



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission du développement

2012/2002(INI)

15.3.2012

PROJET DE RAPPORT

sur un programme pour le changement: l'avenir de la politique de
développement de l'UE
(2012/2002(INI))

Commission du développement

Rapporteur: Charles Goerens

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	7

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur un programme pour le changement: l'avenir de la politique de développement de l'UE (2012/2002(INI))

Le Parlement européen,

- vu la communication du 13 octobre 2011 de la Commission intitulée "Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement" (COM(2011)0637 – SEC(2011)1172 – SEC(2011)1173),
- vu la communication du 13 octobre 2011 de la Commission intitulée "La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers" (COM(2011)0638),
- vu la déclaration conjointe du 20 décembre 2005 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 "déclaration de Paris du 2 mars 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement: appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle"²,
- vu le "programme d'action d'Accra" du 4 septembre 2008³,
- vu le "partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement" du 1^{er} décembre 2011⁴,
- vu la communication de la Commission du 28 février 2007 sur un "Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement" (COM(2007)0072),
- vu tous les engagements pris par la communauté internationale en matière de développement et de coopération dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes, auxquels ont souscrit l'Union et les États membres,
- vu sa résolution du 8 juin 2011 concernant le règlement (CE) n° 1905/2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement: enseignements et perspectives d'avenir⁵,
- vu sa résolution du 5 juillet 2011 sur l'accroissement de l'impact de la politique de développement de l'Union européenne⁶,

¹ JO C 46 du 24.2.2006, p. 1.

² <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

³ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FINAL-AAA-in-French.pdf>

⁴ Déclaration finale du Quatrième forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, République de Corée, 29 novembre – 1^{er} décembre 2011.

⁵ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0261.

⁶ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0320.

- vu sa résolution du 5 juillet 2011 sur l'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays en développement¹,
 - vu l'avis du 16 février 2012 du Comité des régions²,
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du développement (A7-0000/2012),
- A. considérant que, conformément au traité de Lisbonne, la réduction de la pauvreté et, à terme, son éradication constituent l'objectif principal de la politique de développement de l'Union européenne,
- B. considérant que le consensus européen pour le développement, signé par la Commission, le Conseil et le Parlement européen est un acquis,
- C. considérant que le programme pour le changement devra apporter des réponses à un monde qui a foncièrement changé et dans lequel l'écart entre les riches et les pauvres de tous les pays continue de se creuser, et plus particulièrement dans les pays en développement,
- D. considérant que dans la communication de la Commission, les droits de l'homme et la bonne gouvernance restent des conditions indispensables au développement, ce qui n'exclut pas la recherche du rythme le plus adapté à la situation de chaque pays,
- E. considérant que conformément au traité de Lisbonne, la mise en œuvre de la politique de développement doit être cohérente, et que les mesures destinées à encourager la croissance économique dans les pays en développement doivent servir, en premier lieu, à lutter contre la pauvreté et l'exclusion,
1. estime que le programme pour le changement innove en privilégiant, entre autres, le recours à l'appui budgétaire, à la combinaison de subventions et de prêts, ainsi qu'à la promotion du secteur privé; estime que le recours à ces mécanismes doit contribuer, en premier lieu, à sortir les citoyens des pays en développement de l'extrême pauvreté et de la dépendance;
 2. prend note de l'intention de la Commission de promouvoir "une croissance inclusive et durable au service du développement humain", mais souligne que, du point de vue du développement, ce nouvel instrument ne peut avoir d'autre objectif que le progrès économique et social au service des plus démunis;
 3. réaffirme, dans ce contexte, l'engagement en faveur de l'inclusion sociale, ainsi que la décision d'allouer au moins 20 % de l'aide de l'Union aux services sociaux de base, tels que définis par les Nations unies dans les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD);
 4. invite le Conseil à jouer un rôle de premier plan dans le cadre du dialogue

¹ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0317.

² Document CIVEX-V-025, adopté lors de la 94^{ème} session plénière, 15 et 16 février 2012.

interinstitutionnel avec la Commission et le Parlement, et ce dans l'esprit du consensus européen pour le développement;

