

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.11.2010
COM(2010) 629 final

LIVRE VERT

**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

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Politique de développement à fort impact.....	7
2.1.	Mettre en pratique la coopération à «impact élevé»	7
2.2.	La croissance pour le développement humain	8
2.3.	Promouvoir la gouvernance	9
2.4.	Sécurité et fragilité	10
2.5.	Faire de la coordination de l'aide une réalité	11
2.6.	Cohérence des politiques au service du développement	12
2.7.	Améliorer l'impact de l'appui budgétaire	12
3.	La politique de développement conçue comme un moteur de la croissance inclusive et durable	13
3.1.	Partenariats pour une croissance inclusive.....	14
3.2.	Promouvoir l'intégration régionale et continuer à mettre le commerce au service du développement	17
4.	Le développement durable, un nouveau moteur	18
4.1.	Changement climatique, biodiversité et développement	18
4.2.	Énergie et développement	20
5.	Agriculture et sécurité alimentaire	23
6.	Conclusion.....	25

1. INTRODUCTION

En 2000, les pays développés et les pays en développement ont adopté les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD): huit objectifs principaux, assortis de cibles, visant à réduire la pauvreté d'ici 2015. Lors de la dernière réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies, qui s'est tenue à New York du 20 au 22 septembre 2010, les dirigeants du monde entier ont reconnu que les progrès étaient mitigés, tant au niveau de la réalisation des OMD que des pays, mais que de nombreuses avancées avaient été constatées et que des millions de personnes étaient sorties de la pauvreté.

Bien que de nombreuses régions du monde aient enregistré une croissance soutenue au cours de la décennie écoulée, il reste néanmoins encore beaucoup à faire et bon nombre de pays en développement risquent de tarder à se remettre des impacts négatifs de la crise économique et financière mondiale. Environ 1,5 milliard de personnes vivent toujours dans des conditions d'extrême pauvreté (dont la moitié en Afrique subsaharienne) et un sixième de la population mondiale souffre de malnutrition. Une proportion élevée des pays les moins développés ont affiché une faible résilience face à la crise économique actuelle et ont généralement vu leur PIB régresser en 2009. Très peu d'avancées ont été constatées en ce qui concerne la réalisation des OMD portant sur la réduction de la mortalité maternelle et infantile, et la qualité de l'enseignement et les perspectives d'accès aux équipements sanitaires demeurent préoccupantes. De plus, les progrès enregistrés sont très inégaux selon les régions et dans certains cas, les bénéfices de la croissance n'ont pas été ressentis par l'ensemble de la population, même lorsque la croissance économique était forte.

En ce qui concerne l'Union européenne (UE) et ses États membres, il est à noter que ces dix dernières années, et en particulier depuis l'adoption du consensus européen pour le développement¹ en 2005, l'UE a doublé le montant de son aide publique au développement et a amélioré ses modalités d'octroi de l'aide, et les États membres se sont mobilisés autour d'orientations communes quant aux politiques à mener. L'Union a amélioré l'efficacité de son aide², modernisé ses accords de partenariat et de coopération, ainsi que ses instruments financiers, et mis en place des mécanismes favorisant la cohérence des politiques au service du développement (CPD)³. Reconnaisant qu'il incombe en premier lieu à ses pays partenaires d'élaborer leurs propres stratégies de développement, tout en soulignant l'importance fondamentale de la bonne gouvernance, l'UE a accentué ses efforts pour passer d'une relation de type donateur/bénéficiaire à une relation de partenariat⁴ qui implique l'adoption d'approches contractuelles, basées sur le dialogue au sujet des politiques à mener et reliant les résultats à des programmes ou instruments spécifiques de coopération.

En 2010, l'UE a adopté une position ambitieuse à l'appui des OMD, en réaffirmant notamment l'objectif collectif de consacrer 0,7 % du RNB à l'aide publique au développement (APD) d'ici 2015. L'Union conserve sa position de premier donateur mondial d'aide au développement et a véritablement contribué à améliorer la situation sur le terrain de millions de personnes à travers le monde. Bien qu'elle reconnaisse la nécessité de poursuivre

¹ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_fr.pdf

² http://ec.europa.eu/development/how/aid_effectiveness_fr.cfm

³ http://ec.europa.eu/development/policies/policy_coherence_fr.cfm

⁴ Ces dernières années, l'UE a conclu divers accords de partenariat destinés à régir ses relations avec les pays en développement et les pays émergents, tels que le partenariat stratégique Afrique-UE, l'accord révisé de Cotonou avec les pays ACP, les partenariats stratégiques de l'UE avec des économies émergentes ou en transition ou la stratégie pour l'Asie centrale.

les efforts, l'UE est fière du travail accompli; pour elle, l'aide au développement demeure une question de solidarité, d'engagement et d'intérêt mutuel. De fait, le traité de Lisbonne a placé la politique de développement au cœur des objectifs de l'UE, son article 208 précisant que «l'objectif principal de la politique de développement de l'Union est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.»

L'aide au développement continuera de nécessiter un engagement financier s'inscrivant sur le long terme. Il est par conséquent particulièrement important de montrer son opportunité pour les citoyens de l'UE et ce, pour plusieurs raisons, notamment pour s'attaquer à la réduction de la pauvreté et à d'autres défis de portée mondiale. Le changement climatique est étroitement lié au développement puisqu'il accroît encore la nécessité de l'aide au développement et exige de se pencher plus sérieusement sur d'autres questions importantes, telles que l'accès à l'énergie et la sécurité énergétique, la raréfaction de l'eau et la sécurité alimentaire. L'aide au développement doit traiter les problèmes de gouvernance faible ou inadaptée, qui offrent un terrain propice au terrorisme, à la piraterie, aux trafics illicites et à la criminalité, assurer une meilleure gestion des flux migratoires en facilitant l'immigration légale en fonction des besoins des marchés du travail, en luttant contre l'immigration clandestine et en faisant en sorte que les migrations profitent au développement, promouvoir la croissance économique dans les pays en développement et accompagner leur intégration dans l'économie mondiale. Dans ce contexte, l'éducation et la sensibilisation du grand public aux problèmes du développement revêtent une importance stratégique pour obtenir l'adhésion des citoyens européens à l'égard de la coopération au développement.

L'état d'avancement de la réalisation des OMD fait ainsi clairement apparaître que les pays développés doivent faire plus encore pour appuyer les efforts consentis par les autres pays afin d'atteindre ces objectifs, non seulement en augmentant les niveaux d'APD mais également, et ce point est au moins aussi important, en améliorant les modalités d'octroi et d'utilisation des aides. Il convient notamment d'être conscient du fait que l'aide au développement ne suffira jamais à elle seule à sortir des millions de personnes de la pauvreté. Pour être efficace, l'aide doit œuvrer à la préservation et à l'amélioration des services essentiels, mais elle doit également s'attaquer aux causes sous-jacentes de la lenteur des progrès dans la réalisation des OMD. L'aide au développement n'est pas une panacée et ne représente que l'un des nombreux flux financiers à destination des pays en développement. Elle doit s'attaquer aux causes de la pauvreté plutôt qu'à ses symptômes, et doit avant tout renforcer la capacité des pays en développement à générer une croissance inclusive, permettant à chaque individu de contribuer à la croissance économique et d'en bénéficier, et à mobiliser leurs ressources économiques, naturelles et humaines dans le cadre de stratégies de réduction de la pauvreté. Il est de plus en plus évident que la réalisation des OMD passe par une croissance de plus en plus inclusive. Une hausse de 1 % du revenu national brut des pays en développement peut s'avérer beaucoup plus efficace à cet égard qu'une augmentation de l'aide allouée à ces pays. Elle peut ainsi considérablement accroître la capacité des pays à réduire la pauvreté et avoir un effet multiplicateur par la création d'emplois et la protection sociale.

La réalisation des OMD à l'échéance de 2015 doit ainsi demeurer la priorité absolue de l'Europe, et le consensus européen pour le développement définit les principes fondamentaux

d'une progression en ce sens⁵. La lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale figure parmi les valeurs, objectifs et intérêts fondamentaux de l'Europe. Et il existe des preuves manifestes que la poursuite de cet objectif au niveau de l'UE peut offrir une valeur ajoutée élevée, notamment en assurant une couverture et une présence globales et cohérentes dans le monde entier, en étendant la portée et le poids politique des actions de l'UE, et en œuvrant à une répartition du travail qui accroît l'efficacité de l'aide, aussi bien au sein de l'UE que dans ses pays partenaires.

