

Mercredi 11 décembre 2013

P7_TA(2013)0558

Coordination des donateurs de l'UE sur l'aide au développement

Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2013 contenant des recommandations à la Commission sur la coordination des donateurs de l'UE sur l'aide au développement (2013/2057(INL))

(2016/C 468/12)

Le Parlement européen,

- vu l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), et en particulier ses articles 9, 151 et 153, paragraphe 1, point e),
- vu les articles 209 et 210 du traité FUE,
- vu la déclaration du Millénaire des Nations unies du 8 septembre 2000, vu le rapport du programme des Nations unies pour le développement (PNUD) intitulé "À l'approche de l'échéance:
- vu la déclaration de Paris de 2005, le programme d'action d'Accra de 2008 et le partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement de 2011,
- vu la déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, intitulée «Le consensus européen»⁽¹⁾,
- vu la communication de la Commission du 13 octobre 2011 intitulée «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement» (COM(2011)0637),
- vu les conclusions du Conseil du 14 mai 2012 sur «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement»⁽²⁾,
- vu les conclusions adoptées le 15 mai 2007 par le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil sur le code de conduite de l'Union européenne sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement⁽³⁾,
- vu sa résolution du 28 septembre 2006 sur «Coopérer plus, coopérer mieux: le paquet 2006 sur l'efficacité de l'aide de l'UE»⁽⁴⁾,
- vu sa résolution du 22 mai 2008 sur le suivi de la déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement⁽⁵⁾,
- vu sa résolution du 25 octobre 2011 sur le quatrième forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide⁽⁶⁾,
- vu les conclusions du 17 novembre 2009 du Conseil «Affaires générales et relations extérieures» sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide⁽⁷⁾,
- vu les conclusions du Conseil «Affaires étrangères» (ministres du développement) du 14 juin 2010 sur la division du travail au niveau international⁽⁸⁾, qui ajoute ou remplace un certain nombre d'éléments relatifs au cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide,

⁽¹⁾ JO C 46 du 24.2.2006, p. 1.

⁽²⁾ Doc. 9369/12.

⁽³⁾ Doc. 9558/07.

⁽⁴⁾ JO C 306 E du 15.12.2006, p. 373.

⁽⁵⁾ JO C 279 E du 19.11.2009, p. 100.

⁽⁶⁾ JO C 131 E du 8.5.2013, p. 80.

⁽⁷⁾ (doc. n° 15912/09).

⁽⁸⁾ (doc. n° 11081/10).

Mercredi 11 décembre 2013

- vu les conclusions du Conseil «Affaires étrangères» (ministres du développement) du 9 décembre 2010 sur la responsabilité mutuelle et la transparence: quatrième chapitre du cadre opérationnel de l'UE sur l'efficacité de l'aide ⁽¹⁾,
 - vu le texte consolidé sur le cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne du 11 janvier 2011 ⁽²⁾,
 - vu le rapport d'octobre 2009 intitulé «Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach», commandé par la direction générale du développement de la Commission ⁽³⁾,
 - vu le rapport final de mars 2011 intitulé «Joint Multiannual Programming», commandé par la direction générale du développement de la Commission ⁽⁴⁾,
 - vu le rapport intitulé «Final Report on the Evaluation of the Paris Declaration: Phase 2» publié en mai 2011,
 - vu le rapport sur le coût de la non-Europe intitulé «Increasing coordination between EU donors», présenté à la commission du développement le 10 juillet 2013,
 - vu la décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (2010/427/UE) ⁽⁵⁾, et notamment l'article 9 concernant les instruments de l'action extérieure et la programmation,
 - vu les articles 42 et 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du développement et l'avis de la commission des affaires étrangères (A7-0393/2013),
- A. considérant que, d'après les récentes estimations indiquées dans le rapport sur le coût de la non-Europe susmentionné, 800 millions d'euros pourraient être économisés chaque année sur les coûts de transaction si l'Union européenne et ses États membres concentraient leurs efforts en matière d'aide sur moins de pays et d'activités; considérant qu'une économie annuelle supplémentaire de 8,4 milliards d'euros pourrait être réalisée si l'allocation par pays était entièrement coordonnée et avait la réduction de la pauvreté comme seule priorité;
- B. considérant que, dans un contexte où, dans l'ensemble, peu de progrès ont été accomplis vers l'atteinte de l'objectif de l'ONU de consacrer 0,7 % du revenu national brut à l'aide publique au développement d'ici 2015, une coordination plus efficace au niveau de l'Union européenne revêt la plus haute importance;
- C. considérant que, compte tenu de l'évolution de la démographie internationale et de la future interdépendance accrue entre ce qui est actuellement le monde en développement et l'Union européenne dans son ensemble, une aide au développement dépensée de manière plus efficace permettra d'apporter une assistance plus efficace sur le terrain et aura par ailleurs l'avantage de favoriser un plus grand respect mutuel à l'avenir;
- D. considérant qu'une action coordonnée de l'Union dans son ensemble, notamment par la création d'un comité composé de représentants de la Commission, du Conseil et du Parlement européen, apporte une valeur ajoutée qui, en termes de levier politique et financier, est plus importante que la somme des actions individuelles de ses 28 États membres et de la Commission;
- E. considérant que l'Union européenne et ses États membres devraient continuer de montrer l'exemple en réduisant la fragmentation de l'aide, en mettant pleinement en œuvre les engagements internationaux en matière d'efficacité de l'aide et du développement pris à Paris, à Accra et à Busan, et en s'inspirant des progrès accomplis dans le processus en cours de programmation conjointe;