5. prend acte de ce que la Commission place la pauvreté au cœur de sa nouvelle politique de "différenciation"; constate, cependant, que 70 % des personnes dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté vivent dans des pays à revenu intermédiaire, et regrette, par conséquent, que les pauvres, dans ces pays, restent privés des fruits de la croissance économique;
6. juge indispensable de voir les pays à revenu intermédiaire consacrer une part de plus en plus importante de leur revenu à des fins sociales, permettant, de ce fait, à l'Union européenne de réduire graduellement ses programmes de développement encore en cours;
7. demande, par conséquent, à la Commission de négocier une feuille de route pour la réduction progressive de l'aide publique au développement (APD) avec les pays à revenu intermédiaire;
8. estime indispensable la tenue d'une conférence internationale avec la participation des pays BRICS portant, d'une part, sur le financement futur des OMD et, d'autre part, sur la promotion des coopérations triangulaires impliquant un donateur du nord, un pays émergent et un pays en développement;
9. appuie la Commission dans sa volonté d'accorder l'aide budgétaire à un partenaire dès que celui-ci s'engage, dans le cadre d'un dialogue politique, à recentrer ses priorités budgétaires sur des objectifs de développement des secteurs sociaux de base;
10. estime que les conditions présidant à l'utilisation de l'APD en général, et de l'appui budgétaire en particulier, doivent aller de pair avec un contrôle démocratique des budgets par les parlements, les organismes de contrôle budgétaire et la société civile dans les pays partenaires;
11. considère que l'Union doit assumer pleinement la responsabilité qui lui incombe en tant que premier donateur mondial d'aide au développement, et mieux valoriser et utiliser son potentiel politique et accroître son leadership au niveau international sur les questions de développement en utilisant de façon déterminée la compétence que lui confère l'article 210 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne de prendre toute initiative utile destinée à promouvoir la coordination des politiques en matière de coopération au développement de l'Union et des États membres ainsi que la concertation sur leurs programmes d'aide;
12. regrette que le programme pour le changement tend à transformer l'acquis que constituait la cohérence des politiques pour le développement en recherche d'intérêts communs de l'Union et de ses partenaires;
13. rappelle qu'une société civile active est le meilleur garant, aussi bien dans le nord que dans le sud, d'une bonne gouvernance démocratique, de la redevabilité du secteur privé, ainsi que d'une meilleure capacité de répartition des fruits de la croissance économique;
14. souhaite voir le programme pour le changement préciser le rôle de la société civile et des

autorités régionales et locales comme acteurs importants et indépendants, non seulement au service de l'exécution de programmes ou projets de développement, mais aussi en tant qu'acteurs de base dans le processus d'élaboration des politiques de développement;

15. exige que tout soutien au secteur privé, à charge de l'APD, que ce soit sous forme de don ou en combinaison avec des prêts, s'inscrive dans le cadre de plans et/ou de stratégies nationaux des pays partenaires et concentre les montants ainsi alloués sur le développement des ressources humaines, le travail décent, la gestion durable des ressources naturelles et le développement de services publics inclusifs de qualité au service de la population;
16. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et au SEAE, ainsi qu'aux gouvernements et parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La politique de développement au regard des dynamiques de changement

Depuis l'adoption des objectifs du millénaire pour le développement en l'an 2000, des changements importants, déjà perceptibles à l'époque, se sont accentués.

Au *plan économique*, l'essor impressionnant qu'ont pris la Chine, l'Inde et le Brésil tendent à déplacer le centre de gravité économique des pays à économie mature vers les *pays émergents*. Malgré leur croissance économique impressionnante, la pauvreté est encore mal maîtrisée par ces pays. La *globalisation*, dopée par un commerce mondial plus libéralisé et devenue source impressionnante de création de richesses, est en effet à l'origine d'un phénomène très curieux: d'un côté, elle réduit les inégalités entre les Etats et, de l'autre, à les accroître à l'intérieur des Etats pour ainsi dire, tous les pays, industrialisés ou non.

Au *plan démographique*, si on prolonge les courbes de croissance, notre planète, passée de 6 à 7 milliards d'êtres humains en moins de 10 ans, dépassera les 9 milliards en 2030, malgré la tendance au ralentissement démographique dans les *Etats milliardaires*. Cet accroissement de la population neutralise une partie importante de la croissance économique de leur pays.

Les frontières sont certes devenues plus perméables aux produits mais tendent à devenir infranchissables pour les personnes originaires des pays en développement souhaitant se rendre dans les pays industrialisés.

Pour ce qui est du *continent africain*, l'on doit constater une réelle volonté de changement dans son ensemble. En témoignent notamment les grands chantiers institutionnels initiés par l'Union africaine tant à l'échelle continentale que régionale. Ces coopérations intra-africaines, qui s'inspirent très largement du modèle de la construction européenne, visent à organiser les réponses aux défis sécuritaire, économique et politique à l'échelon régional. Quant aux pays de l'Afrique subsaharienne, un nombre croissant d'Etats tiennent des élections libres et acceptent le principe de l'alternance politique. Si la *volatilité des prix* de base alimentaires devient un facteur d'instabilité pour des sociétés entières, des avancées réelles sont à noter en matière d'accès aux soins de santé. Néanmoins, la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement pour l'an 2015 reste encore illusoire.