Compte tenu des défis actuels, le présent livre vert a pour objectif de lancer une réflexion quant à la manière dont l'UE pourrait appuyer au mieux les efforts des pays en développement pour accélérer la réalisation des OMD et pourrait s'employer à saisir les nouvelles opportunités de réduction de la pauvreté. Il formule des questions autour de quatre objectifs principaux, que l'UE et ses États membres doivent poursuivre en collaboration:

- **comment garantir la mise en œuvre d'une politique de développement à fort impact**, apte à garantir que chaque euro dépensé génère la meilleure valeur ajoutée et le meilleur rapport coût-résultats, le meilleur effet de levier et le meilleur héritage en termes d'opportunités pour les générations à venir;
- **comment favoriser une croissance plus forte et plus inclusive dans les pays en développement**, en tant que moyen de réduire la pauvreté et d'offrir à chacun des perspectives d'avenir et des conditions de vie décentes;
- **comment promouvoir le développement durable en tant que moteur de progrès; et**
- **comment atteindre des résultats durables dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire.**

Le présent livre vert sera publié sur le site internet de la Commission (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). La consultation se tiendra du 15 novembre au 17 janvier 2011 et sera ouverte à toute partie intéressée. Les particuliers, les organisations et les pays qui le souhaitent sont invités à communiquer leurs contributions en répondant aux questions posées dans le présent document et/ou en soumettant des commentaires généraux sur les points abordés. Les contributions émanant des partenaires de l'UE dans les pays en développement seront notamment très appréciées.

Les contributions reçues seront publiées, éventuellement sous forme résumée, à moins que les auteurs ne s'opposent à la publication de leurs données à caractère personnel au motif que cette publication serait préjudiciable à leurs intérêts légitimes. Dans ce cas, la contribution concernée pourra être publiée en préservant l'anonymat de son auteur. À défaut, elle ne sera pas publiée et son contenu ne sera, en principe, pas pris en considération. De plus, depuis le lancement, en juin 2008, du «registre des représentants d'intérêt» (groupes de pression) dans le cadre de l'initiative européenne en matière de transparence, les organisations sont invitées à utiliser ce registre pour fournir à la Commission et au grand public des informations relatives à leurs objectifs, à leur financement et à leurs structures. La Commission a pour principe de considérer les contributions émanant d'organisations non enregistrées comme des contributions individuelles.

⁵ Notamment des approches globales relatives à la réduction de la pauvreté, l'appropriation et l'alignement sur les pays partenaires, la coordination et la cohérence des politiques.

Les contributions doivent être envoyées à l'adresse DEV-GREENPAPER-EUDEVPOL@ec.europa.eu. Les questions relatives à la consultation peuvent être envoyées à la même adresse électronique ou à l'adresse postale suivante: Commission européenne, DG Développement, unité A/1, bureau SC-15 03/70, 1049 Bruxelles, Belgique.

Le résultat de cette consultation permettra à la Commission de formuler des propositions en vue de la modernisation de la politique de développement européenne, qui devraient être présentées au cours du second semestre 2011, et servira de base à d'autres initiatives stratégiques dans des domaines connexes.

2. POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT A FORT IMPACT

L'impact de la coopération dépend de toute une série de facteurs déterminant le cadre plus large de la politique de développement de l'UE, parmi lesquels on peut citer le contexte économique mondial, les propres politiques des pays partenaires, la cohérence des politiques des donateurs (dans le domaine du commerce, de l'agriculture, des migrations, des politiques humanitaires, de l'atténuation des changements climatiques, etc.) et le dialogue sur les politiques à mener qui précède les décisions relatives à la programmation des aides. Dans certains pays, la dimension extérieure des politiques de l'UE a une plus forte incidence sur le développement que l'aide elle-même.

Pourtant, les besoins de financement pour la réalisation des OMD sont bien supérieurs aux fonds publics disponibles à ce jour, que ce soit au niveau national dans les pays en développement ou au niveau international au travers de la coopération au développement et de la coopération Sud-Sud émergente. De plus, dans le contexte économique et financier actuel, la nécessité d'un assainissement budgétaire exerce une pression croissante sur les budgets d'aide des donateurs. Des solutions innovantes doivent être sérieusement envisagées, qui incluent notamment des options examinées dans le cadre de la réflexion sur les nouvelles sources de financement⁶ «possédant un important potentiel de génération de recettes»⁷, ainsi que des initiatives visant à améliorer l'impact des flux d'APD existants.

Il est évident que l'aide européenne doit générer une forte valeur ajoutée et garantir une réelle rentabilité des investissements, et qu'elle doit se concentrer sur des domaines où la valeur ajoutée apportée peut être clairement mise en évidence. En d'autres termes, cela signifie que l'UE doit démontrer que ses programmes d'aide au développement, quelle que soit la forme qu'ils revêtent et quels que soient les secteurs qu'ils concernent, produiront le plus grand impact à long terme et seront utilisés comme instruments clés de la réalisation des OMD ou d'objectifs allant au-delà. Pour ce faire, elle doit tout d'abord cibler son action sur quatre exigences fondamentales: le développement humain et la sécurité en tant que conditions préalables au développement de tout pays, la croissance et l'inclusion sociale pour tout engagement de longue durée. Il s'agit là de conditions nécessaires et complémentaires, à la satisfaction desquelles nous devons œuvrer de manière cohérente.

2.1. Mettre en pratique la coopération à «impact élevé»

Il est important que les objectifs exposés ci-dessus soient pris en compte dans toutes les étapes du cycle de programmation et de dépense, et par conséquent d'investir dans des projets où chaque euro dépensé, que ce soit au travers de l'aide au développement, du financement de la lutte contre le changement climatique ou d'autres aides financières, peut créer un effet de levier et stimuler la croissance dans le pays partenaire. L'UE et ses États membres pourraient envisager de fixer un certain nombre de conditions à remplir pour les programmes/projets/actions de soutien, en termes de:

i) valeur ajoutée,

⁶ COM(2010) 549 et COM(2010) 700.

⁷ Conclusions du Conseil sur les objectifs du Millénaire pour le développement en vue de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies à New York et au-delà – Appuyer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement d'ici 2015, 11080/10, 14 juin 2010.

ii) coordination de l'UE avant approbation des subventions/programmations, par exemple par le biais d'un document européen de stratégie par pays,

iii) mise en évidence du fait que les programmes/subventions/appuis budgétaires proposés produiront un effet de levier sur la mise en œuvre de réformes et de politiques saines d'un côté, et sur d'autres sources de financement (notamment par l'engagement du secteur privé ou la mobilisation des ressources budgétaires intérieures) de l'autre côté.

De plus, le suivi, l'évaluation et la communication des résultats obtenus grâce aux aides revêtent une importance croissante dans le contexte du processus actuel d'assainissement budgétaire car les budgets d'aide risquent de subir une pression croissante. En augmentant la responsabilité et la visibilité de sa contribution, l'UE montre en outre à ses partenaires qu'elle a satisfait à ses engagements internationaux. Nous devons ainsi être à même de montrer de manière convaincante les résultats positifs de la coopération au développement de l'UE. Pour ce faire, nous devons intensifier nos efforts pour renforcer les systèmes de suivi et d'évaluation, ainsi que les exigences de compte rendu, tant au sein de l'UE que dans ses pays partenaires.

- | | |
|----|--|
| 1. | <i>Comment l'UE et ses États membres peuvent-ils élaborer un ensemble de recommandations en matière de programmation et de dépense, et exiger le respect d'un certain nombre de conditions (valeur ajoutée, coordination, impact) pour tous les programmes/projets/actions de soutien?</i> |
| 2. | <i>Quelles bonnes pratiques actuellement en vigueur au niveau de l'UE et de ses États membres pourraient servir de base à cet égard?</i> |
| 3. | <i>Comment les divers flux d'aide (provenant de sources publiques et privées, de budgets consacrés à l'action extérieure dans le cadre de diverses politiques) pourraient-ils être combinés, suivis et évalués de manière à optimiser leur impact, leur responsabilité et leur visibilité?</i> |

2.2. La croissance pour le développement humain

Sans une population instruite, en bonne santé et jouissant de la sécurité alimentaire, nul pays ne peut se développer et sortir de la pauvreté. La croissance économique doit être socialement inclusive pour être en mesure d'apporter des avantages durables en matière de développement, ce qui exige la cohérence et l'équilibre des politiques. La réduction des inégalités par la génération de revenus, notamment par la création d'emplois productifs et décents, la promotion de l'égalité entre les sexes, la protection sociale et l'accès universel à une éducation et à une formation de qualité, à un système d'enseignement supérieur flexible, apte à former les ressources humaines requises, ainsi qu'à des services adéquats en matière de soins santé, sont autant de facteurs essentiels pour réduire la pauvreté, réaliser les OMD et contribuer à la cohésion sociale, au respect des droits de l'homme et au maintien de la paix.

