

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

A6-0042/2008

20.2.2008

RAPPORT

sur la mise en œuvre de la programmation du 10^e Fonds européen de
développement
(2007/2138(INI))

Commission du développement

Rapporteur: Marie-Arlette Carlotti

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	12
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	17
AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS	20
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	23

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la mise en œuvre de la programmation du 10^e Fonds européen de développement (2007/2138(INI))

Le Parlement européen,

- vu l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000¹ (accord de Cotonou),
 - vu l'accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil², relatif au financement des aides de la Communauté au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2008-2013 conformément à l'accord de partenariat ACP-CE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité CE,
 - vu le règlement (CE) n° 617/2007 du Conseil du 14 mai 2007 relatif à la mise en œuvre du 10^e Fonds européen de développement dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE³,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du développement et les avis de la commission des affaires étrangères et de la commission des budgets (A6-0042/2008),
- A. considérant que la mise en œuvre du 10^e Fonds européen de développement (FED) est liée à l'achèvement du processus de ratification (par tous les États membres de l'UE et deux tiers des pays membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)) le 30 novembre 2007 au plus tard, pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (article 93, paragraphe 3, de l'accord de Cotonou),
- B. considérant que la "clause de caducité" ne permet plus de recourir aux reliquats des FED précédents,
- C. considérant l'engagement de la Commission pour que l'intégralité des fonds du 9^e FED soit engagée avant le 31 décembre 2007,
- D. considérant que le FED demeure à ce jour exclu du budget de l'UE, en dépit des demandes du Parlement européen en faveur de sa budgétisation,
- E. considérant que l'absence de contrôle formel du FED par le Parlement européen et les parlements nationaux, liée à la non-intégration du FED dans le budget de l'UE, constitue un déficit démocratique,

¹ JO L317 du 15.12.2000, p. 3. Accord révisé par l'accord signé le 25 juin 2005 (JO L 209 du 11.8.2005, p. 27).

² JO L 247 du 9.9.2006, p. 32.

³ JO L 152 du 13.6.2007, p. 1.

- F. considérant l'étude menée par la Commission dans 64 pays ACP sur l'association des acteurs non étatiques à la programmation du 10^e FED, qui révèle qu'il y a eu dans tous les cas une information, mais qu'il n'y a eu une véritable participation que dans la moitié seulement des pays étudiés,
- G. considérant le lancement d'un nouveau partenariat stratégique Afrique-UE et d'un plan d'action 2008-2010 fondés sur "les principes de l'unité de l'Afrique, l'interdépendance de l'Afrique et de l'Europe, l'appropriation et la responsabilité conjointes, le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques et de l'État de droit, ainsi que le droit au développement", lors du sommet UE-Afrique de Lisbonne (8 et 9 décembre 2007), et l'adoption, à cette occasion, d'une déclaration commune du Parlement européen et du Parlement panafricain appelant au renforcement du rôle des Parlements dans la nouvelle stratégie,
- H. considérant les engagements politiques de l'UE et des États membres en matière d'aide au développement - en particulier en faveur de l'Afrique - et d'efficacité de l'aide,
- I. considérant l'engagement de l'UE à augmenter son aide au commerce à hauteur de 2 000 000 000 EUR par an d'ici 2010 (1 000 000 000 EUR à charge de la Commission, 1 000 000 000 EUR à charge des États membres),
- J. considérant la répartition indicative des crédits du 10^e FED, à savoir approximativement 30 % pour l'appui budgétaire général, 30 % pour les infrastructures, 15 % pour la gouvernance (y compris la paix et la sécurité), 8 % pour l'agriculture et le développement rural et 8 % pour les secteurs sociaux et la cohésion sociale, le reste étant réparti notamment entre le développement économique, l'appui institutionnel et l'environnement,
- K. considérant que la part des crédits du 10^e FED affectée aux secteurs de la santé et de l'éducation de base est en légère baisse par rapport au 9^e FED,

Enjeux et objectifs du 10^e FED

1. souligne l'importance de l'enjeu que représente la mise en œuvre du FED sur la période 2008-2013, au regard notamment des engagements politiques de l'UE et des États membres en matière d'aide au développement, de l'évolution en cours vers un partenariat rénové entre l'Europe et l'Afrique et de la contribution de l'UE à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2015;
2. souscrit pleinement à l'objectif principal de la coopération fixé à l'article 1 du règlement (CE) n° 617/2007, à savoir "l'éradication de la pauvreté dans les pays et régions partenaires dans le contexte du développement durable et notamment la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement"; attache la plus haute importance au fait que ces objectifs prioritaires trouvent leur traduction concrète à travers l'ensemble des instruments et modalités de mise en œuvre prévus par ce règlement et déplore que les dispositions relatives aux documents de stratégie pays et aux documents de stratégie région s'inscrivent dans une lecture restrictive de ces objectifs;