La communication de la Commission

Dans son discours sur "*An agenda for change*", le Commissaire Piebalgs annonce des changements importants au niveau de la démarche européenne en matière de coopération au développement, sans pour autant abandonner les pratiques, les approches et les principes qui ont fait leur preuve par le passé. Il est à saluer tout particulièrement que la Commission reste attachée à l'acquis que représente le Consensus européen pour le développement.

Avec "*Agenda for change*", la Commission entend mettre un accent particulier sur la *qualité* de l'aide. Par ailleurs, la Commission estime qu'une plus grande sélectivité s'impose au niveau du choix des pays partenaires. Cela aura pour effet de voir disparaître à terme certains

pays émergents de la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) européenne, étant donné que leur problème n'est plus celui de la création des richesses, mais plutôt celui de leur répartition.

Avec "*Agenda for change*", l'UE, qui est déjà le premier donateur, vise aussi à être le meilleur. A cette fin, le Commissaire Piebalgs indique trois domaines dans lesquels l'UE devra exceller: la gouvernance, la "croissance économique durable et inclusive" et le développement de systèmes de protection sociale dans les pays en développement. Finalement, la Commission entend proposer plus de *programmation commune* à d'autres bailleurs.

Propositions

Le Parlement européen, en adoptant le rapport "*sur l'accroissement de l'impact de la politique de développement de l'Union européenne*" de Filip Kaczmarek, s'est déjà prononcé de façon très détaillée sur nombre d'aspects de la future coopération de l'UE avec les pays en développement.

Le présent rapport vise plutôt à recentrer le débat sur quelques aspects prioritaires indispensables au succès de la politique de développement de l'UE.

1) Des chiffres fiables: une exigence de sincérité

Les fonds alloués à la lutte contre la pauvreté sont éligibles au titre de l'APD. A contrario, les dépenses effectuées à d'autres fins, ne devraient pas l'être.

En clair, cela veut dire qu'un prêt accordé à un pays en développement, non-remboursé et annulé par le pays donateur, ne devrait être assimilé à l'APD que si une évaluation ex-post était en mesure de confirmer que le prêt en question a bien servi à réduire la pauvreté. La pratique actuelle consiste cependant à gonfler artificiellement les statistiques relatives à l'APD et donne lieu, par conséquent, à une appréciation erronée d'un pays donateur quant à sa capacité effective de financement du développement.

2) La croissance inclusive, oui, mais...

La même exigence de sincérité nous invite à aborder les incitations financières au soutien de la croissance inclusive. "*Agenda for change*" insiste à raison sur le rôle du développement économique dans les pays en développement comme moteur potentiel de progrès social. D'aucuns redoutent cependant la probabilité de voir les moyens réservés, le cas échéant, à la croissance inclusive servir des fins autres que la lutte contre la pauvreté. En raison de ce risque, il peut paraître judicieux de prévoir des *garde-fous*. D'abord, tout projet consacrant des moyens importants à la croissance inclusive devrait faire l'objet d'une évaluation destinée à nous renseigner sur son impact réel en termes de réduction de la pauvreté. S'agissant des pays en développement, les personnes les plus pauvres y trouvent, pour la plupart d'entre elles, leurs moyens de subsistance. La croissance inclusive ne pourra donc en aucun cas faire l'impasse sur *l'économie informelle*.

3) L'UE: ses avantages comparatifs

Aussi une attention particulière doit-elle être accordée aux *nouveaux acteurs* - notamment la Chine et l'Inde - quant à leur impact sur la situation des pauvres dans les pays du Sud. Comme la politique du développement de l'UE et des Etats membres fait d'ores et déjà l'objet de multiples contrôles et évaluations, nous serions enfin en mesure de mieux apprécier les avantages comparatifs des divers partenariats, au cas où l'action de pays émergents ferait également l'objet d'un examen critique.

4) Une réflexion sur la natalité

Autre casse-tête: des *taux de natalité très élevés* dans les pays en développement. Le Niger, avec un taux d'accroissement annuel de sa population de 3,3%, a-t-il besoin d'un taux de croissance économique très élevé, étant donné que le produit intérieur brut par tête d'habitant ne pourra augmenter la pauvreté qu'à partir d'une croissance supérieure à ce pourcentage. Or le contrôle des naissances reste un sujet délicat. Les moyens de planification familiale à mettre en œuvre, le cas échéant, devraient donc être assortis d'un certain nombre de précautions respectueuses du principe de la dignité humaine et des droits individuels de chaque citoyen(ne). Avec toute la prudence qui est de mise pour aborder la problématique de la natalité, des solutions sont à rechercher dans le dialogue avec des acteurs dont l'expérience, le savoir-faire et le doigté ont fait leur preuve, comme c'est le cas notamment pour le Fonds des Nations Unies pour les Populations (UNFPA).