Ces objectifs doivent demeurer et demeureront les priorités des actions en faveur du développement initiées par l'UE et ses États membres dans les pays qui en ont le plus besoin.

Se fondant sur son expérience approfondie du soutien au développement humain et social, et allant au-delà de ses domaines d'intervention traditionnels, l'UE est désormais en mesure d'examiner comment mettre davantage l'accent sur les compétences, l'innovation, la créativité et l'entrepreneuriat dans le cadre d'une approche globale des politiques sociales, et

comment soutenir les politiques actives concernant le marché du travail, les programmes d'action en faveur du travail décent et la mise en place de systèmes de protection sociale efficaces sur le plan national.

4. *Comment l'UE et ses États membres peuvent-ils veiller au mieux à ce que l'aide allouée à l'éducation et à la santé devienne plus ciblée et parvienne à accroître son impact et son efficacité en termes de développement humain et de croissance?*
5. *Comment l'UE doit-elle soutenir le développement des compétences dans les pays partenaires, en tenant compte des caractéristiques et des besoins des marchés du travail locaux, y compris dans le secteur informel? Comment l'approche globale de l'UE en matière de migrations pourrait-elle contribuer à la poursuite de cet objectif?*

2.3. Promouvoir la gouvernance

L'expérience a montré que sans une bonne gouvernance, les programmes d'aide n'ont qu'un effet limité et ouvrent difficilement la voie à une coopération à impact élevé. La gouvernance démocratique, le respect des droits de l'homme, la lutte contre la corruption, l'État de droit et le renforcement des institutions et de l'État font partie intégrante des stratégies de coopération de l'UE.

Une gouvernance efficace nécessite une bonne gestion financière des fonds et la mise en place de mécanismes de prévention, de contrôle et de sanction/réparation efficaces pour lutter contre la fraude et la corruption. La promotion de la transparence, de la responsabilité et de la participation aux processus décisionnels revêt également une importance notoire à cet égard, notamment au travers du rôle du Parlement, de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'existence d'institutions de contrôle. Il convient en outre de mettre l'accent sur le renforcement des capacités de réglementation du gouvernement, afin de créer un environnement favorable aux entreprises, qui permette d'exploiter au mieux les ressources nationales et d'attirer les investissements nationaux et étrangers, et d'établir des mécanismes visant à garantir que la croissance profite à toutes les couches de la société. À cet égard, l'expérience de l'UE en matière de transition peut s'avérer précieuse. Les organisations de la société civile représentent également des partenaires importants. Dans son dialogue politique avec les autorités nationales, l'UE assure la promotion de normes minimales pour la création d'un environnement propice aux organisations de la société civile et encourage l'instauration d'un véritable dialogue entre les acteurs étatiques et non étatiques.

Le dialogue entre les partenaires et la mise en place de mesures incitatives en faveur de réformes axées sur les résultats constituent les principes fondamentaux de l'approche actuelle de l'UE. À cet effet, des indicateurs de progrès sont intégrés dans les examens périodiques des aides allouées, ainsi que dans des programmes ou appuis budgétaires spécifiques. L'UE a d'ores et déjà évolué vers une programmation de l'aide contractuelle et basée sur la demande, notamment au travers de l'initiative relative à la gouvernance⁸, élaborée avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), du contrat OMD⁹ et de l'intégration de clauses relatives à la gouvernance dans les accords de partenariat conclus entre l'UE et les pays ACP,

⁸ Se référer notamment au document de travail des services de la Commission intitulé «Supporting democratic governance through the governance initiative: A review and the way forward» (Soutenir la gouvernance démocratique au moyen de l'initiative relative à la gouvernance: réexamen et pistes retenues), SEC(2009) 58, 19.11.2009.

⁹ http://ec.europa.eu/development/how/aid/mdg-contract_fr.cfm

les pays d'Asie et d'Amérique latine et les pays concernés par la politique européenne de voisinage. La dimension régionale de la promotion de la gouvernance est importante pour garantir une meilleure acceptation des réformes et leur conférer une plus grande légitimité.

Toutefois, la politique de développement de l'UE doit maintenir les efforts visant à utiliser l'aide pour catalyser les améliorations en matière de gouvernance. Ces améliorations doivent faire partie intégrante des partenariats en matière de développement, et dans certains pays partenaires, il reste beaucoup à faire dans ce domaine. Il en résulte un certain nombre de questions quant à la meilleure façon de progresser encore en ce sens pour faire de l'aide un véritable instrument de promotion de la gouvernance. Ainsi, même si les dotations pluriannuelles par pays confèrent ex ante une certaine prévisibilité au financement des pays en développement, il serait envisageable d'évoluer vers de nouvelles approches intégrant des mesures incitatives en faveur des réformes et de la mobilisation des ressources internes.

6. *Comment l'UE peut-elle adapter son approche, ses instruments et ses indicateurs afin de soutenir les réformes en matière de gouvernance dans les pays/régions en développement?*
7. *Comment et dans quelle mesure l'UE doit-elle intégrer à son processus d'octroi des aides davantage de mesures incitatives en faveur des réformes, tant au niveau des programmes nationaux que des programmes thématiques?*
8. *Comment l'UE doit-elle promouvoir l'instauration de solides cadres de référence pour évaluer et contrôler les résultats enregistrés par les pays bénéficiaires en termes de développement?*

2.4. Sécurité et fragilité

Sans la paix et la sécurité, l'État de droit, une législation adéquate et prévisible et des finances publiques saines, l'aide ne peut offrir aux individus de réelles perspectives d'avenir à long terme. Ces principes sont énoncés dans la stratégie européenne de sécurité et dans le consensus européen pour le développement. L'établissement d'un lien étroit entre la politique de développement de l'UE et l'action extérieure de l'UE au sens large s'avère en outre essentiel pour garantir l'efficacité de l'aide, sur la base d'une approche coordonnée et efficiente, au niveau de l'UE et de ses États membres. Cela est notamment vrai dans les États fragiles, dans les situations de sortie de conflit et dans les pays où une combinaison de facteurs offre un terrain propice à l'émergence ou à l'aggravation de la violence sociale et de l'extrémisme violent.

Les dispositions institutionnelles instaurées au sein de l'UE par le traité de Lisbonne permettent d'adopter une approche européenne globale et mieux coordonnée pour traiter les causes sous-jacentes des conflits et soutenir les efforts déployés par les pays partenaires pour construire des États pacifiques, démocratiques, légitimes et inclusifs.

En recourant à son nouveau service européen pour l'action extérieure (SEAE), œuvrant en collaboration avec les services compétents de la Commission, l'UE pourrait opter pour la mise en place de stratégies politiques cohérentes et globales, reliant les dispositifs d'alerte rapide et de diplomatie préventive à des mesures à court terme de réaction aux crises (gestion de crise humanitaire, diplomatique, civile et militaire), ainsi qu'à des instruments et politiques à plus long terme (concernant la coopération au développement, le commerce, l'environnement et l'adaptation au changement climatique en vue de diminuer la vulnérabilité

aux catastrophes naturelles, les migrations, etc.). Ces stratégies pourraient en outre intégrer une composante de développement spécifique pour traiter les questions de gouvernance, de consolidation de l'État et d'autres réformes liées au développement, nécessaires au maintien de la paix et de la stabilité, et à la promotion des droits de l'homme.

Dans ce contexte, la mise en cohérence et l'articulation appropriée de ces stratégies avec les activités liées à l'aide humanitaire sont d'une importance fondamentale pour réduire la vulnérabilité des pays exposés aux crises, renforcer leur capacité de résistance et permettre une transition efficace entre les phases d'intervention d'urgence et de redressement.

9. *Comment l'UE doit-elle appréhender la question du lien entre sécurité et développement, notamment dans les pays fragiles et exposés aux conflits, et mettre davantage l'accent sur la gouvernance démocratique, les droits de l'homme, l'État de droit, la justice et la réforme du secteur de la sécurité, lors de la programmation de ses interventions en faveur du développement?*
10. *Comment l'UE pourrait-elle mieux coordonner ses interventions en matière de sécurité avec ses actions de développement?*
11. *Comment l'UE peut-elle relever au mieux le défi consistant à établir des liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, dans les situations de transition et de redressement?*

2.5. Faire de la coordination de l'aide une réalité

La coordination efficace des programmes d'aide est une obligation juridique pour l'Union et ses États membres. L'article 210 du traité de Lisbonne dispose: «Pour favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs actions, l'Union et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales.» L'importance de la coordination de l'aide avec les autres donateurs est inscrite dans le consensus européen pour le développement, le code de conduite¹⁰ et le cadre opérationnel¹¹ basé sur les engagements internationaux en matière d'efficacité de l'aide (déclaration de Paris et programme d'action d'Accra)¹².