⁽¹⁾ (doc. n° 17769/10).

⁽²⁾ (doc. n° 18239/10).

⁽³⁾ Projet No 2008/170204 — Version 1.

⁽⁴⁾ Projet No 2010/250763 — Version 1.

⁽⁵⁾ JO L 201 du 20.5.2010, p. 3.

Mercredi 11 décembre 2013

- F. considérant que la coordination des donateurs de l'Union devrait contribuer à réaliser l'objectif visant à mettre un terme à toutes les aides liées formelles et informelles et à transformer le «programme sur l'efficacité de l'aide» en un «programme sur l'efficacité du développement»;
- G. considérant que les initiatives de l'Union européenne visant à améliorer la coordination des donateurs sont essentiellement de nature volontaire, non obligatoire; considérant que le code de conduite de l'Union européenne sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement a donné peu de résultats;
- H. considérant que les traités dotent l'Union européenne de la base juridique nécessaire pour renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union;
- I. considérant que la Commission devrait être le moteur de la pleine mise en œuvre du programme pour l'efficacité de l'aide et du développement au niveau de l'Union européenne;
1. appelle l'Union européenne et ses États membres à respecter les engagements qu'ils ont pris dans le cadre de la déclaration de Paris, du programme d'action d'Accra et du partenariat mondial de Busan pour une coopération efficace au service du développement, les principaux obstacles à cette fin étant le manque de volonté politique, la bureaucratie et les coûts de transaction élevés; rappelle, dans ce contexte, qu'une condition fondamentale pour accomplir le «programme sur l'efficacité de l'aide» est d'épouser pleinement le principe d'«appropriation démocratique», qui implique que les pays prennent l'initiative dans l'élaboration des stratégies de développement et que celles-ci bénéficient de l'engagement de toutes les parties prenantes à l'échelon national;
 2. invite l'Union européenne et ses États membres à exploiter pleinement les dispositions juridiques du traité FUE relatives au développement, qui invitent à favoriser la complémentarité entre l'Union et ses États membres en matière de coopération au développement (articles 208 et 210 du traité FUE), afin de renforcer l'efficacité de la coordination entre les donateurs de l'Union;
 3. demande une coordination plus efficace par l'Union européenne et ses États membres, notamment par la programmation conjointe, incluant la division du travail au niveau des pays, afin d'éviter le chevauchement des actions et des coûts de transaction élevés; insiste également sur la nécessité de procéder à une analyse minutieuse des besoins découlant de la situation spécifique de chaque pays bénéficiaire, tout en veillant à ce que les projets financés soient intégrés dans l'économie locale et bénéficient à ceux qui en ont le plus besoin;
 4. appelle à une coordination plus efficace par l'Union européenne et ses États membres de la division du travail entre les pays afin de lutter contre le problème des «pays privilégiés» et des «orphelins de l'aide»; souligne que la politique de l'Union européenne en matière de division du travail devrait garantir que les questions horizontales comme les droits de l'homme, l'égalité des genres et le changement climatique sont pleinement abordées; souligne également que l'objectif visant à augmenter l'impact de l'aide et à obtenir plus de résultats et une meilleure rentabilité ne doit pas conduire à une politique de développement trop prudente se concentrant uniquement sur les «pays faciles»;
 5. demande une réévaluation des avantages comparatifs de l'Union européenne et de ses États membres sur le plan de la répartition des tâches dans le domaine du développement, en évaluant les forces et les faiblesses, à laquelle devraient participer l'État membre concerné (ou la Commission) ainsi que d'autres pays donateurs et partenaires;
 6. signale néanmoins qu'une meilleure coopération est également nécessaire avec la communauté internationale et surtout avec les acteurs locaux, en particulier les administrations locales, les parlements nationaux, la société civile et les ONG; rappelle que le huitième objectif du Millénaire pour le développement, «mettre en place un partenariat mondial pour le développement», encourage la participation de tous les acteurs du développement et appelle à une collaboration étroite entre ceux-ci;
 7. souligne que, grâce à la mise en commun des ressources fournies par les pays donateurs, les organisations de développement multilatérales sont en mesure de renforcer l'efficacité de l'aide et d'optimiser l'utilisation rationnelle des ressources; note que l'utilisation des ressources mises en place par les organisations internationales favorise aussi l'échange d'informations entre les donateurs sur les activités de développement et permet une transparence et une responsabilité accrues;
 8. insiste sur l'importance de soutenir le développement des capacités de ces pays afin de leur permettre de renforcer les compétences, les connaissances et les institutions nécessaires pour gérer efficacement leur propre développement; souligne l'importance du libre-échange, de l'économie de marché et de l'esprit d'entreprise pour permettre aux pays en développement de lutter eux-mêmes contre la pauvreté et de créer ainsi un développement économique durable, ainsi que de réduire leur dépendance à l'aide extérieure; met également en lumière l'importance d'encourager et de défendre une bonne gouvernance, ainsi que de veiller à ce que les autorités des pays bénéficiaires luttent contre la corruption et améliorent leurs systèmes fiscaux afin de pouvoir s'assurer leurs recettes fiscales et lutter contre l'évasion fiscale et la fuite illicite de capitaux;

