



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.10.2011
COM(2011) 637 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le
changement**

{SEC(2011) 1172 final}

{SEC(2011) 1173 final}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Réduire la pauvreté dans un monde en mutation rapide	3
2.	Droits de l'homme, démocratie et autres aspects clés de la bonne gouvernance	5
3.	une croissance inclusive et durable au service du développement humain	7
3.1.	Protection sociale, santé, éducation et emploi	8
3.2.	Environnement des entreprises, intégration régionale et marchés mondiaux	9
3.3.	Agriculture et énergie durables	10
4.	Des partenariats pour le développement différenciés	10
5.	Une action coordonnée de l'UE.....	12
6.	Une cohérence accrue entre les politiques de l'UE	13
7.	Soutenir le programme pour le changement	13

1. REDUIRE LA PAUVRETE DANS UN MONDE EN MUTATION RAPIDE

Dans une phase cruciale - nouveaux défis mondiaux à relever, rapprochement de l'échéance de 2015 pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et préparation active du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) - l'UE doit déterminer le bon dosage de politiques, d'instruments et de ressources à déployer pour combattre efficacement la pauvreté dans le contexte d'un développement durable. La Commission propose un programme pour le changement de nature à renforcer la solidarité de l'Europe avec les nations du monde en développement dans le cadre de cette lutte.

En vertu du traité de Lisbonne, le soutien aux efforts déployés par les pays en développement pour éradiquer la pauvreté est l'objectif premier de la politique de développement et une priorité de l'action extérieure de l'UE participant de l'intérêt de cette dernière à favoriser un monde stable et prospère. La politique de développement contribue également à relever d'autres défis mondiaux et à mettre en œuvre la stratégie 2020 de l'UE.

L'UE a déjà beaucoup contribué à réduire la pauvreté et plus particulièrement à soutenir la réalisation des OMD. Pourtant, la grande pauvreté persiste dans de nombreuses régions du monde. Une série de **chocs mondiaux** ont fragilisé bon nombre de pays en développement. La population mondiale continuant à augmenter, il convient de renforcer l'action visant à relever les défis mondiaux tels que la prévention des conflits, la sécurité, la protection de l'environnement, le changement climatique, et à fournir des biens publics mondiaux tels que la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau et aux services d'assainissement, la sécurité énergétique et les migrations.

Par ailleurs, les mouvements populaires survenus en Afrique du Nord et au Proche-Orient ont montré que s'il est essentiel de progresser sérieusement vers la réalisation des OMD, cela n'est pas suffisant. Deux conclusions s'imposent dès lors: premièrement, les **objectifs relatifs au développement, à la démocratie, aux droits de l'homme, à la bonne gouvernance et à la sécurité sont corrélés**; en second lieu, il est **crucial que les sociétés offrent un avenir aux jeunes**.

La politique de développement de l'UE doit prendre en compte la différenciation accrue entre les pays en développement. Récemment, **plusieurs pays partenaires sont devenus des donateurs à part entière, tandis que d'autres sont de plus en plus fragiles**. L'UE doit à présent explorer de nouveaux moyens de collaborer avec ces pays et défendre un programme international en faveur du développement plus inclusif.

L'UE a également la possibilité de collaborer plus étroitement avec le **secteur privé, les fondations, la société civile et les pouvoirs locaux et régionaux**, étant donné que ces acteurs jouent un rôle de plus en plus important dans le développement.

Au niveau de l'UE, le **traité de Lisbonne a fermement ancré la politique de développement dans l'action extérieure de l'UE**. La création du poste de haut représentant/vice-président, appuyé par le service européen d'action extérieure (SEAE), offre de nouvelles possibilités pour renforcer l'efficacité de la coopération au développement et la coordination dans l'élaboration des politiques.

L'UE est bien plus que le 28^e donateur européen. La Commission met en œuvre 20 % de l'effort d'aide collectif de l'UE, tout en jouant le rôle de coordinateur, de rassembleur et de décideur politique. L'UE est un partenaire économique et commercial, et son dialogue politique, sa politique de sécurité et bien d'autres politiques (commerce, agriculture et pêche, environnement, climat, énergie et migrations) ont un impact important sur les pays en développement. Elle doit **décliner ce rôle multiforme en différentes combinaisons de mesures adaptées à chaque pays partenaire.** Pour être pleinement efficaces, l'UE et ses États membres doivent parler d'une seule voix et agir en parfaite osmose afin d'obtenir de meilleurs résultats et d'améliorer la visibilité de l'UE.

