

Avis du Comité des régions sur «La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable — Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne»

(2011/C 192/03)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- partage l'avis de la Commission selon lequel, malgré les avancées réalisées dans certains domaines sociaux, un long chemin reste à parcourir pour concrétiser les objectifs de développement que la communauté internationale s'était fixés voici plus d'une décennie, dans la Déclaration du millénaire;
- considère qu'une plus grande attention devrait être accordée aux facteurs liés aux ressources disponibles pour le financement du développement, en maintenant les engagements en matière d'aide, en soutenant la mobilisation de ressources nationales dans les pays en développement, en renforçant leurs systèmes d'imposition, en combattant la corruption, en promouvant la lutte contre l'évasion fiscale, la fuite des capitaux et les flux financiers illicites, et en appuyant la recherche de nouvelles sources de financement;
- déplore que tout en reconnaissant le rôle fondamental des collectivités régionales et locales (CRL) dans le cadre de l'aide au développement et des programmes de coopération, la Commission européenne ne tienne pas compte, dans son Livre vert, de leur rôle de plus en plus important dans une politique de coopération de l'UE qui se veut efficace et soutenue par une large base sociale; appelle, par conséquent, à accorder un rôle plus central aux CRL dans la promotion d'un développement s'appuyant sur une base sociale étendue, dans la création d'organismes de gouvernance efficaces dans les pays en développement et dans la mise en place d'un modèle énergétique durable sur le plan de l'environnement;
- souhaite que la révision de la politique européenne de développement et le consensus européen suivent la voie tracée dans la communication «Les autorités locales: des acteurs en faveur du développement», qui met en relief la place, le rôle et la valeur ajoutée des collectivités territoriales dans ces domaines et ces politiques; à cet égard, et afin d'encourager les échanges et d'offrir un forum d'expression politique aux collectivités territoriales dans le domaine de la coopération au développement, le CdR s'engage à poursuivre une collaboration étroite avec la Commission européenne dans le cadre de l'organisation de la conférence annuelle de la coopération décentralisée.

Rapporteur	M. Jesús GAMALLO ALLER (ES/PPE), Directeur général pour les relations extérieures et européennes de la junte de Galice
Texte de référence	Livre vert intitulé «La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable – Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne» COM(2010) 629 final

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

Observations générales

1. partage l'avis de la Commission selon lequel, malgré les avancées réalisées dans certains domaines sociaux, un long chemin reste à parcourir pour concrétiser les objectifs de développement que la communauté internationale s'était fixés voici plus d'une décennie, dans la Déclaration du millénaire;

2. pense, comme la Commission, qu'il est nécessaire d'accroître le potentiel d'incidence et la valeur ajoutée de la politique de développement de l'UE dans le but d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement; et estime que la réalisation de cette mission s'avère encore plus indispensable dans le contexte de crise économique grave que connaît une grande partie des pays donateurs;

3. regrette que le livre vert n'examine pas plus en détail les critères nécessaires pour déterminer la valeur ajoutée des actions de coopération de l'UE, qu'une plus grande attention ne soit pas accordée à la nécessité d'une analyse d'impact plus minutieuse des résultats et que des mesures ne soient pas proposées en vue de poursuivre sur la lancée de l'agenda de Paris, du programme d'action d'Accra et des engagements qui découlent du consensus européen pour le développement et du code de conduite de l'UE;

4. considère qu'une plus grande attention devrait être accordée aux facteurs liés aux ressources disponibles pour le financement du développement, en maintenant les engagements en matière d'aide, en soutenant la mobilisation de ressources nationales dans les pays en développement, en renforçant leurs systèmes d'imposition, en combattant la corruption, en promouvant la lutte contre l'évasion fiscale, la fuite des capitaux et les flux financiers illicites, et en appuyant la recherche de nouvelles sources de financement;