Néanmoins, jusqu'à présent, une coordination véritablement efficace de l'aide au niveau de la programmation est demeurée l'exception plutôt que la règle.

La coordination doit devenir beaucoup plus systématique et efficace, ainsi que l'a reconnu le Conseil¹³, qui a invité la Commission à «présenter au Conseil, d'ici à 2011, une proposition en vue de synchroniser progressivement les cycles de programmation UE et nationaux, et ce au niveau des pays partenaires et sur la base des stratégies de développement de ces derniers et compte tenu de leurs cycles de programmation». La Commission envisage de proposer un tel mécanisme en 2011.

¹⁰ Conclusions du Conseil sur un «Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement», document 9090/07 du 15.5.2007.

¹¹ Le code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail et le cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide.

¹² <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

¹³ Conclusions du Conseil sur les OMD du 14 juin 2010.

- | | |
|-----|---|
| 12. | <i>Quelles sont les modalités et les structures les plus appropriées, d'un point de vue juridique et pratique, pour faire de l'efficacité de l'aide et des documents européens de stratégie par pays une réalité? Quel est le meilleur moyen d'appliquer concrètement le traité de Lisbonne et les conclusions du Conseil du 14 juin à cet égard?</i> |
|-----|---|

2.6. Cohérence des politiques au service du développement

La cohérence des politiques pour le développement (CPD) est une obligation juridique inscrite dans le traité de Lisbonne¹⁴. Les politiques dans des domaines tels que le commerce, la pêche, l'agriculture, les migrations ou le climat et l'énergie, pour ne citer que quelques exemples, peuvent avoir des répercussions énormes sur la capacité des pays les plus pauvres à réduire la pauvreté et à se développer.

Dans le «Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement» qu'elle a publié le 21 avril 2010¹⁵, la Commission a précisé que «l'UE soutient également les OMD en rendant ses autres politiques, outre celles dans le domaine de l'aide, plus favorables aux objectifs de développement». Au cours des cinq dernières années, l'UE a mis en place à cette fin des mécanismes ex ante et ex post, y compris des analyses d'impact qui examinent l'effet externe des propositions stratégiques. Le programme de travail relatif à la CPD prévoit des objectifs concrets et des indicateurs des progrès réalisés afin d'assurer le respect des engagements de l'UE en matière de CPD dans tout un ensemble de politiques ayant une incidence sur les cinq enjeux mondiaux suivants: le commerce et les finances, le changement climatique, la sécurité alimentaire, les migrations et la sécurité. Il est utilisé comme un instrument destiné à orienter le processus décisionnel de l'UE, auquel participent en particulier la Commission, le Conseil et le Parlement, en ce qui concerne le large éventail de décisions ayant une incidence sur les pays en développement, au-delà de l'aide au développement.

Pour enregistrer des progrès supplémentaires, on pourrait notamment envisager d'utiliser le programme de travail relatif à la CPD de manière plus proactive et à un stade plus précoce de l'élaboration de nouvelles initiatives. Ainsi, il y a lieu d'approfondir les travaux et les consultations pour traduire cet engagement dans un programme d'action concret. En particulier, il reste un défi clé à relever, à savoir le développement des approches actuelles pour évaluer l'impact concret des politiques de l'UE sur des objectifs de développement.

- | | |
|-----|--|
| 13. | <i>Quelles mesures concrètes et stratégiques l'UE pourrait-elle prendre pour améliorer la cohérence des politiques pour le développement? Quelle serait la meilleure façon d'analyser les progrès et l'impact?</i> |
|-----|--|

2.7. Améliorer l'impact de l'appui budgétaire

L'appui budgétaire est une modalité de mise en œuvre de l'aide au développement qui consiste à apporter des aides financières aux Trésors des pays bénéficiaires. Au cours des dernières années, l'appui budgétaire (général ou sectoriel) a pris de l'importance au niveau de l'UE, dans le cadre du soutien apporté à l'assainissement des politiques économiques et de

¹⁴ Article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: «(...) L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.»

¹⁵ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0159_MDG_FR.PDF

finances publiques ainsi qu'aux programmes de réformes des pays partenaires. La Commission s'est engagée à ce que l'appui budgétaire soit utilisé de manière sélective et avec le maximum d'impact, d'efficience et d'efficacité possible.

Compte tenu de la nécessité de garantir un réexamen complet de l'utilisation de cet instrument important, un livre vert intitulé «L'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers»¹⁶ a été adopté par la Commission le 19 octobre 2010. Il vise à lancer une large consultation publique, destinée à recueillir auprès des acteurs concernés des avis et des témoignages sur la façon dont les enseignements retirés peuvent se traduire par une utilisation améliorée de l'appui budgétaire à l'avenir, tant au niveau de l'Union que des États membres.

3. LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT CONÇUE COMME UN MOTEUR DE LA CROISSANCE INCLUSIVE ET DURABLE

L'objectif sous-jacent de l'aide est de servir de moteur, de soutenir la croissance des pays partenaires et, en particulier, de créer un environnement favorable à la croissance durable et inclusive, pour permettre ainsi à ces pays de se sortir de la pauvreté. La croissance économique, à condition qu'elle soit socialement inclusive, a des répercussions beaucoup plus importantes en termes de réduction de la pauvreté que des augmentations progressives de l'aide publique au développement.

De nombreux facteurs interviennent dans la création d'un environnement propice à la croissance, notamment la stabilité politique et macroéconomique, la bonne gouvernance, la sécurité, le respect des droits de l'homme, un cadre réglementaire porteur pour les entreprises, capable de générer des emplois productifs et corrects, une population créative, bien formée et en bonne santé, l'utilisation durable de ressources naturelles rares, l'infrastructure économique, la mise en œuvre des normes fondamentales du travail et une participation réelle et bénéfique au commerce international.

L'UE œuvre déjà dans tous ces domaines dans le cadre de ses partenariats existants avec les pays en développement. Il est toutefois nécessaire de conduire une réflexion sur la façon d'améliorer encore l'impact sur la croissance de la politique de développement, considérée non pas comme une fin en elle-même, mais comme un moyen d'éradiquer la pauvreté.

Bien évidemment, les pays en développement n'ont de loin pas tous les mêmes capacités à mettre en œuvre des politiques de nature à favoriser la bonne gouvernance et la croissance. Une coopération tournée vers la croissance sera plus appropriée pour les pays qui mettent en place des politiques portant sur les facteurs propices à la croissance et qui prévoient une croissance socialement inclusive, tandis que l'emploi d'instruments de développement plus traditionnels reste à l'ordre du jour dans les pays les plus démunis ou dans ceux qui se trouvent dans un cycle de conflit ou une situation fragile. La différenciation entre les pays et les régions pourrait donc conduire à la mise au point d'approches novatrices en vue d'une meilleure coopération avec les pays désireux de s'engager dans de nouvelles formes de partenariats, avec la poursuite, le cas échéant, du soutien aux stratégies axées sur le renforcement de l'État, la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté. Il importe donc d'envisager une panoplie de mesures adaptées à chaque pays et à ses enjeux particuliers, dans

¹⁶ COM(2010) 586.
<http://ec.europa.eu/development/how/consultation/index.cfm?action=viewcons&id=5221&lng=fr>

un cadre de travail en partenariat, de respect de l'appropriation, de culture des résultats et de responsabilité mutuelle.

De plus, l'action de l'UE doit être mieux coordonnée et centrée sur les domaines où elle est susceptible d'apporter une valeur ajoutée réelle. Le traité de Lisbonne et le nouveau cadre institutionnel pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, ainsi que les nouvelles compétences liées aux domaines intéressant le développement¹⁷, offrent la possibilité de mettre en place une politique de développement stratégique mieux ciblée, dans la perspective plus large d'une action extérieure à l'efficacité accrue.

Les efforts visant à promouvoir la politique de développement en tant que moteur de la croissance inclusive doivent en particulier être axés sur les aspects pertinents suivants.

3.1. Partenariats pour une croissance inclusive

Pour attirer et retenir les investissements nationaux et étrangers, il faut réunir plusieurs conditions, à savoir un environnement commercial prévisible, transparent, fondé sur des règles et non discriminatoire, un soutien à l'investissement dans le secteur productif et l'existence d'opportunités de marché. Se pose donc la question de savoir si l'UE devrait envisager de nouvelles **stratégies communes pour une croissance inclusive**, en partenariat avec des pays en développement individuels ou des groupements régionaux de pays en développement, qui impliqueraient également des acteurs du secteur privé — entreprises, fondations, universités et organisations de la société civile en général, etc. — tous tournés vers un même objectif: réaliser des progrès mesurables dans des domaines où il est possible d'agir ensemble. Ces stratégies communes peuvent être développées dans le cadre d'accords de partenariat formels conclus entre l'UE et des groupes de pays en développement, voire avec des pays individuels.

