



La politique
de Développement
de l'Union européenne:
Questions pour le débat





**CONSULTATION SUR LE FUTUR DE LA
POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPEENNE
QUESTIONS POUR LE DEBAT**

07.01.2005

Table des matières

1. INTRODUCTION	2
2. QUESTIONS POUR LE DEBAT	2
LE DEVELOPPEMENT DANS L'ACTION DE L'UNION.....	3
Question 1. Les objectifs de la politique de développement de la Communauté/ de l'Union.....	3
Question 2. Développement et sécurité	4
Question 3. Intégrer le commerce et le développement.....	5
Question 4. Migrations et développement	7
Question 5. Environnement et développement.....	8
LES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT	9
Question 6. Une politique de l'Union ou une politique à 25 + 1	9
Question 7. Les Partenaires: appropriation renforcée et participation élargie	11
LA CONCENTRATION DE L'AIDE ET LA DIFFERENCIATION	13
Question 8. Les secteurs prioritaires et les thèmes «cross-cutting»	13
Question 9. Un cadre thématique commun pour les politiques de développement de l'Union Européenne et des Etats membres.....	14
Question 10. La différenciation	17
Question 11. Les situations de transition – Le lien entre l'aide humanitaire et l'aide au développement	18
LE FINANCEMENT DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	19
Question 12. Allocation des ressources financières.....	19
Question 13. Initiatives globales	21
Question 14: Modalités de l'aide	21
3. CONCLUSIONS.....	24

1. INTRODUCTION

La politique de développement de la Communauté est guidée par le Traité et par la Déclaration adoptée par le Conseil et la Commission en novembre 2000, qui fixent les grandes orientations politiques et définissent les principes de base de l'approche de la Communauté en matière de coopération au développement.

Le principal message de la Déclaration actuelle est que la politique de développement de la Communauté a pour objectif central de contribuer à la lutte contre la pauvreté dans le monde. Ceci est-il toujours d'actualité quatre ans plus tard? La réponse à cette question n'est pas aussi immédiate qu'il y paraît, dans la mesure où une série de priorités nouvelles sont apparues dans l'ensemble de l'action extérieure de l'Union et où la coopération est aujourd'hui soumise à de fortes tensions.

Trois raisons majeures imposent au Conseil et à la Commission de revoir la Déclaration sur la Politique de Développement:

- l'accélération de la globalisation qui s'étend, au-delà du commerce et de la sphère économique, à toutes les grandes problématiques (environnement, santé, migrations, sécurité, ..) et rend indispensable une intensification de la coopération et un élargissement de la portée des accords de partenariat avec les pays en développement, en interaction avec le volet plus spécifique de l'aide pour le développement. La politique de développement devient l'instrument privilégié de gestion de la globalisation;
- de nouvelles priorités politiques dans une Union élargie, en particulier la politique de voisinage de l'Union et la stratégie pour la sécurité d'une part, le projet de Traité Constitutionnel d'autre part;
- le renforcement du consensus international sur le développement illustré par l'adoption au sein des Nations Unies de la Déclaration du Millénaire et des Objectifs pour le Développement, les engagements pris à Monterrey sur le financement du développement, à Doha sur le commerce, à Johannesburg sur le développement durable, et le débat sur l'efficacité de l'aide, notamment l'harmonisation entre donateurs et l'alignement sur les politiques et les procédures des pays partenaires.

Un large débat est nécessaire pour clarifier le rôle de la politique de développement et de l'aide au développement de l'Union Européenne, pour revoir en profondeur la manière dont les politiques de l'Union s'articulent avec celles des Etats membres, des pays partenaires et avec les initiatives de la société civile, dans un esprit de cohérence et de complémentarité, et pour examiner les moyens dont dispose la Commission en termes politiques et en termes de ressources et de compétences. La nouvelle Déclaration issue de ce débat fournira à la fois le cadre d'une réflexion à plus long terme et d'un positionnement de l'Union sur un certain nombre de questions dans le débat international, et un cadre d'orientation pour la mise en œuvre de l'aide de l'Union pour le développement.