5. est convaincu que toutes les interventions d'aide ciblées faisant systématiquement l'objet d'un suivi et d'une évaluation représentent en réalité un investissement très utile de la part des donateurs. Il s'agit d'un investissement dans la liberté et la justice, parce qu'il contribue à former des sociétés plus justes, plus solidement ancrées dans le respect des droits de l'homme; il s'agit aussi d'un investissement dans les opportunités de progrès et de bien-être, car dans un monde interdépendant le développement des uns est source de stabilité et de dynamisme pour les autres; il s'agit enfin d'un investissement dans la sécurité parce qu'il atténue les tensions et améliore la gouvernance du système international;

6. confirme sa conviction que l'aide internationale n'est qu'un rouage dans le mécanisme des facteurs qui peuvent favoriser les processus de développement dans les pays les plus pauvres, et

qu'il est dès lors nécessaire d'améliorer la cohérence des politiques mises en œuvre par les pays donateurs et de concevoir des cadres réglementaires qui régissent les transactions internationales et les subventions agricoles des pays riches, de manière à répartir le plus équitablement possible les opportunités de progrès fournies par la mondialisation; regrette cependant que ces aspects ne soient pas dûment traités dans le livre vert alors qu'ils ont été débattus dans les réunions de dirigeants internationaux dans le cadre des Nations unies et du G-20;

7. déplore que tout en reconnaissant le rôle fondamental des collectivités régionales et locales (CRL) dans le cadre de l'aide au développement et des programmes de coopération, la Commission européenne ne tienne pas compte, dans son Livre vert, de leur rôle de plus en plus important dans une politique de coopération de l'UE qui se veut efficace et soutenue par une large base sociale; appelle, par conséquent, à accorder un rôle plus central aux CRL dans la promotion d'un développement s'appuyant sur une base sociale étendue, dans la création d'organismes de gouvernance efficaces dans les pays en développement et dans la mise en place d'un modèle énergétique durable sur le plan de l'environnement;

8. souhaite que la révision de la politique européenne de développement et le consensus européen suivent la voie tracée dans la communication «Les autorités locales: des acteurs en faveur du développement», qui met en relief la place, le rôle et la valeur ajoutée des collectivités territoriales dans ces domaines et ces politiques; à cet égard, et afin d'encourager les échanges et d'offrir un forum d'expression politique aux collectivités territoriales dans le domaine de la coopération au développement, le CdR s'engage à poursuivre une collaboration étroite avec la Commission européenne dans le cadre de l'organisation de la conférence annuelle de la coopération décentralisée;

9. rappelle son avis CdR 116/2010 intitulé «Paquet de printemps: plan d'action de l'Union européenne en vue de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement» dans lequel il était proposé que «il pourrait être envisagé que chacune des 100 000 ARL, dans le respect des législations nationales respectives, décident de consacrer volontairement au moins 1 euro par habitant par an à l'aide au Développement. Les ARL qui ne mènent pas directement d'action de coopération décentralisée pourraient verser leur contribution à un fonds consacré à l'aide au Développement des collectivités locales, ainsi que cela se pratique aujourd'hui en Espagne. Les actions qui contribuent indirectement au développement (par exemple celles qui concernent la sensibilisation du public à la pauvreté dans le monde) pourraient également être valorisées dans cette contribution»;

Accroître l'impact des politiques de développement

10. partage l'avis de la Commission selon lequel il convient que l'aide soit centrée **«sur des domaines où la valeur ajoutée apportée peut être clairement mise en évidence»**; note toutefois l'absence de critères et d'indicateurs permettant de déterminer sans ambiguïté comment mesurer la valeur ajoutée de la politique de coopération de l'UE;

11. soutient la recommandation de la Commission visant à approfondir et à améliorer les procédures d'évaluation d'impact de la coopération européenne et suggère que l'UE dispose d'une grande marge pour introduire des procédures d'analyse d'impact plus solides et plus innovantes à l'instar de celles qui découlent de l'application de techniques aléatoires (évaluation aléatoire) à peine explorées par l'UE. Cet effort devrait s'étendre également au domaine de la coopération décentralisée;