3. demande que la mise en œuvre du FED s'inscrive également dans le cadre des engagements internationaux de l'UE visés à l'article 177, paragraphe 3, du traité CE;
4. insiste pour que la mise en œuvre du FED soit conforme aux recommandations du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en matière d'utilisation de l'aide publique au développement et que, à tout le moins, soit exclue de la programmation toute action ne satisfaisant pas aux critères applicables à l'Aide publique au développement (APD) définis par le Comité d'assistance au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (CAD); demande que soit modifié en conséquence l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 617/2007;
5. accueille avec satisfaction le souci de simplification et d'harmonisation qui a présidé à l'élaboration de ce nouveau règlement (CE) n° 617/2007; considère que ce souci d'alignement sur l'instrument de coopération au développement¹ (ICD) doit contribuer à renforcer le rôle du Parlement dans le suivi et le contrôle de la mise en œuvre du FED;
6. est favorable à l'intégration du FED au budget de l'UE afin de renforcer la cohérence, la transparence et l'efficacité de la coopération au développement, et de garantir son contrôle démocratique; souligne que l'intégration du FED dans le budget constitue également une réponse pertinente aux problèmes récurrents liés à la lourdeur et à la lenteur du processus intergouvernemental de ratification; demande au Conseil de prévoir la budgétisation du FED dans le cadre de la révision à mi-parcours des perspectives financières en 2009;
7. se félicite de la suppression prévue, dans le traité de Lisbonne, du paragraphe 3 de l'article 179 du traité CE, qui excluait le FED du champ du traité, ouvrant ainsi la voie à l'intégration du FED dans le budget de l'UE;
8. rappelle son attachement à la cohérence des politiques pour le développement et aux engagements européens visant à garantir que les objectifs de la politique de développement ne soient pas contredits par les autres politiques de l'UE ayant un impact sur cette politique (commerce, environnement, sécurité, agriculture, etc.);
9. demande à la Commission d'accorder davantage d'attention à l'exode de la main-d'œuvre qualifiée des pays ACP vers l'UE et de proposer des mesures appropriées pour faciliter le maintien ou le retour au pays;
10. rappelle son attachement aux principes d'appropriation et de participation qui sont au cœur de l'accord de Cotonou et du consensus européen pour le développement²;

¹ Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO L 378 du 27.12.2006, p. 41).

² Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée "Le consensus européen" - le consensus européen pour le développement (JO C 46 du 24.2.2006, p. 1).

Calendrier

11. invite les États membres de l'UE et les pays ACP qui ne l'ont pas encore fait à ratifier l'accord interne et l'accord révisé de Cotonou afin de démarrer la mise en œuvre du 10^e FED dans les meilleurs délais;
12. prend acte de l'engagement de la Commission pour que la totalité des fonds du 9^e FED soit engagée avant la date butoir du 31 décembre 2007; demande à la Commission de prendre toute mesure appropriée pour qu'aucun crédit ne soit touché par la "clause de caducité" et pour que la continuité des financements soit garantie;
13. souligne que ce calendrier contraignant n'a pas permis d'associer pleinement les sociétés civiles et les parlements à la programmation et insiste pour que ces insuffisances dans le processus de consultation soient corrigées dans la phase de mise en œuvre;

Documents de stratégie et domaines d'action prioritaires

14. souligne que pour atteindre les objectifs fixés à l'article 1 du règlement (CE) n° 617/2007, la programmation doit donner la priorité aux mesures visant à réduire la pauvreté et mettre l'accent, plus particulièrement, sur les domaines visés par les OMD tels que les secteurs sociaux, en particulier la santé publique et l'éducation de base; souligne que l'engagement pris dans le cadre de l'ICD de consacrer 20 % des fonds aux domaines de la santé et de l'éducation de base d'ici 2009 doit, pour être cohérent, s'appliquer à toutes les dépenses effectuées au titre de la politique européenne de développement, y compris le FED;
15. prend acte de l'intention de la Commission d'atteindre cet objectif grâce à l'appui budgétaire mais regrette qu'aucune stratégie globale n'ait été élaborée, conjointement avec les pays bénéficiaires, pour intégrer les secteurs de la santé et de l'éducation dans les priorités énoncées dans les documents de stratégie pays; demande que cette question soit réévaluée dans le cadre de la révision à mi-parcours pour atteindre l'objectif de 20 %;
16. souligne que la pauvreté ne peut être réduite durablement que dans un contexte de développement économique, social et environnemental durable; souligne en outre que toutes les mesures prises au titre du FED doivent, par conséquent, s'inscrire dans un processus de développement visant à mettre en place une économie solide qui protège l'environnement et qui permette à tous de bénéficier des services sociaux de base;
17. souligne que le développement durable ne peut jamais être pleinement réalisé dans un contexte de guerre, de conflit civil ou d'instabilité politique; estime par conséquent que la priorité doit également être accordée à la mise en place de démocraties et aux efforts déployés pour maintenir ou soutenir la paix, l'État de droit, des institutions stables et démocratiques, ainsi que le respect plein et entier des droits de l'homme;
18. est d'avis que les documents de stratégie pays doivent faire l'objet d'un contrôle démocratique et ne sauraient en conséquence être élaborés et appliqués en l'absence de contrôles parlementaires; considère que la transmission des documents de stratégie pays à l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (APP) apporte une contribution importante

à l'objectif d'appropriation inscrit dans l'accord de Cotonou et constitue une étape positive vers l'attribution d'un pouvoir institutionnel, dans le cadre de la comitologie, à l'APP et au Parlement européen; demande à la Commission de veiller à ce que l'APP dispose des moyens matériels de mener à bien son travail sur les documents de stratégie pays et à ce que ses avis fassent l'objet d'un rapport de suivi de la Commission;