Mercredi 11 décembre 2013

9. insiste sur l'importance grandissante des donateurs non traditionnels, ainsi que des investissements du secteur privé et des flux de ressources financières philanthropiques vers les pays en développement qui posent de nouveaux défis en termes de coordination; estime que le nouveau cadre relatif à la coordination des donateurs de l'Union sur l'aide au développement devrait également envisager les possibilités d'intégrer ces aspects, en s'appuyant sur les engagements pris dans le cadre du partenariat de Busan pour l'efficacité de la coopération au développement.

10. souligne l'importance d'une approche différenciée de l'efficacité de l'aide, qui tienne compte du niveau de développement des pays partenaires (pays les moins développés, États fragiles et pays à revenu intermédiaire) et de leurs besoins spécifiques; estime que cette approche différenciée devrait se fonder sur des indicateurs multidimensionnels du développement, dépassant le PIB, qui tiennent compte de la pauvreté, des inégalités et de la vulnérabilité du pays;

11. invite les États membres à tirer pleinement parti des nouveaux outils électroniques pour la coordination des projets, comme la base de données d'aide publique au développement du Mozambique, dont la création a été financée par l'Union européenne;

12. presse l'Union européenne de veiller à ce que les engagements pris en matière d'efficacité de l'aide et du développement soient pleinement reflétés dans tous les mécanismes financiers pertinents pour la coopération au développement;

13. insiste sur le fait que, compte tenu des contraintes imposées aux budgets nationaux et de l'Union en raison des difficultés économiques et du souci politique croissant d'afficher des dépenses plus efficaces en matière de développement, il est impératif d'améliorer la coordination des donateurs et l'Union européenne devrait jouer un rôle clé dans la promotion de celle-ci, tout comme la coordination devrait couvrir l'ensemble des principaux aspects de tous les projets de développement, y compris leur planification, leur contrôle et leur évaluation;

14. considère qu'étant donné leur nature volontaire et non contraignante, les actuelles initiatives de l'Union européenne visant à renforcer la coordination des donateurs n'ont pas totalement exploité toutes les possibilités dont l'Union et ses États membres disposent pour rendre leur aide au développement plus efficace; par conséquent, appelle l'Union européenne et ses États membres à créer un nouvel instrument de coordination sous la forme d'un règlement;

15. demande à la Commission de présenter, de préférence au plus tard le 31 décembre 2015 et dans tous les cas pas plus tard que le premier semestre de 2016, sur la base des articles 209 et 210 du traité FUE, une proposition d'acte sur la coordination des donateurs de l'UE sur l'aide au développement, après l'adoption et la mise en œuvre d'une feuille de route d'actions préparatoires visant à faciliter l'entrée en vigueur de ces aspects réglementaires, suivant les recommandations détaillées formulées dans l'annexe du présent document

16. demande à la Commission et au SEAE d'évaluer cette feuille de route en fonction d'un ensemble d'indicateurs convenus au préalable. Indique qu'au cours de ce processus participeraient, d'une part, des délégations de l'Union européenne aux côtés de représentations diplomatiques des États membres dans les pays partenaires et, d'autre part, la DG DEVCO et le SEAE aux côtés de représentants des États membres; ce processus impliquerait la Commission et le SEAE faisant rapport au Parlement européen en vue de convenir de la mise en œuvre de la feuille de route;

17. confirme que ces recommandations respectent les droits fondamentaux et le principe de subsidiarité;

18. estime que la proposition demandée n'a pas d'incidences financières;

19. charge son Président de transmettre la présente proposition ainsi que les recommandations détaillées figurant en annexe à la Commission et au Conseil.