Compte tenu de la période économique et budgétaire actuelle difficile, il est d'autant plus essentiel de **veiller à ce que l'aide soit dépensée efficacement, produise les meilleurs résultats possibles et stimule d'autres financements en faveur du développement.**

Compte tenu de ce nouveau contexte, la Commission a lancé en 2010 une consultation sur la politique de développement de l'UE¹. Les répondants ont confirmé la pertinence du cadre stratégique existant, tout en reconnaissant la nécessité d'accroître l'impact de l'aide.

Des changements sont demandés sur plusieurs fronts. L'UE doit notamment veiller à cibler son offre sur les pays partenaires dans lesquels elle peut exercer l'impact le plus élevé et concentrer sa coopération au développement pour soutenir:

- **les droits de l'homme, la démocratie et d'autres aspects clés de la bonne gouvernance;**
- **une croissance inclusive et durable au service du développement humain.**

Dans un souci d'efficacité optimale, ces objectifs doivent s'accompagner:

- **de partenariats pour le développement différenciés;**
- **d'une action coordonnée de l'UE;**
- **d'une cohérence accrue entre les politiques de l'UE.**

La Commission propose un programme pour le changement ciblé sur:

- l'accroissement de la part des programmes de coopération nationale et régionale de l'UE consacrés aux grandes priorités exposées aux sections 2 et 3 ci-dessous;
- la concentration des activités menées par l'UE dans chaque pays sur trois secteurs maximum;
- l'accroissement du volume et de la part de l'aide de l'UE en faveur des pays qui en ont le plus besoin et dans lesquels l'Union peut réellement exercer un impact, notamment les pays fragiles;
- une plus grande importance accordée aux aspects liés aux droits de l'homme, à la démocratie et à la bonne gouvernance lors de la définition de la combinaison d'instruments et de modalités d'aide à mettre en œuvre au niveau du pays;

¹ COM(2010) 629 http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/5241_fr.htm.

- le maintien d'un soutien à l'inclusion sociale et au développement humain s'élevant à au moins 20 % de l'aide de l'UE;
- une concentration accrue sur l'investissement dans les moteurs d'une croissance économique inclusive et durable, qui constitue l'ossature des efforts de réduction de la pauvreté;
- l'accroissement de la part de l'aide fournie par l'UE au titre d'instruments financiers novateurs, notamment dans le cadre de mécanismes permettant de combiner subventions et prêts;
- une concentration sur les mesures visant à aider les pays en développement à réduire leur exposition aux chocs mondiaux tels que le changement climatique, la dégradation des écosystèmes et des ressources, ainsi que la volatilité et la hausse des prix de l'énergie et des produits agricoles, par un ciblage des investissements sur l'agriculture et l'énergie durables;
- la mise en œuvre de mesures visant à relever les défis de la sécurité, de la fragilité et de la transition;
- le déploiement de stratégies de réponse conjointes de l'UE et des États membres, fondées sur les propres stratégies de développement des partenaires et prévoyant une division sectorielle du travail;
- la mise en place d'un cadre commun de notification des résultats à l'échelle de l'UE;
- une cohérence accrue des politiques au service du développement, notamment au moyen de nouveaux programmes thématiques développant des synergies entre défis mondiaux et éradication de la pauvreté.

Le **programme pour le changement** proposé n'a pas vocation à redéfinir les grands principes stratégiques. Il **n'affaiblira pas l'objectif global d'élimination de la pauvreté poursuivi par l'UE dans le contexte d'un développement durable**, conformément au consensus européen sur le développement². Les engagements pris par l'UE en matière de financement du développement, de réalisation des OMD et d'efficacité de l'aide restent fermes, de même que les ambitions qu'elle affiche en tant qu'acteur politique et donateur de premier plan.