19. déplore que le règlement (CE) n° 617/2007 ne prévoit aucune procédure explicite de participation ni de consultation du Parlement européen, des parlements nationaux, des pouvoirs locaux et des acteurs non étatiques (ANE) dans le cadre de l'élaboration du suivi et de l'évaluation des documents de stratégie pays; demande au Conseil et à la Commission d'intégrer systématiquement ces consultations dans la programmation;

Questions liées au genre

20. déplore que les questions liées au genre n'aient pas été retenues comme un domaine d'action spécifique; demande que cette décision soit reconsidérée dans le cadre de la révision à mi-parcours de la mise en œuvre du FED, en accord avec les partenaires ACP;
21. demande à la Commission de respecter ses engagements en matière d'égalité des genres inscrits dans des documents de stratégie essentiels tels que le consensus européen pour le développement, la stratégie conjointe UE-Afrique et, bien sûr, l'accord de Cotonou, et de garantir ainsi que les questions liées au genre figurent parmi les priorités politiques du partenariat ACP-UE et reçoivent une attention et un financement adéquats dans le cadre de l'intégration de la dimension de genre (*gender mainstreaming*), et insiste pour que la visibilité des questions liées au genre soit renforcée, via l'insertion d'un chapitre et d'indicateurs spécifiques au sein du rapport annuel élaboré par la Commission, afin de permettre un meilleur suivi et un meilleur contrôle des progrès accomplis;

Appui budgétaire

22. est d'avis que l'appui budgétaire peut apporter une contribution efficace à l'éradication de la pauvreté et à la réalisation des OMD, en particulier lorsque les moyens sont concentrés sur les secteurs de l'éducation et de la santé de base; partage la volonté, exprimée par la Commission, de faire de l'appui budgétaire un levier destiné à augmenter la part des budgets nationaux consacrée à ces secteurs;
23. rappelle que l'efficacité et la légitimité de l'appui budgétaire sont soumis au respect strict de plusieurs conditions préalables, en particulier, d'une part, une coordination renforcée entre donateurs, et, d'autre part, le respect des règles démocratiques, la bonne gouvernance et un dispositif de gestion des finances publiques contrôlé par un parlement démocratiquement élu dans les pays bénéficiaires; appelle la Commission à un respect rigoureux de ces conditions préalables avant d'engager tout programme d'appui budgétaire;
24. se réjouit de l'engagement pris par la Commission de lier directement l'appui budgétaire aux progrès dans la réalisation des OMD et de promouvoir la réalisation des OMD par des "contrats OMD" prévoyant un financement garanti sur une durée plus longue, contribuant ainsi à renforcer la prédictibilité de l'aide;

25. demande qu'une évaluation de l'appui budgétaire, sur la base d'indicateurs fiables, transparents et permettant de mesurer les progrès accomplis dans le cadre des OMD, fasse l'objet d'un rapport annuel soumis au Parlement européen, à l'APP, aux parlements nationaux et aux ANE;
26. demande que des ressources spécifiques soient affectées, dans le cadre de l'appui budgétaire, au renforcement des capacités de l'ensemble des parlements ACP quant au suivi budgétaire;

Tranche incitative

27. rappelle son attachement à la promotion de la bonne gouvernance et peut souscrire au principe d'une "prime à la bonne gouvernance" dans le cadre du dialogue politique défini à l'article 8 de l'accord de Cotonou, sous réserve que ses critères d'attribution et ses modalités de mise en œuvre soient clairs et transparents;
28. constate que plusieurs critères définis par la Commission pour la ventilation de la tranche incitative traduisent de façon prioritaire les intérêts du Nord et s'élève contre toute dérive vers une forme de conditionnalité de l'aide fondée sur des critères ne relevant pas exclusivement de la bonne gouvernance;
29. exprime sa préoccupation sur l'interprétation des critères liés à la gouvernance économique et sociale; s'élève contre l'imposition de "critères cachés" en matière économique et sociale et considère que l'analyse des législations et politiques publiques dans ce domaine ne saurait conduire à des exigences en matière de libéralisation et de dérégulation; recommande d'ajouter aux profils de gouvernance des critères liés à l'existence et la qualité des services publics; rappelle que la position des États ou régions ACP sur le choix final de prendre part ou non aux accords de partenariat économique (APE) ne saurait constituer un critère;
30. demande à la Commission de clarifier le processus décisionnel qui préside à la ventilation des fonds de la tranche incitative, et de faire des propositions visant à garantir l'information du Parlement européen et des ANE dans ce domaine;

Intégration régionale, aide au commerce et APE

31. rappelle que l'UE s'est engagée à augmenter son aide au commerce pour la porter à 2 000 000 000 EUR par an et à consacrer 50 % de cette aide supplémentaire aux pays ACP, cette augmentation devant être couverte par des fonds supplémentaires; attache une grande importance au respect de l'engagement de l'UE en matière d'aide au commerce et demande à la Commission et au Conseil de faire part de l'état actuel des engagements de l'UE et des États membres pour atteindre cet objectif;
32. insiste pour que les financements des programmes intégrés régionaux (PIR) bénéficient équitablement à tous les pays ou régions ACP, indépendamment de la position des États sur le choix final de prendre part ou non aux APE; s'élève contre toute forme de conditionnalité liée à la participation à un APE dans l'attribution des crédits PIR;

33. réitère sa demande pour que les besoins spécifiques liés à l'adaptation des économies des pays ACP aux APE soient couverts par des fonds additionnels au FED;