Agents de sensibilisation, prestataires de services et bailleurs de fonds ou créanciers à part entière, ces rôles multiples font des acteurs non étatiques une composante dynamique du développement et se traduisent par un apport de connaissances et de valeur ajoutée. Il y a lieu de maintenir avec eux un dialogue régulier, à l'image de celui lancé par la Commission¹⁸, dont le but est de parvenir à un consensus sur les défis à venir et les domaines où les changements doivent intervenir en priorité.

Ces stratégies communes peuvent s'appuyer sur plusieurs priorités différentes, l'UE et les pays partenaires s'accordant sur une définition claire des responsabilités respectives et des résultats attendus, notamment dans les domaines suivants:

- La promotion et le soutien d'investissements productifs et durables, à la fois nationaux et étrangers, dans les pays en développement les plus pauvres, en particulier dans ceux qui ne bénéficient pas d'une augmentation des échanges commerciaux et qui n'attirent pas à l'heure actuelle de flux d'investissements importants. Parmi les possibilités, citons l'utilisation de l'aide comme levier afin de soutenir l'investissement dans les infrastructures auxiliaires et donc d'accompagner l'investissement privé (par exemple,

¹⁷ tels que l'investissement et les migrations.

¹⁸ Le dialogue structuré sur la participation de la société civile et des autorités locales au développement (Structured Dialogue on the involvement of civil society and local authorities in development) a été lancé en mars 2010 et prendra fin en mai 2011, https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue

pour faire parvenir les produits sur le marché), ainsi que l'appui aux projets présentant un niveau de risque de nature à décourager le financement privé, le cas échéant, sous la forme d'un financement avec partage des risques. De tels investissements ne devraient pas tant avoir pour but de soutenir le développement des activités industrielles existantes, notamment dans les industries extractives, que de soutenir les activités dégageant une valeur ajoutée supérieure, notamment dans les industries en aval. Ils devraient également bénéficier au plus grand nombre possible de citoyens dans le pays concerné.

- L'accès au capital et à un crédit abordable, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les micro-entreprises, est essentiel pour soutenir la croissance de l'agriculture locale, de l'industrie et des services, puisqu'il facilite la création d'un effet de levier entre l'aide et les instruments financiers. Dans les cas où l'accès au financement intérieur est difficile ou inexistant, l'UE pourrait également favoriser une évolution progressive du système bancaire national et des marchés locaux de capitaux qui permettrait aux investisseurs nationaux ou étrangers de se lancer dans des opérations ayant un impact clair sur le développement, dans lesquelles ils ne se seraient pas engagés autrement en raison des risques encourus. Cet objectif pourrait, par exemple, être atteint via un fonds ou un mécanisme européen intégré, géré conjointement par les institutions de l'UE ainsi que par des banques de développement et des institutions financières européennes, qui proposeraient en coordination étroite des prêts subventionnés, un soutien technique et financier le cas échéant et un partage des risques, afin de promouvoir les investissements privés dans les pays en développement.
- Le cadre juridique et réglementaire. La facilité et le coût de création d'une nouvelle entreprise (PME en particulier), ou d'exploitation d'une entreprise déjà créée, jouent un rôle très important. Cela couvre non seulement les formalités initiales d'immatriculation mais aussi, par exemple, le respect des obligations fiscales, la lutte contre la corruption, la fuite de capitaux et les questions d'autorisations. L'aide de l'UE, à la fois financière et technique, peut soutenir les réformes dans ce domaine, sur la base des engagements pris et de la détermination affichée par les pays partenaires d'introduire des améliorations. Parmi les aspects concernés figurent également la protection des investissements, des procédures transparentes et ouvertes d'immatriculation et de fermeture des entreprises ainsi que des modalités d'exécution des contrats abordables et fiables. Compte tenu des pressions croissantes exercées par la demande mondiale, la gouvernance des droits liés à l'exploitation, à la gestion ou à l'aliénation des ressources naturelles, notamment de la terre, de l'eau, des matières premières ou de la pêche, prend de plus en plus d'importance. Néanmoins, les avancées sur ces questions dépendent en grande partie de la détermination des pays partenaires.
- L'innovation: la coopération et le renforcement des capacités aux niveaux scientifique et technologique, ainsi que les investissements dans la connaissance, l'innovation et les nouvelles technologies peuvent jouer un rôle clé dans la mise en place accélérée d'une croissance inclusive et dans la sortie de la pauvreté. Pour les pays en développement, l'un des plus grands défis à relever consiste à identifier et à exploiter les domaines où ils disposent d'un avantage comparatif, notamment afin de pouvoir faire concurrence à des pays émergents plus grands. Il est donc vital de prévoir des mesures propres à chaque pays visant à favoriser le développement et le transfert des technologies pour permettre la création d'entreprises viables et multiplier les opportunités d'investissement. Il convient également d'accorder une attention particulière à l'impact potentiel des industries culturelles et créatives en termes de croissance sur l'économie locale de nombreux pays en développement. La protection et l'application des droits de propriété intellectuelle

conformément aux obligations internationales, et compte tenu des niveaux et besoins de développement, peuvent jouer un rôle important dans le soutien à l'innovation. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) peuvent avoir une capacité de transformation profonde et rapide dans tous les domaines socio-économiques et se caractérisent par une efficacité des coûts remarquable en ce qui concerne la prestation de services dans des domaines tels que la santé, l'éducation, la gestion de l'énergie et de l'environnement, les systèmes de transport, l'administration publique ou encore les services commerciaux et financiers¹⁹.

- Des emplois et un niveau de protection sociale décents: une inégalité élevée ralentit sensiblement le rythme de réduction de la pauvreté et se traduit par des effets indésirables sur la croissance économique. En diminuant les inégalités et en prêtant assistance aux populations les plus défavorisées, la protection sociale encourage les investissements en capital humain, accroît la productivité, améliore la stabilité sociopolitique et contribue à la création d'institutions saines. Il est nécessaire de prévoir un programme intégré en faveur de l'emploi et de la croissance inclusive, qui soit axé sur les compétences, la productivité et la mise en place d'un environnement réglementaire propice aux entreprises. Dans le cadre de la coopération de l'UE avec les pays d'Amérique latine, par exemple, la cohésion sociale est un objectif central et elle est considérée comme un élément clé d'une croissance inclusive.

Dans tous ces domaines, il y a lieu de garantir le respect des droits de l'homme et des normes de viabilité sociale et environnementale, conformément au pacte mondial des entreprises (Global Compact) des Nations unies et aux lignes directrices de l'OCDE, soit par des accords ou des réglementations au niveau sectoriel, tels que les accords concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT)²⁰, les accords de partenariat dans le secteur de la pêche, l'initiative pour la transparence du secteur des industries extractives²¹, ou le processus de Kimberley²², soit sous la forme de la responsabilité sociale des entreprises²³. Ces initiatives devraient s'ajouter et non se substituer aux efforts déployés pour améliorer l'environnement des entreprises au niveau national et contribuer à combler les lacunes en matière de réglementation et d'application des dispositions.

14. *Comment et dans quelle mesure l'aide apportée par l'UE devrait-elle appuyer les projets industriels investissant dans les pays en développement, et comment pourrait-elle respecter un juste équilibre entre le développement des industries extractives/énergétiques et la promotion des secteurs industriels situés en aval?*
15. *De quelle façon l'UE peut-elle veiller à ce que le soutien au développement économique garantisse une inclusion sociale équitable des retombées et se traduise par une meilleure protection des droits économiques et sociaux, fondée notamment sur la mise en œuvre des normes fondamentales du travail, ainsi que par une responsabilité accrue des entreprises?*

¹⁹ Grâce à des percées technologiques et à des évolutions du marché considérables, on compte aujourd'hui plus de 3 milliards de téléphones mobiles en service dans les pays en développement et dix fois plus d'utilisateurs d'Internet qu'en 2000.