Les stratégies de développement menées par les pays partenaires continueront de façonner la coopération au développement de l'UE, conformément aux principes d'**appropriation et de partenariat**. L'UE souhaite parvenir à un **engagement réciproque accru** avec ses partenaires, notamment une responsabilisation mutuelle au regard des résultats. Le **dialogue engagé au niveau du pays dans un cadre de donateurs coordonné** doit déterminer précisément le champ et les modalités d'intervention de l'UE. Une collaboration plus efficace sera également déployée dans le cadre du système multilatéral.

2. DROITS DE L'HOMME, DEMOCRATIE ET AUTRES ASPECTS CLES DE LA BONNE GOUVERNANCE

La bonne gouvernance, dans ses dimensions politique, économique, sociale et environnementale, est essentielle à un développement inclusif et durable. Le soutien de l'UE à la gouvernance doit occuper une place plus importante dans tous les partenariats, notamment au moyen de mesures encourageant la mise en œuvre de réformes axées sur les résultats et par l'accent mis sur les engagements des partenaires relatifs aux **droits de**

² 2006/C 46/01

l'homme, à la démocratie et à l'État de droit et aux réponses à apporter aux aspirations et aux besoins de leurs populations.

Les avancées durables ne pouvant être portées que par des forces internes, l'UE adoptera une approche axée sur un dialogue politique et stratégique avec l'ensemble des intervenants. **La composition et le niveau de l'aide dépendra de la situation du pays concerné, notamment de sa capacité à réformer.**

Le soutien à la gouvernance peut se présenter sous la forme de programmes ou d'interventions dans le cadre d'un projet en faveur d'acteurs et de processus aux niveaux local, national et sectoriel. **L'appui budgétaire général de l'UE doit être lié à la situation du pays partenaire en matière de gouvernance et au dialogue politique engagé avec ce dernier**, en coordination avec les États membres³.

Dans le cas où un pays relâcherait son engagement en matière de droits de l'homme et de démocratie, l'UE devrait renforcer sa coopération avec les **acteurs non étatiques et les pouvoirs locaux** et recourir à des modalités d'aide qui garantissent aux pauvres le soutien dont ils ont besoin. Dans le même temps, l'UE devrait maintenir un dialogue avec les autorités et les acteurs non étatiques. Un **durcissement des conditions** sera parfois justifié.

L'accent mis sur les résultats et la responsabilité mutuelle ne signifie pas que l'UE négligera les **situations fragiles** dans lesquelles l'impact de l'aide est plus lent ou plus difficile à mesurer. L'UE doit s'efforcer d'aider les pays fragiles à mettre en place des institutions fonctionnelles et responsables qui fournissent des services de base et contribuent à la réduction de la pauvreté. Les décisions visant à fournir un appui budgétaire à ces pays seront prises au cas par cas, après examen des avantages, des coûts et des risques associés.

L'action de l'UE doit être axée sur:

- **la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit.** L'UE doit continuer de soutenir la démocratisation, des élections libres et équitables, le fonctionnement des institutions, la liberté des médias et l'accès à Internet, la protection des minorités, l'État de droit et le système judiciaire au sein des pays partenaires;
- **l'égalité entre hommes et femmes et l'émancipation des femmes** en tant qu'actrices du développement et militantes pour la paix⁴. Ces aspects seront intégrés dans tous les programmes et politiques de développement de l'UE dans le cadre de son plan d'action de 2010 en faveur de l'égalité entre hommes et femmes;
- **la gestion du secteur public** pour une meilleure qualité de service. L'UE doit soutenir des programmes nationaux visant à améliorer l'élaboration des politiques, la gestion des finances publiques, y compris par la mise en place et le renforcement d'organismes et de mesures d'audit, de contrôle et de lutte contre la fraude, et le renforcement des institutions, notamment la gestion des ressources humaines. Il est essentiel de mettre en œuvre des réformes nationales et des politiques budgétaires favorables aux pauvres;

³ COM(2011) 638

⁴ SEC(2010) 265 final.