2. QUESTIONS POUR LE DEBAT

Ce document est structuré en quatre groupes de questions qui se veulent simples et essentielles, partant de réflexions d'ordre général qui se déclinent ensuite en questions plus détaillées et d'ordre pratique.

Le premier groupe de questions concerne le cadre général de la politique de développement et la cohérence avec d'autres éléments (selon une liste non exhaustive) de l'action extérieure de

l'Union qui sont étroitement liés aux objectifs du développement. Il s'agit du «pourquoi» du développement.

Le deuxième groupe de questions concerne les acteurs du développement: en premier lieu, s'agissant de la politique de développement communautaire, de la Commission et des Etats membres de l'Union; en second lieu, des bénéficiaires de l'aide, en insistant sur le partenariat et sur les principes d'appropriation et de participation. Il s'agit du «qui» dans la coopération au développement.

Le troisième groupe de questions porte sur la définition de nouvelles priorités d'action, tout en respectant la nécessité d'une mise en œuvre différenciée selon le contexte et les besoins. Il s'agit du «quoi», et du défi de conjuguer le principe de concentration avec les impératifs de réactivité et de flexibilité.

Le dernier groupe de questions examine les moyens financiers et les modalités de gestion de l'aide. Il s'agit du «comment», des moyens de mise en œuvre de la politique de développement.

LE DEVELOPPEMENT DANS L'ACTION DE L'UNION

Question 1. Les objectifs de la politique de développement de la Communauté/ de l'Union

État de la question

La politique de développement est une composante incontournable de l'action extérieure de l'Union Européenne. L'action extérieure – telle que présentée dans le projet de Traité Constitutionnel – vise un ensemble d'objectifs, y inclus «soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté» mais aussi sauvegarder les valeurs, les intérêts fondamentaux, la sécurité, l'indépendance et l'intégrité de l'Union, ainsi que préserver la paix, de prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale.

Le Traité de la Communauté et, de manière plus précise, le projet de Traité Constitutionnel définissent aussi l'objectif principal de la coopération au développement: la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. Cet objectif s'entend au sens multidimensionnel, et implique d'intervenir tant dans les domaines économiques et commerciaux, que sociaux, culturels, environnementaux ou de la gouvernance.

C'est dans ce cadre qu'il faut situer la politique de développement de l'Union, au même niveau mais s'articulant de manière cohérente avec les actions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune ou de la politique commerciale, et vice-versa.

Les Accords de partenariat et de coopération de l'UE avec les pays ou groupes de pays en développement fixent également des objectifs spécifiques, parmi lesquels figurent les objectifs de développement. L'aide de la CE soutient la mise en œuvre de ces partenariats dans toutes leurs dimensions: coopération au développement, coopération économique, le rapprochement des législations et la convergence des réglementations avec le modèle européen pour les pays voisins, la coopération pour la sécurité.

À débattre

- (1) L'Union doit renforcer la cohérence de ses politiques, en vue d'accroître son rôle en tant que partenaire et acteur global. Une meilleure complémentarité et division du travail au sein de la famille européenne y contribuerait. L'Union peut influencer les grandes orientations prises à l'échelle mondiale dans un sens plus favorable au développement, faciliter la résolution des problèmes en partenariat et appuyer le multilatéralisme.
- (2) La politique de développement de l'Union doit avoir pour cadre de référence principal les engagements internationaux et en particulier la Déclaration du Millénaire, dont les objectifs

incluent les Objectifs du Millénaire pour le Développement – en particulier l'éradication de la pauvreté et de la faim – mais aussi la paix, la sécurité et le désarmement; la protection de l'environnement; les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance; la protection des groupes vulnérables; l'impératif de répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique; et le renforcement de l'organisation des Nations Unies.

- (3) L'Union doit réaliser pleinement les synergies possibles entre les différents objectifs de son action extérieure. Ceci suppose la reconnaissance réciproque de l'importance d'une politique étrangère et commerciale visant des objectifs de prospérité, de paix et de sécurité globale ainsi que d'une politique de développement qui a pour but de réduire la pauvreté et les inégalités dans les pays en développement aujourd'hui et pour les générations futures.