12. s'accorde avec la Commission pour donner priorité à l'objectif de «croissance pour le développement humain» et ce, pour deux raisons au moins: i) en premier lieu, parce que c'est ainsi que l'on corrigera la distorsion dont l'aide a été affectée ces dernières années, lorsque l'accent portait sur les dimensions sociales du développement qui sont difficilement viables sans un progrès économique inclusif; ii) en second lieu, parce que la crise entame aujourd'hui le potentiel de croissance, de réduction de la pauvreté et de création d'emplois dans les économies de bon nombre de pays en développement;

13. rappelle néanmoins que croissance et développement ne sont pas synonymes et que le développement suppose outre le renforcement des capacités de production, la promotion des acquis sociaux et la répartition des richesses sur le territoire au moyen d'un développement local et régional durable, réparti géographiquement et accessible aux secteurs les plus démunis;

14. rappelle que la participation des collectivités régionales et locales, en tant qu'acteurs fondamentaux dans la création d'une croissance endogène et durable, est essentielle pour la viabilité du développement territorial;

15. pense comme la Commission que le renforcement des institutions des pays partenaires et l'accroissement de leurs niveaux d'efficacité et de légitimité constituent une des missions essentielles de toute stratégie de développement et améliorent les conditions de gouvernance des mutations économiques et sociales;

16. invite toutefois la Commission à accorder une plus grande attention à l'effet négatif généré par la dépendance vis-à-vis de l'aide sur la qualité des institutions et une plus grande importance aux tâches liées à la lutte déterminée contre la corruption et au renforcement des capacités fiscales des pays en développement afin d'améliorer la qualité de leurs institutions et également de les rendre moins tributaires de l'aide et d'accroître leur aptitude à mobiliser les ressources nationales;

17. insiste sur le fait que les processus de décentralisation jouent un rôle très important dans la mise en place d'institutions plus légitimes et efficaces, en ce sens que cela permet de rapprocher le gouvernement des citoyens et d'ancrer les valeurs démocratiques dans la société. Il conviendrait que les collectivités régionales et locales jouent un rôle essentiel dans la promotion de ces processus, mais c'est un aspect qui n'est pas envisagé dans le livre vert;

18. estime à l'instar de la Commission qu'atteindre un certain niveau de sécurité constitue un passage obligé pour le développement. En conséquence, les donateurs se doivent de réexaminer les rapports établis entre les ordres du jour de la sécurité et du développement et de les considérer comme liés; ils doivent également appuyer le renforcement des institutions et promouvoir les droits de l'homme et la cohésion sociale dans les pays où l'État est fragile, en mettant en place des mécanismes d'alerte rapide et de diplomatie préventive; invite cependant la Commission à clarifier davantage la répartition des compétences dans ces domaines entre les départements responsables de la coopération et ceux chargés de l'action extérieure au sein de l'UE;

19. reconnaît avec la Commission que si l'on souhaite améliorer l'efficacité de l'aide, il est nécessaire que la coordination entre donateurs européens soit «plus systématique et efficace» et estime que la proposition que la Commission doit soumettre en 2011 au Conseil en vue de synchroniser les cycles de programmation nationaux est opportune; rappelle par ailleurs que l'objectif de mieux coordonner l'aide constitue un des principes définis dans l'agenda de Paris sur l'efficacité de l'aide, qu'il figure dans le consensus européen pour le développement et qu'il constitue un des principes réglementaires des textes constitutifs de l'UE (traité instituant la Communauté européenne, traité sur l'Union européenne de Maastricht et traité de Lisbonne);

20. regrette néanmoins que le livre vert ne fasse pas allusion à une autre problématique que celle de la coordination, qui lui est complémentaire et recèle d'énormes potentialités, notamment celle qui a trait aux progrès qu'il convient de réaliser dans la division du travail entre les donateurs européens. Cette répartition des tâches devrait par ailleurs être examinée non seulement au niveau des donateurs nationaux mais également pour ce qui est des rapports qu'elles entretiennent chacune avec leurs homologues du niveau infranational (régional et local), étant donné qu'elles jouent un rôle appréciable dans plusieurs dispositifs de coopération de l'UE; demande donc instamment à la Commission de créer au sein du service européen commun pour l'action extérieure et de la direction générale du développement et de la coopération des points d'appui pour les collectivités régionales et locales, tant dans l'UE que dans les pays partenaires; considère, en outre, qu'il est indispensable d'établir une ligne de financement spécifique pour les collectivités régionales et locales de l'UE;