5) Pour une réflexion stratégique indépendante

Pour toutes ces raisons, l'Union européenne, en tant que premier donateur, assume une responsabilité toute particulière dans la communauté internationale des bailleurs de fonds. C'est l'UE qui devrait marquer de son empreinte et de sa méthode la coopération avec les pays en développement de toute la communauté internationale. En manifestant la volonté d'être non seulement le premier mais aussi le meilleur de tous les acteurs de développement, l'UE devrait aussi se donner les moyens de ses ambitions. A cette fin, l'UE devrait s'entourer des meilleurs conseils en matière d'approche de la situation sur le terrain, ainsi que d'une capacité de réflexion stratégique. Bref, votre rapporteur estime que l'on ne pourra plus faire l'économie de la création d'une *cellule de réflexion indépendante*, travaillant pour tous les acteurs de la coopération au développement mais rattachée - administrativement seulement - à la Commission. Cette cellule de réflexion aurait vocation à apporter une valeur ajoutée par rapport à tous les organismes correspondant, existant d'ores et déjà dans les Etats membres de l'UE. Pour être clair, la mission d'une cellule de réflexion de ce type consisterait à développer sans cesse la capacité d'analyse et de conseil des acteurs du développement afin de dégager la valeur ajoutée que pourrait apporter une politique bien coordonnée à l'échelle de l'UE.

6) Un système institutionnel perfectible

Toute adaptation prend du temps et requiert un nouveau point d'équilibre politique qui, cependant, est encore loin d'être atteint. Les impératifs de cohérence, d'efficacité et de durabilité de la coopération requièrent de chaque acteur, Commission et Etats membres, un engagement sans faille, une hauteur de vue et des méthodes de travail adéquates. L'une des deux branches législatives de l'UE, le Conseil, représentant les Etats membres, a de surcroît

vocation à faciliter la recherche de la complémentarité entre les politiques nationales et la Commission. Etant donné que plus de 80 % de l'APD de l'UE relève encore, pour ce qui est de sa mise en œuvre, de la responsabilité directe des seuls Etats membres, une bonne coordination de l'ensemble des contributions, dont celles de la Commission, reste aléatoire vu l'absence d'une plus grande implication des Etats membres dans la politique européenne de développement.

En 2005, la Commission, le Parlement et le Conseil avaient bien défini les fondamentaux de la politique de développement de l'UE dans le cadre du Consensus européen de développement. Tout ce qui tend à éloigner la coopération européenne au développement de cet acquis est à suivre avec circonspection. Les capacités d'analyse et de proposition de l'UE au service de cette politique sont défiées en permanence par des tentatives de dévier l'action de développement de l'UE de son objectif premier qu'est la lutte contre la pauvreté. Le pôle de développement de l'UE (Commission, Conseil et PE) doit pouvoir être en mesure de déjouer ces tentatives, en particulier depuis la création du Service d'Action Extérieure (SAE).

Intégration pour les uns, mise sous tutelle pour d'autres, le fait de dissoudre les services de développement de la Commission dans le Service d'Action Extérieure -toujours en chantier selon les dires de Lady Ashton- n'est pas anodin. Votre rapporteur estime qu'il y a lieu de rester vigilant tant sont présentes les convoitises des autres départements de la Politique extérieure de l'UE. Dans un dialogue libre, franc et ouvert, le Parlement européen, entre autres, devrait être en mesure de pouvoir déceler, à un stade précoce, tout risque de dérive en la matière. Au rythme d'une rencontre annuelle de la commission du développement du PE avec la Haute Représentante pour la politique extérieure de l'UE, on est loin du compte. S'il n'y a pas lieu de mettre en cause l'honorabilité des représentants du SAE, présents et actifs à toutes les réunions de la commission du développement, la vraie dimension politique du dialogue entre ledit service et le PE n'est conférée que par la présence à ladite commission de la Haute Représentante qui, faut-il le rappeler, n'abuse pas de son droit de présence.

Quant aux réunions du Conseil, ce qui les distingue encore des réunions du Comité des représentants permanents (COREPER), c'est la présence de 3 ou 4 ministres en charge du développement qui se donnent encore la peine de se déplacer auxdites réunions à Bruxelles et qui ne durent en principe pas plus de trois heures. Plus de vingt absences ministérielles des réunions du Conseil en moyenne frisent le degré zéro de l'engagement politique.

Il ne sert à rien de masquer ces faiblesses structurelles du processus décisionnel de la politique de développement de l'UE mais il importe par contre d'y remédier afin de doter l'Europe d'une capacité d'agir, conforme à son ambition de faire en sorte que le premier donateur mondial soit aussi le meilleur.