Question 2. Développement et sécurité

État de la question

La sécurité et le développement sont des agendas complémentaires; il ne peut y avoir de développement durable sans paix et sans sécurité, et le développement est une condition essentielle de la sécurité. La sécurité, au sens le plus large du terme, englobe tant "la sécurité de l'État" que "la sécurité des êtres humains" – la possibilité pour les citoyens de vivre libres, en paix et en sécurité.

Pour les nouvelles perspectives financières 2007-2013, la Commission a proposé un cadre cohérent comportant un nouvel instrument de "stabilité" distinct complémentaire des autres nouveaux instruments (i.e. de préadhésion, de voisinage, et de développement et de coopération économique).

Le développement durable est la meilleure solution structurelle aux causes profondes, liées à la pauvreté et à la mauvaise gouvernance, des conflits potentiellement violents et de l'émergence du terrorisme. Ces liens sont reconnus dans les politiques de l'UE, notamment en matière de prévention des conflits, de liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, et de gouvernance et développement. Il est préconisé de maintenir son engagement, même dans les pays dans lesquels la situation est la plus difficile, pour des raisons de solidarité avec les populations, d'efficacité de l'aide à long terme et de sécurité globale. Il est devenu indispensable d'empêcher l'émergence d'États faillis.

La stratégie européenne de sécurité (SES) adoptée par le Conseil européen en décembre 2003 prône une approche intégrée de la prévention des conflits et de la gestion des crises. Aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire, et il convient de réagir à chacune d'entre elles en dosant les instruments civils et militaires. La Commission et les États membres se sont engagés fortement en faveur du multilatéralisme, tandis que le Conseil européen a accordé la priorité aux efforts visant à renforcer d'avantage la coopération UE-NU. L'UE fournit un soutien substantiel à travers les agences, fonds et programmes de l'ONU, tels que le PNUD, le PAM, l'OMS, le PNUE, la Commission des droits de l'homme des Nations unies et l'OIT. En outre, les relations entre l'Union européenne et l'ONU se sont intensifiées au cours des dernières années. Elles portent à présent sur des thèmes tels que la gestion des crises, la reconstruction et la réhabilitation post-crise, la prévention des conflits et la gouvernance, et sont structurées davantage grâce à la conclusion de partenariats stratégiques dans différents domaines.

À débattre

- (1) **Cohérence** – intensifier les efforts pour une mise en œuvre plus cohérente et efficace de l'action extérieure de l'UE/la CE en matière de sécurité et de développement. Cela implique: promouvoir un dosage des politiques intégré soutenu par un dosage des instruments approprié, trouver un équilibre entre les réactions à court terme aux crises et les stratégies à long terme, ne pas créer de hiérarchie entre les différents domaines. Il convient d'éviter l'augmentation des conditionnalités politiques et le détournement de

ressources destinées au développement au profit d'autres considérations, certes légitimes, relatives à la sécurité.

- (2) Dans le débat sur l'éligibilité des dépenses d'APD/CAD dans le domaine de la paix, des conflits et du développement, examiner la définition en tenant compte du nouveau contexte qui est apparu, notamment en Afrique, et des cas particuliers dans lesquels il semble que les dépenses en matière de paix et de sécurité sont légitimes pour le développement.
- (3) Cette articulation des politiques doit se faire dans le souci majeur de préserver les dépenses d'APD pour les concentrer sur l'énorme défi de la réduction de la pauvreté dans le monde et du développement durable.
- (4) **Prévention** – passer de la réaction à la prévention, et élaborer des approches politiques intégrées en ce qui concerne la prévention de la fragilité des États. Parmi les principaux défis à relever, l'augmentation des capacités des organisations régionales (particulièrement en Afrique) et des pays partenaires aux fins de prévention doit retenir l'attention.
- (5) **Coordination/harmonisation** – envisager des approches innovatrices intégrant les aspects sécurité et développement, et de nouveaux réseaux de coordination impliquant les services actifs dans ces domaines (développement/sécurité/défense), tant dans les capitales que sur le terrain.