21. estime que pour réaliser des avancées dans une division adéquate du travail, il serait souhaitable que le livre vert soutienne l'introduction dans la politique d'aide de l'UE d'une approche qui se fonde non seulement sur les objectifs mais également sur les acteurs et la répartition des responsabilités entre ces derniers, approche qui valorise la contribution des collectivités régionales et locales à l'enrichissement et l'efficacité de la politique de coopération;

22. rappelle que l'aide n'est qu'une des composantes de l'action publique des donateurs qui influent sur le potentiel de développement des pays partenaires. De ce fait, c'est un objectif fondamental de la politique de développement menée par l'UE que d'accroître le niveau de cohérence entre les politiques publiques et cette démarche constitue de surcroît un principe qui bénéficie d'un fort ancrage européen, que ce soit dans le

traité instituant la Communauté européenne, le traité sur l'Union européenne de Maastricht ou celui de Lisbonne. Les rapports que la Commission élabore pour évaluer annuellement les progrès réalisés par les États membres (et elle-même) dans des aspects sectoriels fondamentaux en matière de cohérence des politiques offrent un instrument de choix pour promouvoir le progrès et la responsabilisation dans ce domaine. Le Comité des régions insiste à cet égard sur l'importance de poursuivre les réformes de la politique agricole commune de manière à ce qu'elle ne contrecarre pas les objectifs de la politique de développement de l'Union;

23. tient à souligner que les rapports établis entre les collectivités locales d'Europe et leurs homologues des pays bénéficiaires permettent de faire avancer de manière concrète la mise en œuvre du principe d'appropriation qui est au cœur de la déclaration de Paris et ne doit pas rester une affaire entre États;

24. insiste sur la nécessité de respecter les règles de base des accords commerciaux de l'UE dans l'optique de ne pas déroger aux exigences concernant les règles d'origine des produits provenant des pays partenaires même si cela fait partie des accords d'association. Il convient de mesurer les effets négatifs potentiels sur le bon fonctionnement du marché intérieur liés à ces dérogations réglementaires par rapport aux éventuels avantages qu'apporterait la promotion d'une production exclusivement locale au développement durable de ces pays;

25. partage l'avis de la Commission selon lequel l'appui budgétaire n'est pas la panacée et qu'il convient donc d'y recourir après avoir effectué une analyse rigoureuse de la situation du pays; rappelle néanmoins que cet appui budgétaire représente une piste de gestion de l'aide qui favorise la coordination entre ses donateurs et son appropriation par les pays partenaires, deux objectifs qui devraient appuyer le recours à cette formule à la condition que la situation s'y prête;

26. rappelle son intérêt à développer la coopération entre le Comité et la Commission européenne dans le domaine de la politique de coopération au développement décentralisée; souligne également la nécessité de poursuivre les efforts pour que les États membres et toutes les collectivités locales et régionales de l'UE fassent usage de l'atlas de la coopération décentralisée qui reprend les activités financées par les collectivités locales et régionales de l'UE dans ce domaine; insiste également sur l'utilité du portail de la coopération au développement décentralisée qui permettra de faciliter la rencontre de partenaires dans ce domaine, d'améliorer l'efficacité de l'aide et d'éviter les doublons;

27. estime que l'UE doit prendre davantage en compte, outre la contribution économique des collectivités régionales et locales, l'importante valeur ajoutée fournie par les régions ou territoires dans certains domaines spécialisés. L'expérience acquise et leurs connaissances dans des secteurs pouvant apporter des solutions adaptées aux besoins des pays tiers partenaires donnent à ces territoires une valeur ajoutée en matière de coopération dans des domaines tels que le renforcement des capacités administratives, l'aménagement du territoire,

l'éducation, la protection civile, la sécurité alimentaire fondée sur l'agriculture et la pêche, les énergies renouvelables, l'eau, l'environnement, les sciences maritimes et la R&D appliquée au développement. Cela concerne en particulier les régions ultrapériphériques, frontières actives et plateformes de l'UE dans le monde, qui peuvent contribuer à une plus grande efficacité de la politique européenne de développement;