Participation

34. souligne que l'examen *a posteriori* de la décharge du FED par le Parlement européen constitue un contrôle démocratique insuffisant et demande au Conseil que lui soit attribué, en attendant l'intégration du FED dans le budget de l'UE, un rôle institutionnel concernant l'ensemble du processus de suivi et d'évaluation de la programmation;
35. déplore la formulation particulièrement vague et ambiguë des règles fixant le rôle des acteurs dans la programmation de l'aide communautaire (voir l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 617/2007); demande que le Parlement européen, les parlements nationaux, les pouvoirs locaux et les ANE représentatifs soient associés au processus de programmation, au suivi et au contrôle de la mise en œuvre du FED;
36. invite les parlements nationaux des États membres de l'UE et des pays ACP à exercer un contrôle parlementaire étroit sur les exécutifs en ce qui concerne la programmation du FED; demande à la Commission de s'assurer que les parlements nationaux sont activement consultés à toutes les étapes de l'élaboration et du suivi des documents de stratégie;
37. réaffirme son soutien à la demande formulée par l'APP lors de sa 9^e session, en avril 2005, pour qu'un pourcentage approprié des crédits du FED soit affecté à l'éducation et à la formation politique de parlementaires et de dirigeants politiques, économiques et sociaux, dans l'intérêt d'une consolidation durable d'une bonne gouvernance, de l'État de droit, de structures démocratiques et de l'interaction entre le gouvernement et l'opposition dans des démocraties pluralistes reposant sur des élections libres;

Suivi et évaluation des résultats

38. demande que le Parlement européen, les parlements nationaux et les ANE soient consultés en 2010 sur la révision à mi-parcours de la mise en œuvre du FED et que le Parlement européen soit informé des résultats de l'évaluation à mi-parcours de la facilité d'investissement;
39. prend acte avec satisfaction de l'élaboration par la Commission d'un rapport annuel sur la mise en œuvre de l'aide fournie au titre du FED, rapport transmis au Parlement européen; fera preuve de la plus grande vigilance, en examinant ce rapport annuel, quant aux effets de l'aide sur l'éradication de la pauvreté et quant à sa contribution à la réalisation des OMD; demande que l'APP, les parlements nationaux et les ANE soient également destinataires de ce rapport annuel;
40. se réjouit de l'intention manifestée par la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI) d'évaluer régulièrement les résultats, en accordant une attention particulière aux progrès accomplis dans la réalisation des OMD, et d'associer "tous les acteurs concernés, y compris les acteurs non étatiques, à la phase d'évaluation de l'aide

fournie par la Communauté", ce qui implique naturellement le Parlement européen, les parlements nationaux et l'APP; demande à la Commission de préciser selon quelles modalités et quelle fréquence ces évaluations seront réalisées;

41. souligne que dans un contexte de crise ou de conflit, l'expérience et l'expertise des parlementaires et des représentants de la société civile s'avèrent d'autant plus indispensables, et demande à la Commission de prévoir leur consultation avant l'adoption des mesures spéciales visées à l'article 8, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 617/2007;

Efficacité de l'aide

42. relève avec satisfaction la référence à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et insiste pour que la programmation du FED soit conforme aux recommandations de ladite déclaration; souligne cependant que la construction d'un partenariat équilibré, d'égal à égal entre UE et ACP ne peut reposer uniquement sur l'harmonisation et l'alignement des bailleurs de fonds, mais doit promouvoir avant tout des obligations réciproques et la redevabilité mutuelle, notamment en matière de gouvernance;
43. encourage la Commission à traduire dans les faits son intention de suivre de près les progrès en ce domaine et d'élaborer un rapport spécifique dans le cadre de la préparation du Sommet d'Accra en septembre 2008; demande que l'évaluation de l'efficacité de l'aide fasse l'objet d'un rapport périodique, soumis au Parlement européen;
44. reconnaît que les efforts menés par la Commission en faveur de l'accélération des décaissements ont permis une amélioration significative du taux d'exécution du FED; souligne cependant que des progrès restent à faire en ce domaine et appelle les États membres à y contribuer activement; demande à la Commission d'établir à l'attention du Parlement européen et de l'APP un relevé trimestriel de décaissement des fonds;
45. partage pleinement la volonté exprimée de renforcer la prédictibilité de l'aide dans le cadre de la mise en œuvre du FED;

Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique

46. soutient fermement la mise en place d'une facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et demande que les règles de gestion de cet instrument traduisent un renforcement du partenariat politique entre UE et Union Africaine, conformément aux orientations de la nouvelle stratégie conjointe UE-Afrique;
47. souligne que la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique doit être considérée comme un instrument de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et qu'elle ne relève pas du développement selon les critères du CAD; déplore vivement, à cet égard, la décision du Conseil du 11 avril 2006 qui prévoit de financer la facilité de soutien à la paix par le FED;
48. demande à la Commission et au Conseil de prévoir un autre financement, au plus tard à l'issue de l'évaluation qui devra réexaminer en 2010 la procédure de financement de la

facilité de soutien à la paix pour l'Afrique; demande à être consulté dans le cadre de cette évaluation;

49. demande que le Parlement européen et l'APP soient consultés sur le programme d'action 2008-2010 et sur le rapport d'activité annuel sur l'utilisation des fonds élaboré par la Commission;

