne commune pour ces dernières.

Dans ce contexte, la **Commission invite le Conseil à :**

- **mettre en œuvre les conclusions du document «Aide aux échanges commerciaux»**, notamment en obtenant des résultats concrets et réguliers de la part des États membres au niveau des objectifs fixés pour 2010 en termes de volume d'aide liée au commerce, à s'efforcer d'accroître les activités d'infrastructure liées au commerce et d'en améliorer l'efficacité, à appuyer un cadre intégré renforcé et à dispenser une aide fiable pour faciliter les ajustements commerciaux;
- contribuer à **améliorer la prise en compte des échanges commerciaux dans les stratégies de réduction de la pauvreté et de développement** et à recourir systématiquement et, le plus possible, de façon concertée aux évaluations des besoins commerciaux pour planifier l'aide liée au commerce;
- **améliorer les efforts de coordination de l'Union européenne au siège et sur le terrain**. Au siège, le groupe d'experts informel sur le commerce et le développement devrait être sollicité de façon plus systématique pour communiquer les informations et les bonnes pratiques. Sur le terrain, le cadre intégré renforcé ou les évaluations des besoins commerciaux, lorsqu'elles sont possibles, devraient être assortis d'un important mécanisme de coordination. Enfin, le Conseil est invité à transmettre à la base de données du programme de Doha des informations actuelles et complètes sur les engagements pris en matière d'aide liée au commerce.

12. CONCLUSIONS

Pour contribuer à la réussite du sommet des Nations unies, l'Union européenne a consenti des efforts considérables en 2005, en formulant de nouveaux engagements ambitieux et en consolidant le cadre européen à l'aide du consensus européen sur le développement et de la stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique. Ces efforts commencent à porter leurs fruits. Malgré quelques difficultés, l'Union européenne semble en mesure d'atteindre ses objectifs intermédiaires d'APD pour 2006. Pour réaliser ceux de 2010, elle devra fournir des efforts supplémentaires et engager des actions crédibles, approuvées par l'opinion publique. Il convient de renforcer la communication relative aux activités de l'Union européenne en matière de développement. Certains États membres sont en train de mettre en place de nouvelles sources de financement, tandis que l'initiative multilatérale d'allégement de la dette répond aux préoccupations de l'Union européenne concernant le caractère supportable de la dette des pays pauvres. Il faut à présent adopter des projets concrets concernant l'efficacité de l'aide, tels que le cadre commun de l'Union européenne pour les stratégies par pays¹¹ ou plan d'action.

¹¹ “Increasing the impact of EU aid: a common framework for drafting country strategy papers and joint multiannual programming” COM(2006) 88; “EU Aid: Delivering more, better and faster” COM(2006) 87.

ANNEX

SUMMARY OF REVISED EU COMMITMENTS

ON FINANCING FOR DEVELOPMENT AND AID EFFECTIVENESS OF 2005

Extract from the Council Conclusions on the Millennium Development Goals of 24 May 2005, including references to the Council Conclusions on the International Conference on Financing for Development of 14 March 2002, complemented by the Councils Conclusions of 9 December 2005 on Aid for Trade

1. ODA

1.1 Increased ODA volumes beyond 2006: “Increased ODA is urgently needed to achieve the MDGs. In the context of reaching the existing commitment to attain the internationally agreed ODA target of 0,7 % ODA/GNI, the EU notes with satisfaction that its Member States are on track to achieve the 0.39% target in 2006 for ODA volumes contained in the Barcelona commitments. At present, four out of the five countries, which exceed the UN target for ODA of 0,7%, of GNI are member states of the European Union. Five others have committed to a timetable to reach this target. While reaffirming its determination to reach these targets, the EU agrees to a new collective EU target of 0,56 % ODA/GNI by 2010, that would result in additional annual € 20bn ODA by that time.

- i. Member States, which have not yet reached a level of 0,51 % ODA/GNI, undertake to reach , within their respective budget allocation processes, that level by 2010, while those that are already above that level undertake to sustain their efforts;
- ii. Member States, which have joined the EU after 2002, and that have not reached a level of 0,17 % ODA/GNI, will strive to increase their ODA to reach, within their respective budget allocation processes, that level by 2010, while those that are already above that level undertake to sustain their efforts;
- iii. Member States undertake to achieve the 0.7% ODA/ GNI target by 2015 whilst those which have achieved that target commit themselves to remain above that target; Member States which joined the EU after 2002 will strive to increase by 2015 their ODA/GNI to 0.33%.”

1.2 Focus on Africa: “The EU will increase its financial assistance for Sub-Saharan Africa and will provide collectively at least 50% of the agreed increase of ODA resources to the continent while fully respecting individual Member States priorities’ in development assistance.”

1.3 ODA target 2006 (Council conclusions of March 14, 2002): “...those Member States that have not yet reached the 0.7% target commit themselves - as a first significant step - individually to increasing their ODA volume ... within their respective budget allocation processes, ..., so that collectively an EU average of 0.39% is reached by 2006. In view of this goal, all the EU Member States will in any case strive to reach, within their respective budget allocation processes, at least 0.33% ODA/GNI by 2006.”