- **la politique et l'administration fiscales.** L'UE continuera de soutenir l'établissement de systèmes fiscaux nationaux équitables et transparents dans ses programmes par pays, conformément aux principes de bonne gouvernance en matière fiscale adoptés par l'UE, de même que les initiatives internationales et la transmission d'informations pays par pays visant à renforcer la transparence financière;
- **la corruption.** L'UE doit aider les pays partenaires à combattre la corruption dans le cadre de programmes de gouvernance soutenant des actions de promotion, de sensibilisation et d'information et renforçant les capacités des autorités de contrôle et de surveillance et du pouvoir judiciaire;
- **la société civile et les pouvoirs locaux.** Sur la base du «dialogue structuré»⁵, l'UE doit renforcer ses liens avec les organisations de la société civile, les partenaires sociaux et les pouvoirs locaux en poursuivant un dialogue régulier et en recourant aux bonnes pratiques. Elle doit soutenir l'émergence d'une **société civile locale** organisée, capable de jouer un rôle d'observateur critique et de partenaire du dialogue avec les pouvoirs nationaux. L'UE doit envisager des moyens de **mobiliser les compétences des pouvoirs locaux**, par exemple au moyen de réseaux d'excellence ou d'opérations de jumelage;
- **les ressources naturelles.** L'UE doit renforcer son soutien aux organismes et processus de contrôle et continuer d'appuyer les réformes en faveur de la gouvernance qui encouragent une gestion durable et transparente des ressources naturelles, y compris des matières premières et des ressources marines, et des services écosystémiques, plus particulièrement au regard de la dépendance des pauvres vis-à-vis de ceux-ci, et notamment des petits exploitants agricoles;
- **la corrélation entre le développement et la sécurité.** L'UE doit veiller à ce que les objectifs qu'elle poursuit dans les domaines de la politique de développement, du maintien de la paix, de la prévention des conflits et de la sécurité internationale (y compris la cybersécurité) se renforcent mutuellement. Elle doit finaliser et mettre en œuvre le plan d'action demandé sur la sécurité, la fragilité et le développement⁶.

3. UNE CROISSANCE INCLUSIVE ET DURABLE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT HUMAIN

Une croissance économique inclusive et durable est essentielle à une réduction de la pauvreté à long terme et les *schémas* de croissance sont aussi importants que les *taux* de croissance. À cette fin, l'UE doit encourager une croissance plus inclusive caractérisée par la **capacité des citoyens à participer à la création de richesse et d'emplois et à en recueillir les fruits**. Il est crucial de promouvoir un travail décent en englobant la création d'emplois, la garantie des droits au travail, la protection sociale et le dialogue social.

Le développement n'est pas durable s'il **porte atteinte à l'environnement, à la biodiversité et aux ressources naturelles et s'il accroît l'exposition/la vulnérabilité aux catastrophes naturelles**. La politique de développement de l'UE doit promouvoir une «économie verte»

⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_fr.htm.

⁶ Conclusions du Conseil 14919/07et 15118/07.

capable de générer de la croissance, de créer des emplois et de contribuer à la réduction de la pauvreté en valorisant le capital naturel⁷ et en investissant dans ce dernier, notamment en soutenant les débouchés pour des technologies plus propres, l'efficacité énergétique et l'utilisation efficace des ressources et un développement sobre en carbone tout en stimulant l'innovation et l'utilisation des TIC, et en réduisant une exploitation non viable des ressources naturelles. Elle doit également contribuer à améliorer la capacité des pays en développement à résister aux conséquences du changement climatique.

Les acteurs publics doivent établir des partenariats avec des entreprises privées, des communautés locales et des organisations de la société civile. La **responsabilité sociale des entreprises** au niveau national et international peut aider à éviter un nivellement par le bas en ce qui concerne les droits de l'homme et les normes sociales et environnementales internationales et encourager des pratiques commerciales responsables conformes aux instruments reconnus à l'échelon international.

L'UE doit cibler son aide en faveur d'une croissance inclusive et durable sur:

- les secteurs qui jettent les bases de la croissance et contribuent à son caractère inclusif, notamment la **protection sociale, la santé et l'éducation**;
- les vecteurs d'une croissance inclusive et durable, notamment un **environnement plus favorable aux entreprises et une intégration régionale approfondie**;
- les secteurs qui exercent un effet multiplicateur sur les économies des pays en développement et contribuent à la protection de l'environnement, aux mesures de prévention du changement climatique et d'adaptation à celui-ci, notamment une **agriculture et une énergie durables**.