²⁰ <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>

²¹ <http://eiti.org/>

²² <http://www.kimberleyprocess.com/>

²³ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_fr.htm

- | | |
|-----|--|
| 16. | <i>Quelles mesures convient-il de prendre, et comment les différencier au mieux, afin de soutenir les efforts déployés par les pays en développement pour établir un environnement économique apte à promouvoir la création d'entreprises, en particulier de PME?</i> |
| 17. | <i>Quelles mesures ou structures pourraient être mises en place avec les pays partenaires et les institutions financières européennes et internationales pour fournir un appui financier et, le cas échéant, un financement à faible coût assorti de garanties financières, en vue de soutenir une telle croissance?</i> |
| 18. | <i>Quels instruments l'UE pourrait-elle utiliser pour promouvoir la créativité, l'innovation et le transfert de technologies, et garantir leur concrétisation sous forme d'applications viables dans les pays en développement?</i> |

3.2. Promouvoir l'intégration régionale et continuer à mettre le commerce au service du développement

Promouvoir l'intégration régionale

Si l'Union européenne est parvenue avec succès à bâtir une société pacifique et prospère et à étendre sa portée géographique, c'est parce qu'elle a su intégrer progressivement ses marchés, sur les plans juridique, économique, financier, politique et fiscal. En mettant l'accent sur les infrastructures, en termes de transport, de télécommunications et d'énergie, elle a permis aux échanges de se développer et à la croissance de s'épanouir. Elle a réalisé qu'un marché régional intégré et dynamique est le premier moteur de la croissance et du développement.

Dans le monde en développement, y compris en Afrique, en Asie du Sud-Est et de l'Est, ainsi qu'en Amérique latine, on note l'émergence d'un processus similaire, qui en est toutefois à un stade de développement beaucoup moins avancé. L'immense majorité des échanges commerciaux africains se font avec des pays non africains, et l'on observe une fragmentation et un chevauchement des groupements régionaux, ainsi qu'une insuffisance des connexions infrastructurelles entre les membres des groupements régionaux.

Toutefois, au cours des dernières années, les progrès dans la voie d'une véritable intégration régionale se sont accélérés dans de nombreuses régions. Ces progrès ont porté avant tout sur des aspects économiques (à l'image de l'UE qui, à ses débuts, a accordé la priorité à l'intégration économique). Néanmoins, sur le plan politique également, l'Union africaine, par exemple, a récemment franchi des étapes importantes, en ce qui concerne l'architecture de paix et de sécurité et la médiation régionale.

- | | |
|-----|--|
| 19. | <i>Comment l'expérience de l'UE peut-elle mieux servir de base aux régions cherchant à renforcer leur intégration?</i> |
|-----|--|

Continuer à mettre le commerce au service du développement

L'expérience montre que pour pouvoir pleinement libérer leur potentiel économique, les pays en développement doivent mettre en œuvre, selon un enchaînement approprié, des mesures portant aussi bien sur des réformes nationales que sur des politiques internationales, adaptées à leurs propres besoins. Le développement implique généralement la libéralisation progressive des échanges de biens et de services dans un environnement favorable aux entreprises, de manière à faciliter l'intégration dans l'économie mondiale et l'intégration régionale.

Le marché de l'UE compte parmi les marchés les plus ouverts au monde à l'égard des pays en développement. Avec ses États membres, l'UE fait figure d'important fournisseur d'aide aux échanges commerciaux. Le montant des aides allouées par l'Union a ainsi atteint un niveau record de 10,4 milliards d'euros en 2008, correspondant à une augmentation de 3,4 milliards d'euros (48 %) par rapport à 2007. Au fil des ans, l'UE a mis en place des instruments commerciaux destinés à favoriser le bien-être social et le bien-être économique dans les pays en développement.

Pour les prochaines années, les principaux objectifs sont les suivants: continuer à veiller à la cohérence entre la politique commerciale de l'UE et les objectifs de la coopération au développement, conclure des accords complets de coopération et de commerce favorables au développement avec divers pays en développement, poursuivre la consolidation des efforts d'aide aux échanges et des retombées sur le terrain et explorer les synergies entre les stratégies nationales et régionales en faveur du commerce.

20. *Que pouvons-nous faire pour garantir une plus grande cohérence entre les politiques commerciales et les politiques de développement de l'UE?*
21. *Comment améliorer l'octroi de l'aide au commerce afin de maximiser son effet de levier potentiel sur l'augmentation des activités économiques durables dans les pays en développement, et donc sur la poursuite de la croissance?*

4. LE DEVELOPPEMENT DURABLE, UN NOUVEAU MOTEUR

Le monde en développement devrait devenir l'un des principaux moteurs de la croissance mondiale au cours des prochaines décennies, tant sur le plan économique que sur le plan démographique. Pour garantir une croissance accélérée et généralisée, il faut relever des défis énormes en ce qui concerne les mesures à prévoir en matière d'environnement durable, d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets, mais il est clair que la prise en considération nécessaire du changement climatique ne saurait pour autant limiter les efforts visant à sortir de la pauvreté les citoyens les plus pauvres du monde.

4.1. Changement climatique, biodiversité et développement

Le changement climatique constitue pour le monde en développement l'un des plus grands défis de ce siècle et la menace la plus sérieuse pour la réalisation des OMD. La sortie de la pauvreté ne se fera pas sans la généralisation de l'accès à l'énergie; il en résultera une hausse considérable de la consommation d'énergie, qui aura des répercussions sur les émissions de gaz à effet de serre et sur l'environnement mondial. Par conséquent, le développement durable doit être au cœur de notre politique en matière de développement et de changement climatique afin de garantir que les mesures de lutte contre le changement climatique représentent un stimulus et non un frein pour le potentiel de croissance des citoyens les plus pauvres du monde.

Un développement fondé sur une économie durable pourrait offrir de nombreuses possibilités de croissance au monde en développement. Le moyen le plus efficace d'y parvenir est d'intégrer la question du changement climatique dans le développement. Une approche stratégique qui prévoit un développement «à l'épreuve du climat», en associant des mesures d'atténuation, d'adaptation, ainsi que de réduction et de prévention des risques de catastrophes, est vitale et les initiatives reposant à la fois sur un développement à faible

intensité en carbone et une planification stratégique de la résilience auraient de multiples retombées positives dans les pays en développement²⁴.

Le développement durable doit reposer sur des stratégies prenant en considération les questions économiques, sociales et environnementales. Du point de vue environnemental, la durabilité s'applique aussi bien à l'utilisation qu'à la gestion des ressources naturelles, en particulier des terres, de l'eau, des forêts et de la biodiversité. C'est en intégrant des priorités en matière d'adaptation et en privilégiant un développement à faible intensité en carbone que l'on assurera un développement durable.

Les économies des pays en développement dépendent fortement de l'exploitation des ressources naturelles, telles que l'agriculture et les matières premières. Dans le même temps, il est de plus en plus largement admis que des écosystèmes tels que les forêts et les zones humides ont un important rôle à jouer en tant que sources de production économique, aptes à générer des flux de biens et de services avantageux sur le plan économique. Il est par conséquent extrêmement important de comprendre combien les entreprises peuvent être dépendantes des services liés à la biodiversité et aux écosystèmes, et de prendre pleinement la mesure de l'impact de la perte de biodiversité sur les possibilités de développement de nouveaux produits, de nouveaux emplois et de nouvelles technologies. L'étude consacrée à l'économie des écosystèmes et de la biodiversité (TEEB — The Economics of Ecosystems and Biodiversity) a sensibilisé à ce défi en conférant une valeur économique à un large éventail de services fournis par la nature, qui n'en possédaient pas selon les modèles économiques classiques.

Gérer les écosystèmes naturels comme les puits de carbone et les ressources d'adaptation est de plus en plus fortement considéré comme une solution nécessaire, efficace et relativement peu coûteuse pour lutter contre le changement climatique. Diverses stratégies de gestion de l'utilisation des sols s'avèrent indispensables pour réduire les émissions de gaz à effet de serre résultant de modifications de l'affectation des sols, et pour maintenir des services écosystémiques qui revêtent une importance capitale à l'égard de l'adaptation au changement climatique. Les zones protégées jouent notamment un rôle très important dans l'élaboration de mesures nationales d'atténuation et d'adaptation relatives au changement climatique; il est donc essentiel de renforcer la protection accordée à ces zones, ainsi que la couverture et la gestion globales de ces sites.