Mercredi 11 décembre 2013

ANNEXE À LA RÉOLUTION

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE CONTENU DE LA PROPOSITION DEMANDÉE

Recommandation 1 (sur l'objectif et le champ d'application du règlement à adopter)

L'objectif du règlement devrait être de codifier et de renforcer les mécanismes et les pratiques afin d'assurer une meilleure complémentarité et une coordination efficace de l'aide au développement. Son champ d'application devrait apporter une solution appropriée à la question de l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement de l'Union européenne.

Le règlement devrait s'appliquer aux États membres et aux institutions de l'Union européenne.

Recommandation 2 (sur les principes généraux qui devraient régir la coordination entre les donateurs de l'Union européenne)

Le règlement devrait codifier les principes suivants:

- **l'appropriation:** l'Union européenne et ses États membres respectent la direction du pays partenaire et s'alignent sur les stratégies menées par le gouvernement central. Ils devraient inclure, le cas échéant, des mesures visant à renforcer la capacité du pays partenaire à mener des cadres opérationnels pour la coordination des donateurs;
- **l'harmonisation:** l'Union européenne et ses États membres devraient appliquer des modalités communes au niveau des pays en vue de la programmation (programmation conjointe) et de la collaboration afin de réduire le nombre de missions sur le terrain et d'exams de diagnostic différents, souvent dupliqués. Ils devraient aussi déléguer aux principaux donateurs le pouvoir d'exécuter les activités pour lesquelles l'un d'entre eux a un avantage comparatif au niveau sectoriel ou national;
- **l'alignement:** l'Union européenne et ses États membres devraient fonder l'ensemble de leur soutien (stratégies nationales, dialogues stratégiques et programmes de coopération au développement) sur les stratégies de développement nationales des partenaires et les examens périodiques d'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies. Pour rendre l'administration de l'aide moins lourde, ils devraient de préférence utiliser les systèmes nationaux. L'Union européenne et ses États membres devraient éviter de créer des structures spécifiques pour la gestion quotidienne et la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide;
- **la prévisibilité des fonds:** afin de coordonner efficacement leurs efforts en matière de développement, l'Union européenne et ses États membres devraient fournir aux pays en développement des informations opportunes sur les futures dépenses et/ou sur les plans de mise en œuvre, en mentionnant à titre indicatif les ressources qu'ils prévoient d'allouer pour permettre aux pays partenaires de les intégrer dans leur planification à moyen terme;
- **la transparence et la responsabilité mutuelle:** l'Union européenne et ses États membres devraient collaborer avec les pays partenaires pour établir des cadres convenus mutuellement qui permettent des évaluations fiables des résultats, de la transparence et de la responsabilité des systèmes nationaux et pour améliorer la disponibilité et la qualité des données dans les pays partenaires. Les principales initiatives permettant d'atteindre ce but, comme la garantie de transparence de l'UE et l'initiative internationale pour la transparence de l'aide, devraient être promues davantage;
- **l'approche différenciée:** aux fins de la mise en œuvre de ce règlement, il convient d'adopter une approche différenciée, selon les contextes et les besoins en matière de développement, de sorte que les pays et régions partenaires bénéficient d'une coopération spécifique, sur mesure, fondée sur leurs besoins, leurs stratégies, leurs priorités et leurs atouts;
- **la révision, l'évaluation et la discussion des résultats:** l'Union européenne devrait suivre la mise en œuvre du règlement et élaborer des rapports à ce sujet. Les mesures prises devraient être communiquées sur une base annuelle aux parlements nationaux et au Parlement européen.

Mercredi 11 décembre 2013

Recommandation 3 (sur la programmation conjointe)

Le règlement devrait codifier l'engagement de l'Union européenne et de ses États membres à augmenter leur participation à la programmation pluriannuelle conjointe en parallèle des stratégies de développement des pays partenaires, y compris, le plus possible, de la synchronisation avec les cycles de programmation au niveau des pays partenaires. Le cadre de programmation conjointe est un outil pragmatique pour progresser dans la division du travail et devrait compléter et renforcer les modalités existantes de coordination des donateurs afin d'éviter les processus parallèles superflus.