Question 3. Intégrer le commerce et le développement

État de la question

Le commerce est un puissant outil de promotion de la croissance économique, nécessaire à la réalisation des objectifs de développement et de réduction de la pauvreté dans les pays en développement. L'amélioration de l'accès de ces pays aux marchés développés constitue un élément clé. Parmi les autres éléments importants, il y a la nécessité de veiller à ce que les pays en développement disposent des politiques nationales appropriées et de la capacité de récolter pleinement les fruits d'une croissance accrue, ainsi que la question de savoir comment distribuer plus équitablement des bénéfices potentiellement considérables et réduire la pauvreté et les inégalités. La question principale est celle de la manière de tirer parti des avantages substantiels de la libéralisation du commerce, tout en garantissant que ces bénéfices atteignent également les pays les plus vulnérables et marginalisés. Pour améliorer le commerce et la croissance des pays en développement, la politique commerciale de la CE compte trois niveaux principaux: unilatéral, bilatéral et multilatéral. L'action de la CE est notamment guidée par le principe selon lequel multilatéralisme et régionalisme sont complémentaires et qu'ils se renforcent mutuellement s'ils sont conçus et mis en œuvre de manière appropriée. L'UE, qui a ouvert son marché aux pays en développement de manière unilatérale, constitue pour ces pays le marché le plus grand et le plus ouvert, en particulier pour les pays moins avancés (PMA) (système de préférences généralisées comprenant l'initiative "Tout sauf les armes" pour les PMA). Des concessions commerciales aux niveaux bilatéral et régional sont incluses dans l'accord de Cotonou (pays ACP) et dans de nombreux accords commerciaux bilatéraux. Les négociations portant sur les accords de partenariat économique, entamées dans le cadre de l'accord de Cotonou, se concentrent sur le remplacement du régime commercial préférentiel, étendu dans le cadre des conventions de Lomé successives, par un régime commercial compatible avec l'OMC. Elles sont fondées sur la notion de coopération Sud-Sud-Nord, qui utilise le commerce pour promouvoir l'intégration régionale des pays en développement, et sur celle de coopération avec l'UE, destinée à encourager la croissance et le développement. Grâce au programme de Doha pour le développement (PDD), le développement a pour la première fois été placé au cœur des négociations commerciales multilatérales, ce qui influencera les décisions de l'UE aux niveaux tant unilatéral que bilatéral.

La politique commerciale de l'UE établit une distinction entre deux groupes de pays en développement: d'une part, le groupe plus nombreux, plus diversifié et industriel des pays en développement (G20 à l'OMC) et, d'autre part, les petites économies, telles que les petites îles, les pays les moins avancés et la plupart des pays africains (G90 à l'OMC). En dépit d'améliorations, la participation effective des pays en développement (surtout des petites économies et des pays les moins avancés) demeure limitée dans le cadre des négociations sur le PDD.

La libéralisation multilatérale du commerce pose inévitablement la question de l'érosion des préférences et constitue un défi pour bon nombre de pays en développement. S'ils reconnaissent qu'elle peut apporter des avantages en matière de compétitivité et d'investissement, ils craignent la pression que la concurrence commerciale avec les pays développés mettra sur leurs économies. C'est la raison pour laquelle l'UE s'est engagée à accroître son aide liée au commerce (ALC), qui vise à encourager les pays en développement à participer davantage au processus d'élaboration des règles et à faciliter l'adaptation du secteur privé local et des pouvoirs publics. Dans le régime des échanges multilatéral et communautaire, l'utilisation appropriée du principe de traitement spécial et différencié pour les pays en développement reste entièrement applicable.