3.1. Protection sociale, santé, éducation et emploi

L'UE doit adopter une **approche plus globale du développement humain**. Il s'agit notamment de soutenir les actions axées sur l'éducation et la santé de la population, de doter les travailleurs de compétences en adéquation avec les besoins du marché du travail, de développer la protection sociale et de réduire l'inégalité des chances.

L'UE doit appuyer les réformes sectorielles qui élargissent l'accès à des services sanitaires et éducatifs de qualité et renforcent les capacités locales pour affronter les défis mondiaux. Elle doit exploiter toute sa panoplie d'instruments d'aide, notamment les «**contrats pour les réformes sectorielles**», tout en intensifiant le dialogue stratégique.

L'UE doit prendre des mesures pour mettre en place et renforcer des systèmes de santé, réduire les inégalités d'accès aux services sanitaires, promouvoir la cohérence des politiques et accroître la protection contre les menaces sanitaires mondiales, de manière à **améliorer les résultats en termes de santé** au bénéfice de tous.

L'UE doit renforcer son soutien à une **éducation de qualité** afin de doter les jeunes des connaissances et des compétences qui leur permettront de devenir des membres actifs d'une société en mutation. Par un renforcement des capacités et des échanges de connaissances,

⁷ COM(2011) 363 final.

L'UE doit soutenir la formation professionnelle pour améliorer l'**employabilité** et la capacité à mettre en œuvre des travaux de recherche et à en exploiter les résultats.

L'UE doit soutenir les **programmes en faveur d'un travail décent et les systèmes et socles de protection sociale** et encourager les politiques favorisant la **mobilité régionale de la main-d'œuvre**. Elle appuiera les efforts ciblés pour tirer pleinement parti des corrélations entre migrations, mobilité et emploi.

3.2. Environnement des entreprises, intégration régionale et marchés mondiaux

Pour croître, une économie a besoin d'un environnement favorable aux entreprises. L'UE doit soutenir le développement de **secteurs privés locaux compétitifs**, notamment en développant les capacités locales des institutions et de l'activité économique, en soutenant les PME et les coopératives, en appuyant les réformes législatives et réglementaires cadres et leurs mesures d'exécution (y compris pour l'utilisation des communications électroniques en tant qu'outil de croissance dans tous les secteurs), en facilitant l'accès aux services aux entreprises et aux services financiers et en promouvant les politiques agricole, industrielle et d'innovation. Cela permettra également aux pays en développement, et notamment aux plus pauvres, d'exploiter les possibilités offertes par des **marchés mondialement intégrés**. Des mesures plus efficaces et mieux ciblées en matière d'aide aux activités commerciales et de facilitation des échanges doivent accompagner ces efforts.

De même, pour garantir la prospérité des pays en développement, il est crucial d'attirer et de retenir d'importants **investissements privés nationaux et étrangers, ainsi que d'améliorer les infrastructures**. L'UE doit mettre en place de **nouvelles voies de dialogue avec le secteur privé**, notamment en vue de renforcer les activités et les ressources déployées par le secteur privé pour offrir des biens publics. Elle doit envisager l'octroi de subventions immédiates et la mise en œuvre de mécanismes de partage des risques pour favoriser les partenariats public-privé et les investissements privés. L'UE ne doit investir dans les infrastructures que lorsque le secteur privé n'est pas en mesure de procéder à ces investissements aux conditions du marché.

L'UE peaufinera des mécanismes mixtes permettant de mobiliser des ressources financières en faveur du développement en s'appuyant sur des expériences concluantes tels que les mécanismes d'investissement européens ou le fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures. Dans certains secteurs et pays, **une part plus élevée des ressources de l'UE pour le développement doit être déployée dans le cadre d'instruments financiers existants ou nouveaux, tels que les mécanismes combinant subventions et prêts et d'autres mécanismes de partage des risques, afin de mobiliser des ressources supplémentaires et d'accroître ainsi l'impact de l'aide**. Ce processus doit être soutenu par une plateforme de l'UE pour la coopération et le développement regroupant la Commission, les États membres et les institutions financières européennes.