Cofinancements et cohérence avec les autres instruments

50. approuve la possibilité, ouverte par la programmation du 10^e FED, de cofinancer des projets de développement avec les États membres ou d'autres bailleurs de fonds;
51. recommande d'ouvrir cette possibilité à d'autres instruments financiers de l'UE et réitère sa demande de créer une nouvelle enveloppe financière panafricaine, programmable et prévisible, alimentée par le FED, les instruments thématiques de l'ICD et l'instrument de la politique européenne de voisinage afin de financer et de soutenir la mise en œuvre de la nouvelle stratégie conjointe UE-Afrique;
52. forme le vœu que des programmes conjoints ACP-UE soient mis en place, sur la base de cofinancements, pour apporter des réponses communes aux grands défis mondiaux tels que l'accès aux biens publics mondiaux ou le changement climatique, contribuant ainsi au renforcement du partenariat politique dans le cadre de l'accord de Cotonou;

o

o o

53. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Une nouvelle procédure

Jusqu'au 9^e FED, la procédure portait sur trois instruments (accord de Cotonou, protocole financier, "accord interne") qui devaient être ratifiés dans tous les États membres et les 2/3 des États ACP (pour les deux premiers textes seulement). D'où un processus très lourd (pour le 9^e FED cette procédure a duré 2 ans et 10 mois). Dans l'intervalle, il était possible de recourir au reliquat du FED précédent.

Pour le 10^e FED, l'accord interne (signé le 17 juillet 2006) a été réduit à sa plus simple expression pour accélérer le processus de ratification. L'essentiel des règles de programmation donne lieu à un nouveau règlement d'application, adopté par le Conseil le 14 mai 2007: c'est ce texte dont le Parlement européen (PE) est saisi.

Dans un souci d'harmonisation des procédures, ce projet de règlement a été calqué sur le modèle du DCI. C'est une évolution positive, puisqu'il intègre des apports négociés par le PE dans le cadre de la codécision. C'est également un pas en avant vers la budgétisation du FED que ce rapport appelle de ses vœux.

Un enjeu de premier ordre dans l'agenda européen du développement

Sur le plan quantitatif, puisqu'il s'agit de décider de l'utilisation d'une part essentielle de l'aide au développement de l'UE sur la période 2008-2013, consacrée aux pays parmi les plus vulnérables de la planète.

Sur le plan qualitatif, ce règlement s'inscrit dans un contexte de mobilisation internationale et européenne en matière de solidarité internationale, en particulier en faveur des PMA dont la plupart sont des pays ACP. La période de mise en œuvre de ce 10^e FED recouvre en partie plusieurs temps forts dans l'agenda du développement européen et mondial:

- les engagements de l'UE et des États membres en matière d'aide publique au développement,
- la réalisation des OMD d'ici 2015,
- la nouvelle stratégie UE - Afrique,
- la mobilisation sur la question de l'efficacité de l'aide, avec en 2008 le Sommet d'Accra sur le suivi de la déclaration de Paris,
- la mise en œuvre des APE,
- la révision des perspectives financières en 2010, où la question de la budgétisation devra être posée.

Le calendrier

Le processus de ratification doit être achevé au 31 décembre 2007. Ce délai est essentiel puisque le reliquat du 9^e FED n'est plus transférable. La Commission s'est engagée à ce que l'ensemble des fonds du 9^e FED soit engagé avant cette date. Mais la question de la lourdeur du processus de ratification intergouvernemental est encore posée.

La préoccupation du PE doit être de s'assurer que les fonds du 9^e FED ne seront pas perdus, victimes de la "clause de caducité".

On doit également déplorer la participation insuffisante des acteurs, en particulier des Parlements nationaux et de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (APP), en raison de ce calendrier contraignant.

La participation

Après les insuffisances du processus de programmation, nous devons nous assurer de leur implication dans la phase de mise en œuvre du 10^e FED, conformément aux principes d'appropriation et de participation qui doivent caractériser la politique de développement de l'UE.

L'intégration du FED dans le budget permettra de répondre en grande partie aux insuffisances actuelles. Mais en attendant, des progrès sensibles doivent être faits dans ce domaine. Or, les dispositions touchant à la participation restent insuffisantes ou très vagues. C'est pourquoi ce rapport insiste sur un renforcement de la participation à tous les niveaux de procédure: les documents stratégiques, la question de l'efficacité de l'aide et l'évaluation des résultats.

Documents stratégiques nationaux et régionaux

Les documents stratégiques sont les instruments majeurs de mise en œuvre du FED. Ce rapport souligne en conséquence une double exigence:

- sur la priorité aux secteurs sociaux, en particulier santé et éducation de base,
- sur le contrôle démocratique.

Sur ces deux points, les dispositions prévues dans le règlement et les informations disponibles à ce stade sur le contenu des documents stratégiques révèlent de nombreuses insuffisances. Certes, la transmission de ces documents pour information à l'APP est un pas dans la bonne direction. Mais des progrès substantiels doivent être faits pour garantir la participation et le contrôle du PE, des parlements nationaux et des ANE à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des documents stratégiques.

Domaines d'action prioritaires

Nous devons nous assurer que les dispositions contenues dans ce projet de règlement sont bien conformes à l'objectif fixé dans son article 1: "*l'éradication de la pauvreté*" et "*la réalisation des OMD*".

L'objectif inscrit au budget européen depuis 2001 - selon lequel 20% de l'aide doit être consacrée à la santé primaire et à l'éducation - doit s'appliquer également au FED.