Le règlement devrait garantir que l'Union suive activement les progrès au niveau national et de l'administration centrale pour s'assurer que des progrès constants sont accomplis concernant les engagements pris et que les feuilles de route pour la mise en œuvre du cadre de programmation conjoint de l'Union sont bien suivies.

Recommandation 4 (sur la division du travail)

L'Union européenne et ses États membres ont mis au point toute une série de principes directeurs sur la manière de diviser efficacement le travail. Le code de conduite de l'Union européenne sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement donne des orientations à l'Union européenne et à ses États membres et devrait être rapidement mis en œuvre dans tous les pays partenaires.

Recommandation 4.1: sur la division du travail au niveau des pays

L'Union européenne et ses États membres devraient réduire les coûts de transaction en limitant le nombre de donateurs de l'Union participant au dialogue sur la politique sectorielle et aux activités de coopération. À cette fin, ils devraient élaborer et appliquer des plans de sortie du secteur en vue d'une meilleure concentration sectorielle, sur la base d'un dialogue avec les gouvernements partenaires et les autres donateurs ainsi que d'une analyse d'impact des éventuels déficits de financement.

Recommandation 4.2: sur la division du travail entre les pays

En vue de réduire la fragmentation de l'aide entre les pays et la prolifération des donateurs, l'Union européenne et ses États membres devraient veiller à allouer les ressources aux pays en connaissance de cause, y compris en tenant compte des intentions des autres États membres et des possibles conséquences pour l'Union européenne. Les États membres devraient s'efforcer d'obtenir une meilleure concentration géographique, tandis que la Commission doit jouer un rôle de coordination, surtout dans les pays orphelins. À cet égard, les analyses et stratégies conjointes de l'Union pour les pays «privilegiés» et «orphelins» pourraient servir de base à une meilleure division du travail entre les pays.

Recommandation 5 (sur le suivi des progrès au niveau de l'administration centrale et des pays)

Le règlement devrait codifier le mécanisme de présentation des preuves des progrès de la coordination accrue des donateurs au niveau national, notamment en incluant: a) des informations ventilées sur tous les flux d'aide pertinents; b) les progrès concernant les processus de programmation conjointe, en attachant une attention particulière à la division du travail; c) des preuves de la réduction des coûts de transaction grâce à la division du travail; et d) l'intégration de la programmation conjointe et de la division du travail dans les processus de planification stratégique.

Ces informations doivent être mises à la disposition des pays partenaires, de sorte qu'ils puissent les intégrer dans leurs documents de budget national et faciliter ainsi la transparence à l'égard des parlements, de la société civile et des autres parties prenantes pertinentes.

Recommandation 6 (sur la participation des parlements nationaux au suivi de la coordination des donateurs)

Le règlement devrait comprendre des dispositions visant à accroître la participation des parlements nationaux au suivi de la coordination des donateurs. À cette fin, des réunions annuelles entre le Parlement européen et les parlements nationaux devraient être organisées pour évaluer les progrès et discuter des résultats.

Recommandation 7 (sur le rapport annuel au Parlement européen et au Conseil)

Le règlement devrait inclure des dispositions sur l'évaluation au moyen d'un rapport annuel. La Commission devrait examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures prises en vertu du règlement et soumettre au Parlement européen, au Conseil et au comité visé dans la recommandation 9 un rapport annuel sur sa mise en œuvre et les résultats concernant la coordination de l'aide de l'Union européenne.

Mercredi 11 décembre 2013

Ce rapport devrait également être transmis au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

Le rapport annuel devrait reposer sur les informations relatives à l'année précédente provenant de l'administration centrale et du terrain. Il devrait évaluer les résultats des efforts de renforcement de la coordination des politiques de développement de l'Union européenne et de ses États membres, en utilisant autant que possible des indicateurs de progrès spécifiques et mesurables en vue de la réalisation des objectifs du règlement.

Recommandation 8 (sur la révision)

La Commission devrait soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport évaluant la mise en œuvre du règlement au cours des trois premières années ainsi que, si nécessaire, une proposition législative introduisant les modifications appropriées.

Recommandation 9 (sur l'établissement du comité de coordination)

Le règlement devrait comprendre des dispositions visant à créer un comité. Ce comité devrait adopter son règlement intérieur et être composé de représentants de la Commission, du Conseil et du Parlement européen.