L'**intégration et le développement régionaux** peuvent stimuler le commerce et l'investissement et encourager la paix et la stabilité. L'UE doit soutenir les efforts d'intégration régionale et continentale (y compris les initiatives Sud-Sud) déployés dans le cadre des politiques menées par les pays partenaires dans des domaines tels que les marchés, les infrastructures et la coopération transnationale en matière d'eau, d'énergie et de sécurité. Un soutien sera offert pour remédier aux déficits de compétitivité dans le cadre de l'**aide substantielle et croissante de l'UE en faveur des activités commerciales** et des **accords de**

partenariat économique et d'autres accords de libre-échange à conclure avec des régions en développement.

3.3. Agriculture et énergie durables

L'UE doit exploiter son soutien à l'agriculture et à l'énergie pour aider les pays en développement à se prémunir contre les chocs (tels que la rareté des ressources et de l'offre, la volatilité des prix) et jeter ainsi les bases d'une croissance durable. Elle doit combattre les inégalités, en particulier pour améliorer l'accès des pauvres à la terre, à l'alimentation, à l'eau et à l'énergie, sans porter atteinte à l'environnement.

Dans le **secteur agricole**, l'UE doit soutenir les pratiques durables, notamment pour la préservation des services écosystémiques, en accordant la priorité aux pratiques développées localement et en se concentrant sur les petites exploitations agricoles et les moyens de subsistance dans les zones rurales, sur la création de groupes de producteurs et sur la chaîne d'approvisionnement et de commercialisation, et les initiatives prises par les autorités pour encourager des investissements privés responsables. L'UE continuera d'œuvrer au renforcement des normes nutritionnelles, à la gestion de la sécurité alimentaire et à la réduction de la volatilité des prix des denrées alimentaires au niveau international.

Dans le domaine de l'**énergie**, l'UE doit mettre à disposition des technologies, du savoir-faire et des fonds pour le développement, et se concentrer sur trois grands défis: la volatilité des prix et la sécurité énergétique; le changement climatique, y compris l'accès aux technologies à faibles émissions de carbone; et l'accès à des services énergétiques sûrs, abordables, propres et durables⁸.

Dans les deux secteurs, l'UE doit soutenir le renforcement des capacités et le transfert de technologies, y compris dans le cadre des stratégies d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci.

L'UE cherche à établir des partenariats durables avec les pays en développement, basés sur une responsabilisation mutuelle.

4. DES PARTENARIATS POUR LE DEVELOPPEMENT DIFFERENCIÉS

L'UE doit veiller à cibler ses ressources là où elles s'avèrent les plus nécessaires pour réduire la pauvreté et sont susceptibles d'exercer l'impact le plus élevé.

Les aides sous forme de subventions ne doivent pas être intégrées à la coopération géographique menée avec des pays en développement plus avancés qui sont déjà sur la voie d'une croissance soutenue et/ou sont capables de générer suffisamment de ressources propres. Inversement, bon nombre d'autres pays restent très dépendants de l'aide extérieure pour fournir des services de base à leurs populations. Entre ces deux cas de figure, un large éventail de situations requiert des combinaisons de mesures et des mécanismes de coopération différents. Il est donc crucial que **l'UE adopte une approche différenciée des modalités d'aide et des partenariats** pour maximiser l'impact et l'efficacité de son aide.

⁸ Compte tenu des initiatives en cours telles que le groupe à haut niveau des Nations unies sur l'énergie renouvelable pour tous, COM(2011) 303.

L'UE doit continuer de reconnaître l'importance particulière d'un soutien au développement dans son propre **voisinage** et en **Afrique subsaharienne**⁹. Dans toutes les régions, elle doit octroyer davantage de fonds qu'auparavant aux pays qui en ont le plus besoin, y compris aux États fragiles.