On en est loin, puisque le 10^e FED ne prévoit que 6,1% en appui direct pour ces deux secteurs (3,3% pour la santé et 2,8% pour l'éducation, auxquels il faut ajouter 1,6% pour la cohésion sociale). La Commission considère que l'objectif des 20% sera atteint par le biais de l'appui budgétaire. C'est insuffisant. La priorité à la santé et à l'éducation doit apparaître clairement à travers les secteurs de concentration des documents stratégiques.

La question de genre

Toutes les organisations et institutions internationales travaillant sur les questions de développements soulignent la pertinence des projets de développement impliquant les femmes, ou s'adressant de manière spécifique aux femmes.

Ce rapport réaffirme sa volonté de voir les questions liées au genre figurer au rang des priorités de la politique de coopération de l'UE. On peut déplorer à cet égard que ce thème ne constitue pas un domaine d'action en tant que tel de ce 10^e FED. En l'absence d'évaluation spécifique des résultats dans le domaine du genre, le *mainstreaming* ne permet de garantir ni

l'efficacité, ni la visibilité de l'action de l'UE en la matière.

Efficacité de l'aide, transparence, suivi et évaluation des résultats

Ce règlement comporte des innovations positives en matière de suivi et d'évaluation de l'efficacité de l'aide. Des améliorations sensibles ont aussi été obtenues ces dernières années sur l'accélération des décaissements, même si des progrès restent à faire en ce domaine, notamment dans plusieurs États membres. Mais l'efficacité de l'aide doit faire l'objet d'un contrôle et d'une évaluation du PE, de l'APP et des ANE.

Pour le suivi et l'évaluation des résultats de la mise en œuvre du 10^e FED, le règlement prévoit également une évolution positive: l'élaboration d'un rapport annuel transmis au PE. La Commission manifeste également l'intention d'évaluer régulièrement les résultats, en concentrant son attention sur les progrès accomplis dans la réalisation des OMD et en associant *"tous les acteurs concernés"*. Des clarifications sont cependant nécessaires sur la nature du pouvoir du PE sur le rapport annuel et sur l'identité des acteurs mentionnés.

Le renforcement des capacités

Les parlements nationaux doivent être des instruments essentiels dans l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des résultats de la programmation. Pour remplir cette tâche, ils doivent être soutenus, aussi bien en moyens matériels que pour la formation des parlementaires. Ce rapport préconise un double soutien:

- des moyens financiers pour le renforcement des capacités des parlements,
- un soutien spécifique pour le suivi budgétaire financé par l'appui budgétaire.

Les ANE doivent également bénéficier de ce renforcement des capacités.

L'appui budgétaire

Une augmentation conséquente de l'appui budgétaire est prévue. Il peut être un levier pertinent et efficace de la politique de développement de l'UE, dans le cadre de sa contribution à la réalisation des OMD.

Mais il ne peut remplir ces objectifs que si certaines conditions préalables sont réunies:

- une coordination renforcée côté donateur,
- bonne gouvernance, démocratie, respect des libertés fondamentales, et dispositif de gestion des finances publiques contrôlé par un parlement démocratiquement élu côté bénéficiaire.

Ni l'appui budgétaire, ni la "tranche incitative" ne sauraient être utilisés pour introduire de nouvelles conditionnalités, ou constituer un moyen d'ingérence accru des bailleurs dans le budget et les politiques nationales et réduire l'espace politique des pays ACP.

Un contrôle rigoureux de cet instrument est donc indispensable pour garantir:

- que ces conditions préalables sont bien remplies, et éviter ainsi les dérives soulignées par le PE dans son dernier rapport sur la décharge FED,
- que cette aide contribue bien à la réalisation des OMD,
- que l'implication des parlements nationaux et des sociétés civiles est effective.

La tranche incitative

C'est une nouveauté de ce 10^e FED, dont une partie des fonds sera allouée sous conditions pour promouvoir la "bonne gouvernance". Sur le principe, nous pouvons souscrire à l'idée

d'une "prime" à la bonne gouvernance, au service du renforcement du dialogue politique entre UE et partenaires ACP dans l'esprit de l'article 8 de l'accord de Cotonou. Mais beaucoup d'incertitudes entourent ce dispositif:

1 - Le processus décisionnel est peu clair.

2 - Aucun contrôle ou même information n'y figure pour le PE, les parlements, les ANE ou l'APP. Seul un suivi *a posteriori* est possible sur la base des "plans de gouvernance" publiés en annexe des documents stratégiques.

3 - Certains critères des "profils de gouvernance", ou leur interprétation, posent problème. La Commission a ajouté à la liste des critères ne relevant pas directement de la bonne gouvernance ou traduisant avant tout les intérêts du Nord, tels que: libéralisation des marchés, lutte contre le terrorisme, engagements sur les armes de destruction massive, mise en œuvre de l'obligation de réadmission des migrants...

Seul un contrôle extérieur à la Commission (PE, parlements, APP, ANE) sur les modalités et conditions de versement de la tranche incitative permettra de lever toute ambiguïté. Il doit être prévu explicitement dans le cadre de la mise en œuvre du FED.

Cofinancements et cohérence avec les autres instruments

Autre nouveauté de ce règlement: la possibilité de cofinancement des projets de développement avec les États membres ou d'autres bailleurs de fonds. C'est une évolution positive, qui répond aux attentes des institutions et ONG du développement.