Une politique faisant office de catalyseur de croissance inclusive et durable

28. rejoint l'idée de faire en sorte que l'aide serve de moteur à une croissance inclusive et durable dans les pays partenaires; regrette toutefois que le livre vert omette deux aspects fondamentaux pour atteindre cet objectif. Le premier a trait à la nécessité d'encourager une redistribution appropriée des fruits du progrès, en faisant tendre la répartition de ces gains vers des paramètres d'équité qui apparaissent souhaitables, socialement parlant. En effet, il s'impose d'atteindre un certain niveau de justice si l'on veut garantir la stabilité, ancrer les institutions et stimuler le développement d'une base sociale étendue. Le second aspect est lié à la nécessité d'affermir les capacités fiscales des pays concernés et de lutter contre la fraude, la fuite des capitaux et les flux financiers illicites, qui épuisent les rares ressources nationales des pays en développement, limitant de la sorte leurs opportunités de progrès;

29. attire toutefois l'attention sur le fait que le développement ne se limite pas à la croissance, mais suppose aussi le déploiement d'acquis sociaux, la consolidation des institutions et la transformation sociale et productive d'un pays. L'objectif devrait être, dès lors, de favoriser une croissance inclusive et durable, qui encourage un processus de développement basé sur le territoire;

30. souligne l'importance de l'égalité des chances pour arriver à une croissance durable dans nos pays partenaires. Outre le fait qu'il s'agit d'un principe fondamental des droits de l'homme, les réformes visant à permettre aux filles et aux femmes d'atteindre leur plein potentiel dans la société – libres de toute discrimination ou menace de violence – est le moyen le plus efficace, pour nos pays partenaires, de développer leur économie;

31. estime que la création d'institutions solides et légitimes, suppose que l'on accorde une importance accrue aux aspects distributifs, liés à la répartition des bénéfices de la croissance et des opportunités ainsi qu'à l'expression des voix au sein des pays, tout en avançant dans les processus de décentralisation qui rapprochent les institutions des citoyens; il convient dès lors de renforcer la capacité de gestion des collectivités locales et régionales des pays partenaires en s'inspirant de programmes tels que TAIEX ou Erasmus, ce qui contribuera à améliorer l'utilisation des fonds de coopération; invite par ailleurs la Commission à mettre en place des programmes d'appui budgétaire sectoriel qui permettront aux collectivités locales et régionales des pays en voie de développement d'accéder plus facilement aux ressources;

32. reconnaît qu'un des aspects fondamentaux du développement est de disposer d'une bonne politique éducative, et encourage l'UE à faire de la promotion de l'éducation dans les pays concernés l'un des axes de sa politique de coopération;

33. rappelle que pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'encourager et de soutenir les processus de décentralisation des pays partenaires, dès lors qu'ils sont appropriés, en s'employant à renforcer le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences. La décentralisation constitue une voie appropriée pour démocratiser les États et les enraciner plus fermement dans le terreau de la réalité sociale. C'est aussi une condition nécessaire pour que le processus de développement s'étende à l'ensemble du territoire et des secteurs sociaux;

Développement durable

34. rejoint le livre vert pour signaler l'importance des aspects liés à la lutte contre le changement climatique et à la protection de la biodiversité dans toute stratégie de développement durable; rappelle toutefois que pour certains pays en développement, le changement climatique et les autres défis environnementaux ouvrent des perspectives de progrès, dès lors qu'ils tireront parti des ressources naturelles et environnementales dont ils sont dotés. Le compromis auquel l'UE a souscrit à Copenhague et qu'elle a confirmé à Cancún témoigne de l'importance accordée à cette facette des processus de développement et de la nécessité de seconder les efforts que déploient les pays partenaires en matière d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets;