Plus spécifiquement, l'UE doit moduler son aide au développement en fonction:

- **des besoins du pays:** ils sont évalués à l'aide de plusieurs indicateurs, qui intègrent notamment le développement économique, social et humain et la trajectoire de croissance, ainsi que d'indicateurs de vulnérabilité et de fragilité;
- **des capacités:** elles sont évaluées au regard de la capacité du pays à générer suffisamment de ressources financières, notamment des ressources nationales, et de son accès à d'autres sources de financement tels que les marchés internationaux, les investisseurs privés ou des ressources naturelles. Les capacités d'absorption doivent également être prises en compte;
- **des engagements du pays et de ses résultats:** il convient d'apprécier positivement les investissements d'un pays dans l'éducation, la santé et la protection sociale, ses progrès en matière d'environnement, de démocratie et de bonne gouvernance et la solidité de ses politiques économique et budgétaire, notamment la gestion des finances;
- **de l'impact potentiel de l'aide de l'UE:** il est évalué à l'aune de deux objectifs transversaux:
 - (1) accroître la mesure dans laquelle la coopération de l'UE peut **promouvoir et soutenir les réformes politiques, économiques, sociales et environnementales** menées dans les pays partenaires;
 - (2) renforcer l'**effet de levier** que l'aide de l'UE est susceptible d'exercer sur d'autres sources de financement du développement, notamment les investisseurs privés.

Se fondant sur un **dialogue politique et stratégique global** avec tous les pays partenaires, l'UE doit définir la forme de coopération la plus appropriée en vue de l'adoption de décisions éclairées et objectives quant aux combinaisons de mesures, aux niveaux d'aide, aux modalités d'aide et aux instruments financiers nouveaux et existants les plus efficaces, tout en s'appuyant sur sa propre expérience dans la gestion de situations de transition.

Pour certains pays, cette approche pourrait déboucher sur la réduction ou la suppression des subventions de l'UE et sur la poursuite d'une **relation de développement différente**, fondée sur des prêts, une coopération technique ou un soutien à une coopération trilatérale.

Dans les **situations de fragilité**, il convient de définir des modalités d'aide spécifiques favorisant le redressement et la résistance du pays partenaire, notamment en étroite coordination avec la communauté internationale et en bonne articulation avec les actions humanitaires. Il s'agit de maximiser l'appropriation par le pays au niveau national et local, de

⁹ Notamment dans le cadre de la stratégie commune Afrique-UE.

manière à garantir la stabilité et à satisfaire les besoins fondamentaux à court terme, tout en renforçant la gouvernance, les capacités et la croissance économique, avec la construction de l'État comme élément essentiel.

Ce processus de prise de décision au niveau du pays offrira à l'UE la **flexibilité** nécessaire pour réagir à des événements imprévus, notamment à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

5. UNE ACTION COORDONNÉE DE L'UE

La **fragmentation et la prolifération de l'aide sont encore répandues et ont même tendance à augmenter**, malgré les efforts considérables déployés récemment pour coordonner et harmoniser les activités des donateurs. L'UE doit jouer un rôle moteur plus actif, conformément au mandat qui lui a été conféré par le traité de Lisbonne, et présenter des propositions visant à rendre l'aide européenne plus efficace.

Une programmation conjointe de l'aide de l'UE et des États membres contribuerait à réduire sa fragmentation et à accroître son impact proportionnellement aux niveaux des engagements pris. L'objectif est de parvenir à un processus de programmation simplifié et plus rapide qui serait exécuté dans une large mesure sur le terrain.

Dans le cas où le pays partenaire a défini sa propre stratégie, l'UE doit soutenir cette dernière en **mettant au point, dans la mesure du possible, des documents de programmation pluriannuelle conjoints avec les États membres**. Si le pays partenaire n'a pas défini une telle stratégie, elle s'attachera à élaborer une stratégie conjointe avec les États membres.

Ce processus déboucherait sur un **document de programmation conjoint unique** définissant la **division sectorielle du travail** et indiquant les dotations par secteur et par donateur. L'UE et les États membres devraient se conformer à ce document au moment de concevoir leurs plans de mise en œuvre bilatéraux. La participation devrait être ouverte aux donateurs extérieurs à l'UE qui sont associés au processus dans un pays donné.