L'UE s'est engagée à œuvrer pour que les résultats des négociations commerciales soient favorables au développement et durables. Cela implique notamment de réduire le niveau des mesures susceptibles d'aboutir à une distorsion du commerce, telles que les subventions au secteur agricole, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune. Cela nécessite aussi la suppression des pics tarifaires et de la progressivité tarifaire. Une approche semblable est adoptée dans le cadre de la politique de la pêche, étant donné que la pêche constitue l'une des principales ressources économiques de certains pays en développement. La bonne gestion des ressources halieutiques, qui est cruciale pour assurer leur exploitation durable, nécessite une nouvelle politique en matière de subventions, étant donné qu'elles sont en partie responsables de la surcapacité et de la surexploitation des ressources halieutiques.

Vu le potentiel considérable du commerce en matière de développement, la future politique de développement de la CE devrait prioritairement aider les pays en développement dans les efforts qu'ils réalisent pour mettre en place des structures réglementaires, juridiques et institutionnelles transparentes et prévisibles aux niveaux national et régional, dans la mesure où ces structures sont essentielles à la création d'un environnement stable et attrayant pour le commerce et les investissements locaux, régionaux et internationaux, et élaborer des formules de développement durable. Ce faisant, la CE devrait notamment aider les pays en développement à développer des stratégies commerciales qui concilient les avantages du commerce et des investissements, d'une part, et leurs objectifs politiques environnementaux et sociaux, d'autre part.

À débattre

- (1) L'identification des moyens d'intégrer les pays en développement (en particulier les petits pays et les PMA) de manière plus efficace dans le système commercial multilatéral.
- (2) La CE doit réagir efficacement aux défis de la nécessité d'ajustement auxquels sont confrontés les pays en développement, notamment les plus faibles et vulnérables d'entre eux, par exemple, dans des secteurs susceptibles de subir une concurrence internationale bien plus importante, tels que ceux du sucre, des bananes ainsi que des textiles et de l'habillement. De nouvelles possibilités devraient être offertes en matière d'allègement de la dette aux PPTTE confrontés à ces défis.
- (3) Le commerce devrait être intégré de manière plus efficace dans les politiques internes des pays en développement (dont les stratégies de réduction de la pauvreté): intégration

des modifications réglementaires, juridiques, judiciaires et institutionnelles nécessaires dans les politiques nationales de développement.

- (4) Les règles d'origine devraient être simplifiées et rendues moins restrictives afin de pallier l'érosion des préférences et de permettre aux pays bénéficiaires de profiter de régimes préférentiels.
- (5) Les obstacles non tarifaires, tels que le respect des normes vétérinaires, techniques, sanitaires et phytosanitaires, auxquels sont confrontées les exportations des pays en développement, ainsi que le problème de la perte de revenus douaniers résultant de la libéralisation du commerce (par exemple par la facilitation du commerce et les réformes douanières/fiscales) doivent être abordés.
- (6) Promouvoir les initiatives d'intégration régionale S-S et les réformes des politiques nationales appropriées étant donné leur impact positif tant sur le développement que sur la promotion d'un système commercial international plus équitable.

Question 4. Migrations et développement

État de la question

Dans la perspective du développement global, la migration est un phénomène essentiellement positif. Positif pour la personne concernée (accomplissement des aspirations personnelles). Positif pour l'UE (compense les déficits sur le marché de l'emploi, accroissement de la population active et donc des contribuables). Positif pour les pays en développement (réduit la pression sur le marché intérieur de l'emploi; apporte des devises étrangères qui, globalement, dépassent largement les montants de l'aide publique; renforce les savoirs-faire et les capacités professionnelles).

La migration peut néanmoins également poser des problèmes. Pour la personne concernée quand il ou elle est victime de trafic ou d'exploitation criminel lié à son statut illégal. Pour la société européenne, principalement comme conséquence du manque d'ouverture de voies légales appropriées pour l'immigration, et des échecs des politiques d'intégration. Pour les pays en développement (exode des compétences, fuite des cerveaux).