35. déplore, à cet égard, que le livre vert ne présente pas une vision plus aboutie du rôle qui incombe aux pouvoirs infranationaux (régionaux et locaux) dans l'élaboration d'une stratégie environnementale solide. Ces entités sont essentielles pour mettre en œuvre des stratégies durables de gestion de l'eau et des déchets, d'approvisionnement énergétique et de protection des écosystèmes fragiles;

36. reconnaît que le modèle énergétique adopté par les pays est un élément clé de toute stratégie de développement durable sur le plan de l'environnement; d'où la nécessité de promouvoir un recours plus intensif aux énergies renouvelables; observe à cet égard que l'expérience dont l'UE dispose en ce domaine peut être utile pour certains pays en développement, d'autant que certains d'entre eux bénéficient de conditions spécifiques qui sont propices au développement des filières énergétiques de ce genre;

37. propose que soit conclu, à l'échelle internationale, un Pacte des maires et des régions visant à garantir la fourniture d'énergie à tous les citoyens dans le cadre des programmes communs et doté d'un instrument financier approprié et spécifique;

38. invite à doubler cet objectif de transition de modèle énergétique vers des sources renouvelables d'un autre effort, visant à améliorer l'équipement en infrastructures énergétiques des pays et l'accès à l'énergie de leurs populations les plus vulnérables dans des conditions appropriées;

Agriculture et sécurité alimentaire

39. rejoint la Commission sur le fait que le développement rural et la sécurité alimentaire sont des éléments essentiels du processus de développement, dans la mesure où ils concernent un secteur central des processus de croissance et de transformation économique dans les pays les plus pauvres, conditionnent l'exercice du droit fondamental d'accéder à une alimentation adéquate, ce qui a une incidence sur d'autres droits de la personne (tels que la santé, l'éducation ou le travail) et sur le degré d'autonomie d'un pays sur la scène internationale;

40. observe que la crise actuelle s'est doublée d'une augmentation anormale des prix des matières premières, y compris des denrées alimentaires, ce qui a une incidence très grave sur les conditions d'approvisionnement des pays les plus pauvres, en particulier d'Afrique subsaharienne, nombre d'entre eux étant importateurs nets d'aliments; souligne que cela pourrait entraîner d'importantes régressions du capital social acquis au préalable;

41. considère que cette situation découle de quatre facteurs: i) le renforcement de la demande de pays de grande taille à croissance intense, qui encouragent les achats internationaux massifs de ce type de produits; ii) l'insuffisance de l'implication des pays riches et de l'investissement public dans les pays en développement ces dernières années par rapport à l'investissement requis dans le domaine du développement rural; iii) les stratégies de spéculateurs qui voient dans ces produits une source de rentabilité en tant que dépôt d'actifs; et iv) les effets des dommages environnementaux sur la productivité des sols et de l'agriculture;

42. invite à ne pas répéter les erreurs commises par le passé dans la politique de coopération de l'UE et à accorder un niveau de priorité plus élevé au développement rural et à la sécurité alimentaire des pays partenaires lors de la définition des stratégies européennes d'aide internationale; rappelle à cet égard, que l'UE jouit d'une longue expérience en matière de développement rural, de politique agricole et d'interventions en faveur de la sécurité alimentaire, qui pourrait être mise au service de pays en voie de développement;

43. réclame que l'on tienne compte ici aussi des capacités et de l'expérience des régions. Les collectivités territoriales ont de l'expérience en matière de conception d'infrastructures de base pour la distribution des produits alimentaires, d'étude de la productivité des sols et de gestion des cultures en fonction des conditions du milieu, de gestion d'écosystèmes locaux fragiles et de conception de plans d'approvisionnement de la population. Il est dès lors important que ces acteurs soient présents, à leur juste mesure, dans la politique de coopération de l'UE.

Bruxelles, le 11 mai 2011.

*La présidente
du Comité des régions*
Mercedes BRESSO