Ce rapport souligne que les cofinancements doivent être un levier pour renforcer le partenariat politique entre l'UE et les pays ACP, en cohérence avec les orientations de la nouvelle stratégie UE-Afrique. Il recommande d'élargir la procédure de cofinancement à d'autres instruments financiers d l'UE, pour créer un "fonds panafricain de développement" financé conjointement sur le FED et l'instrument de voisinage.

Intégration régionale, aide au commerce et APE

L'Union européenne s'est engagée fin 2005 à augmenter son aide au commerce à hauteur de 2 milliards d'euros par an d'ici 2010 (1 milliard pour la Commission et 1 milliard pour les États membres). Le Conseil s'est engagé à consacrer 50% de cette aide supplémentaire aux pays ACP. Cet engagement doit être tenu.

Au-delà, la question de l'utilisation de l'enveloppe consacrée aux programmes d'intégration régionaux (PIR) dans le cadre de la mise en œuvre de ce 10^e FED est posée. La Commission a augmenté fortement cette enveloppe pour faire face aux besoins croissants dans ce domaine, mais aussi pour financer des mesures d'adaptation des économies ACP liées à la conclusion des APE.

Sur ce point, le rapport insiste sur deux revendications fortes du PE:

1 - Le financement APE doit être additionnel aux fonds du FED.

2 - Des clarifications sont nécessaires quant à la répartition des fonds PIR entre régions et pays ACP, pour garantir notamment qu'aucune forme de conditionnalité liée à la participation ou non aux APE ne peut être introduite, comme le souligne la *Déclaration de Kigali* adoptée par l'APP.

Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique

Tout en apportant son soutien politique à la mise en place de cette facilité, le PE doit poser la

question de son financement. Il est prévu que cet instrument qui relève de la PESC soit financé sur les crédits FED pour la période 2008-2010. Cette décision n'est pas acceptable et illustre une fois de plus le détournement de ressources de la politique de développement de l'UE au profit d'autres objectifs. Ce rapport demande que cette procédure soit revue à l'issue du réexamen du financement de cette facilité en 2010.

28.11.2007

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

à l'intention de la commission du développement

sur la mise en œuvre de la programmation du 10^e Fonds européen de développement
(2007/2138(INI))

Rapporteur pour avis: Angelika Beer

SUGGESTIONS

La commission des affaires étrangères invite la commission du développement, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

- A. vu le recours C-91/05, dirigé contre le Conseil de l'Union européenne, que la Commission a introduit auprès de la Cour de justice des Communautés européennes le 21 février 2005 en ce qui concerne l'action de la PESC relative aux armes légères et de petit calibre dans le cadre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO),
- B. considérant que l'arrêt qui sera rendu par la Cour en la matière est susceptible de marquer un tournant dans le règlement du différend qui oppose depuis longtemps le Conseil et la Commission au sujet des compétences dans les domaines du développement et de l'action menée au titre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui se recouvrent en partie,
 - 1. prend acte de l'avis rendu le 19 septembre 2007 par l'avocat général dans l'affaire C-91/05, en vertu duquel - contrairement à la position avancée par le Conseil - la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre relève bien de la politique communautaire de coopération au développement, notamment sur la base de l'article 11, paragraphe 3, de l'accord de Cotonou;
 - 2. invite le Conseil et la Commission à prévoir les projets ALPC et DDR dans le cadre du 10^e Fonds européen de développement pour autant que l'issue de l'affaire C-91/05 autorise de telles activités;
 - 3. attire l'attention sur le fait que l'Instrument financier pour la paix en Afrique (APF)

constitue un autre exemple où le "développement" est en cause en tant qu'objectif premier de cette dotation financière de 250 millions d'euros; demande dès lors instamment que d'autres sources de financement soient envisagées pour réapprovisionner à l'avenir l'Instrument financier pour la paix en Afrique, comme l'Instrument de stabilité;

4. invite le Conseil et la Commission, eu égard au caractère délicat de la question, à associer le Parlement européen au débat sur les futures opérations de soutien de la paix financées par l'APF et à lui communiquer dès que possible le programme indicatif intra-ACP, les programmes d'action et les rapports annuels d'activité sur l'utilisation des fonds;
5. suggère que les activités de l'Instrument financier pour la paix en Afrique soient débattues dans le cadre des réunions de la PESC avec la présidence du Conseil;
6. regrette que, contrairement à la décision contenue dans l'accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres, qui vise à harmoniser autant que possible les procédures de la Communauté et du FED, cette harmonisation soit limitée; plus particulièrement, tout en saluant le fait d'avoir reçu les rapports d'évaluation par pays et par région, souligne son souhait de continuer à être également informé à propos de la préparation des documents stratégiques, de leur mise en œuvre et de leur examen à mi-parcours.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	27.11.2007
Résultat du vote final	+ : 33 - : 1 0 : 0
Membres présents au moment du vote final	Christopher Beazley, Elmar Brok, Véronique De Keyser, Hanna Foltyn-Kubicka, Bronisław Geremek, Ana Maria Gomes, Anna Ibrisagic, Metin Kazak, Helmut Kuhne, Vytautas Landsbergis, Francisco José Millán Mon, Raimon Obiols i Germà, Vural Öger, Cem Özdemir, Ioan Mircea Paşcu, Alojz Peterle, Samuli Pohjamo, Bernd Posselt, Michel Rocard, Libor Rouček, Jacek Saryusz-Wolski, György Schöpflin, Hannes Swoboda, István Szent-Iványi, Inese Vaidere, Geoffrey Van Orden, Kristian Vigenin, Jan Marinus Wiersma, Josef Zieleniec
Suppléants présents au moment du vote final	Alexandra Dobolyi, Kinga Gál, Jaromír Kohlíček, Aloyzas Sakalas, Luis Yañez-Barnuevo García
Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final	