2. INNOVATIVE SOURCES OF FINANCING

“The Council will continue to consider the most promising options for innovative sources of financing for development, in order to increase the resources available in a sustainable and predictable way. It notes the intention of some Member States to introduce a solidarity levy on airline tickets”.

3. DEBT

“The EU remains committed to finding solutions, in cooperation with International Financial Institutions, to unsustainable debt burdens, and is committed to full implementation of the enhanced HIPC initiative. It will be vital to agree on the scope and modalities for further multilateral debt relief in order to secure the long term debt sustainability on a case by case approach.

The EU will continue and enhance efforts to restore and maintain debt sustainability, based on a case by case approach, including

- (a) exploring possibilities for mechanisms for temporary suspension of debt servicing for developing countries affected by exogenous shocks,
- (b) specific measures for post conflict countries with external arrears which, therefore, have not yet met the criteria of the HIPC initiative.”

4. AID EFFECTIVENESS

“The EU will continue and enhance efforts to restore and maintain debt sustainability, based on a case by case approach, including

- (a) exploring possibilities for mechanisms for temporary suspension of debt servicing for developing countries affected by exogenous shocks.
- (b) specific measures for post conflict countries with external arrears which, therefore, have not yet met the criteria of the HIPC initiative.

In preparation of the Paris High Level Forum the Council has adopted, on 22 of November 2004, a comprehensive EU response with the report on ‘Advancing coordination, harmonisation and alignment’. The EU will ensure implementation of the concrete recommendations contained therein, including a more effective framework for development assistance at the EU level and division of labour and complementarity at country level in the context of joint, multi-annual programming based on the partner country’s poverty reduction strategies.

The EU is fully committed to a timely implementation and monitoring of the Paris Declaration on Aid Effectiveness including setting monitorable targets for 2010 and of the EU specific commitments adopted at the Paris Forum.”

5. MORE PREDICTABLE, LESS VOLATILE AID MECHANISMS

“In order to better respond to the need for stable resources and in view of the expected increases in ODA flows, the EU will develop new, more predictable and less volatile aid mechanisms. Such mechanisms could consist in the provision of a minimum level of budgetary aid secured in a medium term perspective and linked to policy performance in the partner countries in particular in relation to the commitment towards achieving the MDGs in national poverty reduction strategies.”

6. EXOGENOUS SHOCKS

“In order to mitigate the impact of exogenous shocks, including price vulnerability, on developing countries economies, the EU will support the operationalisation of market based insurance schemes and explore possibilities for temporary suspension of debt servicing on a case by case basis. Further, the EU will strengthen and improve access to existing financing mechanisms such as those provided for in the Cotonou Agreement (FLEX) to give short term cover against the impact of such shocks on countries’ revenue.”

7. UNTYING OF AID

“Addressing the challenge of untying of aid by adopting as soon as possible, on the basis of the Commission’s proposal, a regulation on the access to EC external assistance; the EU will support ongoing debates at the international level on further untying of aid beyond existing OECD/DAC recommendations.”

8. INTERNATIONAL PUBLIC GOODS (IPGs)

“Examining, on the basis of the report of the Task Force on Global Public Goods, the possibilities to establish by 2006 an Action Plan at EU level on the provision of priority International Public Goods (IPGs) and agreeing to examine the financing modalities of the IPGs.”

9. REFORM OF THE INTERNATIONAL FINANCIAL SYSTEM

9.1 Conclusions of May 24, 2005: “Promoting a joint European position on enhancing the voice of developing and transition countries and further improving the quality of existing EU coordination in the IFIs.”

9.2 Conclusions of March 14, 2002: “To influence the reform of the International Financial System by combating abuses of financial globalisation, strengthening the voice of developing countries in international economic decision-making, and, while respecting their respective roles, enhancing the coherence between the UN, International Financial Institutions and WTO”.

10. TRADE AND DEVELOPMENT

10.1 Conclusions of May 24, 2005: "...the EU commits to further improving and better co-ordinating trade-related assistance programmes and – in view of possible trade integration costs faced by developing countries - providing additional support for trade adjustment and integration into the global economy. It therefore agrees that the different options set out in the Communication for improved and increased aid, including that of an international mechanism for trade adjustment and capacity building, be pursued further within the EU and with the international community."

"The EU will continue to provide support to developing countries to enable them to seize trading opportunities, in particular by assisting them in integrating trade into their national development strategies and securing the necessary domestic reform."

10.2 Conclusions of December 9, 2005: Integrated Framework (IF): "On the understanding that the enhancement of the IF needs to address fully its existing weaknesses, the EU resolves that, within available budgets and with other donors, it will provide resources to enable the enhanced IF to be adequately and predictably funded. Some Member States may alternatively decide to provide aid for the same purpose through other channels."

Trade-Related Assistance: "Within their commitments to future increases in development assistance, member States will strive to increase the EU's collective spending on trade-related assistance (as so defined), in response to needs prioritised in partner country poverty reduction strategies or development plans, with a view to reaching a figure of € 1 billion per year by 2010, inclusive of spending on the enhance Integrated Framework. This would bring the contribution of the EU as a whole, including the Community contribution, to € 2 billion per year by 2010."