La prise en compte et l'intégration des préoccupations liées au climat dans la politique de développement comportera des aspects financiers. Lors de la conférence de Copenhague, l'UE s'est engagée à débloquer pour 2010-2012 un financement à mise en œuvre rapide de 7,2 milliards d'euros destiné à des mesures d'atténuation et d'adaptation, et notamment à des activités de réduction et de prévention des risques de catastrophes. Les pays développés se sont également engagés à mobiliser conjointement 100 milliards de dollars US par an d'ici 2020, provenant de diverses sources, y compris des sources de financement alternatives, à la condition que les pays en développement mettent en place des actions d'atténuation pertinentes et fassent preuve de transparence à l'égard de leurs émissions de gaz à effet de serre. Une répartition équilibrée des fonds alloués respectivement aux initiatives d'adaptation et d'atténuation pourrait contribuer à accroître la capacité des pays en développement à faire face au changement climatique et faciliter le passage à un développement à faible intensité en

²⁴ Comme le souligne le rapport 2010 sur les progrès de l'Afrique, il est impératif que les «pays africains... se dotent de stratégies de développement à l'épreuve du climat».

carbone²⁵. Tandis que l'adaptation continuera à être essentiellement financée par des subventions et vise dans un premier temps à aider les pays en développement à élaborer des plans d'action nationaux pour l'adaptation, les mesures d'atténuation devront, quant à elles, recourir en partie à des prêts bonifiés et au cofinancement du secteur privé. Le financement du développement et de la lutte contre le changement climatique doit par conséquent également être centré sur le renforcement, à tous les niveaux de la société, de la capacité à attirer des investissements dans les technologies à faible taux d'émission et les pratiques durables d'utilisation des sols. Lors de la conférence de Nagoya, qui s'est tenue en octobre 2010, toutes les parties à la convention sur la diversité biologique ont convenu de la nécessité de mobiliser des ressources pour soutenir la préservation de la biodiversité, en particulier pour aider les pays en développement à mettre en application le nouveau plan stratégique sur dix ans adopté à cette occasion.

22. *Compte tenu des liens étroits existant entre changement climatique, biodiversité et développement, et compte tenu des nouvelles possibilités offertes par le financement de la lutte contre le changement climatique et par les marchés, comment la prise en compte de l'adaptation au changement climatique et de la réduction des risques de catastrophes dans la politique de développement de l'UE peut-elle être renforcée en vue de l'obtention d'économies plus résilientes au changement climatique et plus durables, ainsi que de la protection des forêts et de la biodiversité?*

4.2. Énergie et développement

Parmi les nombreux défis du développement durable, l'accès de tous les citoyens à une énergie durable est une question fondamentale. De fait, la généralisation de l'accès à l'énergie constitue une condition préalable à la réalisation de la plupart des OMD: l'accès à une énergie fiable, aux prix stables, et en particulier à l'électricité, joue un rôle moteur dans l'éradication de la pauvreté et constitue un élément essentiel pour la santé, l'éducation, l'agriculture et le développement économique. Ces défis demandent des solutions innovantes, et nombreuses sont les retombées positives à attendre de stratégies de développement et de coopération «à l'épreuve du climat» et de l'investissement dans le développement durable.

En Afrique subsaharienne, par exemple, moins de 30 % des habitants ont accès à un réseau d'électricité, et pour ceux qui en bénéficient, cette source d'énergie est souvent peu fiable, les pannes et les coupures étant beaucoup trop fréquentes et prolongées. Cette situation est commune à de nombreux autres pays en développement et a des répercussions énormes sur le développement social et économique et notamment sur la possibilité de réaliser les OMD.

Au cours des dernières décennies, les prix du pétrole ont connu des fluctuations très marquées. Les économies en développement fragiles, et en particulier celles qui dépendent dans une large mesure du pétrole, ont été touchées de plein fouet et en ont subi les contrechocs encore plus durement lorsque les générateurs à essence y jouent un rôle important, compte tenu notamment de l'absence d'un approvisionnement fiable en électricité. À terme, faute d'un approvisionnement fiable en électricité, le charbon de bois devient le

²⁵ Les travaux actuellement menés dans le cadre de la CCNUCC sur la réduction des émissions provenant des zones boisées sont de la plus haute importance, en particulier s'ils sont associés à des initiatives telles que celles qui concernent l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) et qui visent à améliorer la gouvernance des forêts dans les pays partenaires.

combustible de cuisine par défaut, ce qui entraîne de nombreux problèmes de santé et un phénomène de déforestation.

Pourtant, il y a lieu de noter que de nombreuses régions dans le monde en développement constituent des endroits idéaux pour le développement d'énergies renouvelables, notamment l'électricité hydraulique, éolienne ou photovoltaïque et l'énergie solaire concentrée, en particulier en raison de la disponibilité de ressources naturelles extrêmement avantageuses (eau, rayonnement solaire). De plus, lorsque les infrastructures énergétiques n'existent pas, le fait de pouvoir fournir une énergie renouvelable sans passer par le réseau d'approvisionnement permet de réduire les coûts globaux. À de nombreux égards, en investissant dans une énergie renouvelable locale et compétitive dans de nombreuses régions du monde en développement, il est possible de sauter une génération en termes de technologie. Par ailleurs, le recours à des solutions modernes pour la production et la distribution d'énergie permettrait de dégager d'importants bénéfices en termes d'efficacité énergétique. Les technologies modernes peuvent aboutir à d'importantes réductions des émissions de gaz à effet de serre et à une amélioration substantielle des conditions environnementales locales. Sur ce dernier point, l'Europe peut jouer un rôle clé dans la mise à disposition de son savoir-faire. Lorsque les infrastructures existent déjà, la modernisation et l'interconnexion des installations existantes peuvent élargir l'accès à l'énergie.

En associant les fonds de développement à fort effet de levier de l'UE et les fonds à mise en œuvre rapide de Copenhague susmentionnés pour promouvoir les investissements dans la production d'électricité renouvelable dans les pays en développement, il serait possible de réaliser des avancées exceptionnelles vers la fourniture d'une énergie durable aux pays les plus pauvres du monde. Développer l'énergie renouvelable dans ces pays, en particulier dans les PMA, c'est leur donner un atout supplémentaire très important en termes de développement, en réduisant leur dépendance et leur vulnérabilité face à la très grande volatilité des prix du pétrole.

L'UE est tout particulièrement bien placée pour fournir cette aide. Elle est le premier producteur de technologies d'énergie renouvelable. L'Europe dispose de l'expérience la plus importante en ce qui concerne les mesures juridiques et administratives nécessaires pour catalyser les investissements dans l'énergie renouvelable, ce qui s'explique aussi parce qu'elle est la seule région du monde où des objectifs juridiquement contraignants ont été imposés à tous les États membres. L'UE s'est engagée à couvrir 20 % de ses besoins énergétiques à partir de sources renouvelables d'ici à 2020.

Enfin, les investissements dans l'énergie ne nécessitent pas, en tant que tels, une aide en subventions importante. Une chose est à retenir: le financement consacré au développement ne suffira pas à lui seul à financer les centaines de milliards d'euros d'investissements nécessaires pour fournir à chaque citoyen une électricité durable. En effet, ces investissements peuvent en principe être rentables. Il devrait donc être plus facile dans ce secteur que dans d'autres de compléter le budget de l'UE par des fonds provenant de donateurs et d'institutions financières, y compris du secteur privé.

Il importe par conséquent de s'interroger sur l'opportunité d'une action conjointe de l'UE et des pays en développement et/ou des groupements régionaux, dans le cadre de partenariats existants, afin de mettre en place des **programmes communs visant à fournir progressivement une énergie durable à tous les citoyens.**

Ces programmes, qui reposeraient sur un financement de l'UE à fort effet de levier dans le domaine du changement climatique et du développement, et qui associeraient l'UE, les pays en développement, le secteur de l'énergie et les institutions financières de l'UE, pourraient avoir pour objectif de définir un calendrier d'actions communes et prévoir des réformes dans les pays à faible revenu, en termes de protection des investissements, de fiscalité et de collaboration régionale en matière d'énergie. Ils devraient s'appuyer sur les activités existantes dans le cadre de partenariats énergétiques tels que le partenariat UE-Afrique pour l'énergie. Une action dans le secteur des énergies renouvelables peut être une composante importante de la solution aux besoins énergétiques du monde en développement, mais elle devra être intégrée de manière harmonieuse dans une politique de l'énergie plus vaste, couvrant par exemple, l'efficacité, les réseaux et les infrastructures énergétiques, et garantissant la fourniture et le développement d'autres sources d'énergie, plus «traditionnelles». La coopération devrait être ouverte aux donateurs extérieurs à l'UE et aux institutions internationales et pourrait, entre autres, être axée sur les aspects suivants:

- Financement. Lors de la récente crise financière, les concepteurs de projets liés aux énergies renouvelables ont éprouvé des difficultés à s'assurer un financement commercial au sein de l'UE, où existe pourtant un cadre administratif et juridique stable et favorable aux énergies renouvelables. L'obtention d'un financement pour des projets plus risqués dans le monde en développement, dépourvu d'un tel environnement administratif et juridique, est quasiment impossible.
- Un environnement réglementaire et administratif stable. Sans un environnement stable et prévisible qui permette et encourage les investissements de sociétés privées, il ne pourra pas y avoir d'investissements, même avec les instruments financiers appropriés en place. Les aspects concernés vont de la problématique des réseaux aux règles de planification, en passant par la fiscalité et le droit des sociétés. Il faut également des dispositions juridiques autorisant une concurrence ouverte sur les marchés de l'électricité en vue de l'approvisionnement des consommateurs. Des réglementations claires, équitables et efficaces doivent aussi être mises en place pour garantir la couverture des coûts et protéger les consommateurs.
- Connaissances techniques, éducation et formation. Dans de nombreuses régions du monde en développement, les plateaux techniques de formation sont inadaptés, voire inexistants. Sans une main-d'œuvre bien formée, qu'il s'agisse des ingénieurs en électrotechnique ou des artisans, le potentiel de l'énergie renouvelable ne sera jamais pleinement exploité. La création d'emplois est une des principales retombées d'un tel développement, mais la formation et l'acquisition de connaissances exigeront de réels efforts.
- Marchés régionaux. Dans de nombreux cas, la possibilité de vendre de l'électricité au-delà des frontières sera primordiale, en particulier pour les projets d'hydroélectricité de plus grande ampleur. Des accords régionaux clairs et une stabilité réglementaire seront donc indispensables.