7.2.2008

AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS

à l'intention de la commission du développement

sur la mise en œuvre de la programmation du 10^e Fonds européen de développement (2007/2138(INI))

Rapporteur pour avis: Reimer Böge

SUGGESTIONS

La commission des budgets invite la commission du développement, compétente au fond, à tenir compte des indications suivantes:

Tout d'abord, la commission des budgets, sur la base du principe de l'unicité du budget et pour des raisons de transparence, de responsabilité et de mise en œuvre effective, s'est prononcée en faveur de l'intégration du FED dans le budget général. L'actuelle dispersion des ressources financières disponibles pour les relations extérieures de l'Union européenne complique considérablement les choses.

La commission, afin d'encourager la mise en œuvre efficace des ressources financières, a également souligné que la budgétisation pourrait permettre de corriger la situation, peu satisfaisante, créée par la coexistence de différents règlements financiers et de différentes règles de mise en œuvre.

Toutefois, la commission, ainsi que le Parlement dans son ensemble, ont également souligné que, sur le plan financier, la budgétisation ne saurait mettre d'autres politiques en péril et devait donc être envisagée dans le contexte du cadre financier, ce dernier devant être adapté afin que les ressources supplémentaires nécessaires soient inscrites au budget général. Compte tenu de l'attitude du Conseil, il est encore trop tôt pour déterminer quand cela pourrait être réalisable pour le FED.

Je souhaiterais rappeler que nos commissions ont entretenu une collaboration efficace en ce qui concerne l'association des pouvoirs législatif et budgétaire pour la réalisation des objectifs de développement. L'utilisation du budget, dans des affaires stratégiques telles que les cibles en matière d'évaluation pour la Commission et l'implication suffisante du Parlement dans l'élaboration des documents stratégiques, a constitué un instrument très utile. Nous soutenons

sans réserve vos efforts tendant à définir des lignes directrices et un droit de regard du Parlement du même type pour les crédits du FED.

Toujours en ce qui concerne le FED, l'aide budgétaire directe a, ces dix dernières années, été utilisée de plus en plus fréquemment par la Commission comme mécanisme privilégié d'exécution des fonds européens. La commission des budgets a souligné que cette solution pouvait présenter des avantages, notamment en termes de participation active (*empowerment*) des pays partenaires au processus de développement et de coordination des budgets entre les donateurs. Néanmoins, nous avons régulièrement mis l'accent sur le fait que le recours à cet instrument impliquait que les pays concernés disposent de systèmes financiers et budgétaires suffisamment développés.

La commission est d'avis que ce dernier élément doit nécessairement occuper une place centrale dans la programmation du 10^e FED, dans la mesure où, dans un grand nombre de pays ACP, les systèmes de gestion et de financement publics demeurent faibles. Nous estimons par conséquent que le processus de programmation doit assurer un haut degré d'individualisation, afin de garantir une réduction au minimum des risques et un ajustement précis des mécanismes d'exécution adéquats.

Nous espérons que les objectifs de l'Union européenne en matière de développement pourront ainsi être efficacement poursuivis dans le cadre du 10^e FED, parallèlement au maintien d'un niveau satisfaisant de contrôle et de responsabilité des dépenses de l'UE.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	23.1.2008
Résultat du vote final	+: 28 -: 0 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Reimer Böge, Costas Botopoulos, Simon Busuttil, Daniel Dăianu, Gérard Deprez, Brigitte Douay, Hynek Fajmon, Ingeborg Gräßle, Catherine Guy-Quint, Jutta Haug, Monica Maria Iacob-Ridzi, Anne E. Jensen, Wiesław Stefan Kuc, Janusz Lewandowski, Vladimír Maňka, Jan Mulder, Cătălin-Ioan Nechifor, Gérard Onesta, Margaritis Schinas, Nina Škottová, Theodor Dumitru Stolojan, László Surján, Gary Titley, Kyösti Virrankoski, Ralf Walter
Suppléants présents au moment du vote final	Thijs Berman, Esther De Lange, Hans-Peter Martin

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	29.1.2008
Résultat du vote final	+: 34 -: 0 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Thijs Berman, Josep Borrell Fontelles, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Corina Crețu, Ryszard Czarnecki, Nirj Deva, Koenraad Dillen, Fernando Fernández Martín, Alain Hutchinson, Romana Jordan Cizelj, Madeleine Jouye de Grandmaison, Filip Kaczmarek, Glenys Kinnock, Maria Martens, Gay Mitchell, Luisa Morgantini, Horst Posdorf, José Ribeiro e Castro, Toomas Savi, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Felekna Uca, Johan Van Hecke, Jan Zahradil
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Gabriela Crețu, Sorin Frunzăverde, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Catherine Neris, Atanas Papanicolas, Anne Van Lancker, Ralf Walter, Renate Weber
Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final	