Pour encourager une appropriation par le pays, il convient, dans la mesure du possible, d'**articuler la programmation conjointe avec les cycles stratégiques des pays partenaires**.

Sur le plan opérationnel, l'UE et les États membres doivent recourir aux modalités d'aide facilitant une **action commune telles que l'appui budgétaire (dans le cadre d'un «contrat unique établi par l'UE»)**, les **fonds fiduciaires de l'UE et la coopération déléguée**.

En ce qui concerne la division du travail au niveau international, la Commission encourage tous les États membres à faire preuve de plus de transparence au moment d'entrer dans le processus ou d'en sortir, conformément au code de conduite de l'UE sur la division du travail¹⁰. Il est nécessaire d'adopter une **approche coordonnée** incluant un **mécanisme de coordination pour la division du travail au niveau international**.

L'UE doit élaborer un **cadre commun pour l'évaluation des résultats de la politique de développement et la communication sur ceux-ci**, notamment dans le contexte d'une

¹⁰ 9558/07

croissance inclusive et durable. Conformément au cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide¹¹, l'UE collaborera avec les pays partenaires et les autres donateurs sur l'adoption d'approches globales de la **responsabilité et de la transparence nationales et mutuelles**, en développant notamment des capacités statistiques.

La transparence est essentielle à une aide efficace et fiable. La Commission, qui a adopté les normes de l'initiative internationale pour la transparence de l'aide, figure déjà parmi les donateurs les plus transparents. Elle doit poursuivre cet effort au même titre que les États membres.

6. UNE COHERENCE ACCRUE ENTRE LES POLITIQUES DE L'UE

L'UE est en première ligne du programme de **cohérence des politiques au service du développement** et continuera d'évaluer l'impact de ses politiques sur les objectifs de développement. Elle renforcera son dialogue au niveau des pays sur la cohérence des politiques au service du développement et continuera de promouvoir cette dernière dans les enceintes internationales pour contribuer à créer un environnement favorable aux efforts déployés par les pays les plus pauvres.

Le futur cadre financier pluriannuel devrait renforcer la cohérence des politiques au service du développement. Il est envisagé de mettre au point des programmes thématiques qui feront office d'instruments visant à relever des défis mondiaux et intégreront des politiques de l'UE dans la coopération au développement tout en contribuant à éradiquer la pauvreté.

L'UE doit renforcer son **approche intégrée de la sécurité et de la pauvreté**, en adaptant si nécessaire ses bases juridiques et ses procédures. Les initiatives de l'UE en matière de politique étrangère, de développement et de sécurité doivent être coordonnées pour parvenir à une approche plus cohérente de la paix, de la construction de l'État, de la réduction de la pauvreté et des causes profondes des conflits. L'UE s'attache à garantir une **transition harmonieuse entre l'aide humanitaire et la réaction aux crises, d'une part, et la coopération au développement à long terme, d'autre part**.

En ce qui concerne la **corrélation entre le développement et les migrations**, l'UE doit aider les pays en développement à renforcer leurs politiques, capacités et activités dans le domaine des migrations et de la mobilité, afin de maximiser l'impact d'une mobilité régionale et internationale accrue des personnes sur le développement.

7. SOUTENIR LE PROGRAMME POUR LE CHANGEMENT

La Commission appelle le Conseil à approuver le programme pour le changement, qui vise:

- à doter l'UE d'une **politique et de pratiques efficaces en matière de développement** pour les dix ans à venir et à lui conférer un rôle moteur dans l'élaboration d'un programme international global pour le développement jusqu'en 2015 et au-delà;

¹¹ 18239/10

- à soutenir les changements requis dans les pays partenaires afin d'**accélérer les progrès sur la voie de la réduction de la pauvreté et de la réalisation des OMD.**

Les services de la Commission et le SEAE veilleront à ce que les principes directeurs exposés dans la présente communication soient progressivement pris en compte dans le reste du cycle de programmation en cours et dans de futurs documents de programmation, ainsi que dans les propositions relatives à l'architecture, à la législation et à la programmation des futurs instruments financiers pour l'action extérieure.

Les États membres sont également invités à mettre en œuvre le programme pour le changement.