23. *Comment l'UE peut-elle agir pour soutenir au mieux les efforts déployés par les pays en développement pour garantir un approvisionnement énergétique durable de tous leurs citoyens? Quel rôle pourrait par exemple jouer un programme commun UE-Afrique visant à fournir progressivement une électricité durable à chaque citoyen et associant un financement dans les domaines du développement et de la lutte contre le changement climatique et des prêts consentis par des institutions de financement du développement?*

5. AGRICULTURE ET SECURITE ALIMENTAIRE

La sécurité alimentaire demeure un enjeu clé pour les populations rurales et urbaines dans de nombreux pays en développement, où 75 % des habitants dépendent encore de l'agriculture. On estime que la production agricole mondiale doit augmenter de 70 % pour pouvoir nourrir une population mondiale qui devrait atteindre, d'après les prévisions des Nations unies, 9 milliards de personnes d'ici 2050. La faim compromet le développement humain, la stabilité sociale et politique ainsi que toute perspective de réalisation des OMD. La récente évolution des prix sur les marchés alimentaires mondiaux a mis en lumière le défi permanent auquel sont confrontés en particulier les pays en développement importateurs de denrées alimentaires.

Développement et sécurité alimentaire vont de pair; l'expérience montre qu'une réforme agricole, couplée à la capacité de nourrir ses habitants, est une condition préalable pour tout pays à un développement plus large et à une réduction de la pauvreté. La plupart des personnes souffrant de pauvreté et de malnutrition dans le monde vivent dans des zones rurales où l'agriculture constitue la principale activité économique. Dans ces zones, les petites exploitations prédominent.

En Afrique, par exemple, les petits exploitants produisent environ 80 % des denrées consommées sur le continent. Néanmoins, l'agriculture peut également jouer un rôle important de par sa capacité à stimuler une croissance généralisée des revenus: dans les pays en développement, la croissance du PIB générée par l'agriculture a une action qui peut être jusqu'à quatre fois plus efficace sur la réduction de la pauvreté que la croissance générée par d'autres secteurs²⁶. L'investissement dans la sûreté des denrées alimentaires par la mise en œuvre de normes sanitaires et phytosanitaires contribue à renforcer la sécurité alimentaire et la préservation de la santé humaine. La protection de la biodiversité et les services écosystémiques qui lui sont associés revêtent également une importance majeure pour garantir le développement d'une agriculture durable et contribuer à l'adéquation nutritionnelle de l'alimentation. Les liens entre l'agriculture et les autres secteurs sont nombreux et sa croissance a des effets multiplicateurs sur l'ensemble de l'économie. En outre, une agriculture bien gérée peut contribuer de manière significative à l'atténuation des problèmes environnementaux tels que la déforestation, la dégradation des sols, la rareté de l'eau et le changement climatique. Une accélération de la production agricole à faible émission de carbone améliorera également la stabilité des prix au niveau mondial, grâce à l'existence de zones de production variées et fiables.

²⁶ <http://www.ifad.org/hfs/>

Une initiative concertée de l'UE visant à tirer parti de l'investissement dans une agriculture inclusive, intensifiée, durable et écologiquement efficace peut donc créer une situation bénéfique sur tous les plans: croissance verte moins polluante et stabilité sociale accrue²⁷. Pour que cette approche réussisse, la production doit être envisagée dans le contexte d'une chaîne de valeur assurant un accès approprié au financement, à la transformation et aux marchés. À cet égard, les partenariats public-privé pourraient jouer un rôle important.

Il est donc particulièrement important pour l'agriculture et la sécurité alimentaire de veiller à ce que la coopération de l'UE soit par nature «à fort impact». L'expérience a notamment montré la nécessité de répondre à ce défi de manière globale, en prenant en considération l'ensemble de la chaîne de valeur: recherche et extension de la formation des agriculteurs, accès à la terre, engrais appropriés, méthodes d'irrigation, transport vers les marchés, stockage, financement, banque et assurances, et capacité de traitement. La recherche et l'innovation peuvent jouer un rôle déterminant en permettant une amélioration décisive de la production alimentaire, pour autant qu'elles soient axées sur la demande, participatives et adaptées aux besoins et priorités des bénéficiaires. L'UE peut compter sur sa large expertise pour ce qui est de l'agriculture durable dans des conditions variables ainsi que sur de vastes réseaux mis en place avec les pays en développement.

L'UE doit donc se servir de l'agriculture et de la sécurité alimentaire pour illustrer sa capacité à établir une coopération à fort impact et à promouvoir une croissance inclusive et verte, en s'efforçant tout particulièrement de veiller à ce que la totalité de la chaîne de production soit prise en considération lorsqu'une aide est octroyée. Cet objectif peut être atteint par l'intermédiaire de programmes de l'UE axés sur la chaîne, ou grâce à l'amélioration et au renforcement de la collaboration avec les pays partenaires et avec les autres donateurs afin de regrouper les efforts. La coopération, en partenariat avec des donateurs extérieurs à l'UE et des institutions internationales, pourrait notamment porter sur des activités de recherche et d'innovation orientées sur la demande, la gouvernance des secteurs et les chaînes de valeur ainsi que sur les marchés régionaux agricoles et alimentaires.

Cette approche globale de l'agriculture et de la sécurité alimentaire devrait également tenir compte de la dimension nutritionnelle. Des données scientifiques récentes montrent que la malnutrition entrave les efforts de développement et sape la croissance économique, provoquant une perte de PIB susceptible d'atteindre 3 %. Elle est la principale cause de mortalité infantile et elle peut avoir des effets irréversibles sur le développement moteur et cérébral de ceux qui réussissent à survivre. La lutte contre la malnutrition peut avoir un «effet multiplicateur» sur la réalisation des OMD.

Enfin, les produits de la pêche peuvent également jouer un rôle important dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et également à l'égard de sa dimension nutritionnelle. Il est par conséquent de l'intérêt commun de l'UE et des pays en développement de promouvoir une pêche durable, incluant des systèmes efficaces de suivi, de contrôle et de surveillance, ainsi que le développement durable de l'aquaculture. Les accords de partenariat dans le secteur de la pêche et les organisations régionales de gestion de la pêche revêtent à cet égard un rôle capital.

²⁷ Comme souligné dans la communication «Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire» [COM(2010)127] et dans les conclusions correspondantes du Conseil du 10.5.2010, disponibles à l'adresse suivante: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114357.pdf

- | | |
|-----|---|
| 24. | <i>Comment la politique de développement de l'UE peut-elle contribuer au mieux à renforcer la sécurité alimentaire, tout en préservant la qualité de l'environnement? Quels politiques et programmes sont les plus favorables à l'investissement des petits agriculteurs et du secteur privé dans l'agriculture et dans la pêche?</i> |
| 25. | <i>Dans quels domaines stratégiques l'UE devrait-elle s'engager, en particulier en ce qui concerne l'Afrique? Comment l'UE peut-elle encourager les approches agro-écologiques dans le domaine des activités agricoles et de l'intensification durable de l'agriculture, ainsi que de la pêche et de l'aquaculture durables?</i> |
| 26. | <i>Comment l'UE devrait-elle soutenir la lutte contre la malnutrition?</i> |

6. CONCLUSION

La Commission est fermement décidée à poursuivre la modernisation de la politique de développement et des programmes de dépenses de l'UE, en renforçant leur valeur ajoutée, leur rapport coût-résultats et leur efficacité. Dans le cadre du suivi du présent livre vert et sur la base des réponses reçues, la Commission présentera une communication sur une politique modernisée de l'UE en faveur du développement qui s'interrogera, entre autres, sur l'opportunité d'un réexamen du consensus européen pour le développement.