Le processus d'élaboration d'une politique migratoire de l'UE est bien en cours. Dans ce contexte, la communauté du développement a été appelée à explorer les liens et les synergies entre la migration et le développement, et à considérer comment les questions de migration peuvent être intégrées dans l'agenda du développement, y compris les préoccupations de l'UE par rapport à l'immigration illégale. En décembre 2002, la Commission a présenté sa première réponse à cet égard dans sa Communication sur l'intégration des questions de migration dans les relations entre l'Union européenne et les pays tiers. La Communication a permis d'équilibrer le débat, en soulignant l'importance des flux migratoires sud-sud (à la fois la migration de réfugiés et de travailleurs), et en explorant l'impact positif de la migration sur le processus de développement (par les transferts de revenus, et la 'circulation des cerveaux'). En ce qui concerne la question de la migration illégale, la Communication a souligné que la coopération au développement contribue le mieux en s'attaquant aux causes profondes des mouvements forcés de migration et de réfugiés, en se concentrant sur l'éradication de la pauvreté, la prévention des conflits, la sécurité alimentaire, la bonne gouvernance.

À débattre

- (1) Établir un dialogue politique avec les pays tiers sur tous les aspects de la migration d'intérêt réciproque et intégrer effectivement la problématique migration/développement résultant de ce dialogue dans les documents de stratégie par pays et région. Ceci doit se faire en maintenant une distinction claire entre l'aide destinée à des actions pour le développement et celle destinée à soutenir d'autres objectifs de l'Union;
- (2) Dans le cadre d'une économie mondialisée, promouvoir une migration internationale bien ordonnée de la main-d'œuvre – y compris celle des travailleurs peu qualifiés – par l'amélioration du mode 4 de l'AGCS (concernant la prestation transfrontalière de services par mouvement temporaire de personnes physiques);
- (3) Développer davantage – en coopération avec les instances internationales concernées – les approches visant à transformer la “fuite des cerveaux” en un “afflux de cerveaux”. Dans le cadre de cette approche, encourager les États membres de l'UE à s'abstenir de tout “recrutement nuisible” de personnel possédant un niveau de formation et de qualification très élevé provenant de pays en développement où les services de base manquent;
- (4) Élaborer des mécanismes destinés à réduire les coûts des transferts de revenus des travailleurs migrants vers leur pays d'origine et à maximiser leur impact positif sur le développement dans les pays tiers;
- (5) Améliorer le soutien à la protection internationale, notamment en aidant les pays en développement à mieux gérer les questions d'asile tout en rejetant les propositions visant à rendre ces pays responsables des demandes d'asile des personnes cherchant refuge dans l'UE.

Question 5. Environnement et développement

État de la question

L'environnement est l'un des trois piliers du développement durable et à ce titre est une composante des objectifs de développement et ne peut pas être considéré seulement comme une question transversale. L'environnement est très important pour les personnes vivant dans la pauvreté. Les pauvres dépendent souvent directement des ressources naturelles pour leur subsistance; au niveau local ils sont souvent les plus affectés par l'eau malpropre, la pollution atmosphérique et l'exposition aux substances chimiques toxiques; et ils sont particulièrement vulnérables aux risques environnementaux tels que les inondations, la sécheresse, le changement climatique et les conflits liés à l'environnement (par exemple l'accès à l'eau, à la terre et à d'autres ressources naturelles de qualité suffisante). Aborder ces liens entre pauvreté et environnement doit être au coeur des efforts nationaux pour éradiquer la pauvreté et pour évoluer vers un développement durable global. Les personnes pauvres doivent être vues comme faisant partie de la solution – plutôt que partie du problème. Des efforts pour améliorer la gestion environnementale de façon à contribuer à la croissance durable et à la réduction de la pauvreté doivent commencer par les pauvres eux-mêmes. Avec de bonnes incitations et une aide – comprenant l'accès à l'information et la participation à la prise de décision – les pauvres investiront dans l'environnement pour améliorer leur subsistance et leur bien-être. En même temps, il est essentiel d'aborder les activités des segments plus riches de la société puisqu'ils sont la source de la plupart des dommages causés à l'environnement. L'amélioration de la gestion environnementale de manière à bénéficier aux pauvres exige une politique et des changements institutionnels qui concernent différents secteurs et sont principalement en dehors du contrôle des institutions environnementales elles-mêmes – réformes de gouvernance, politique économique et autres politiques nationales. Ceci suppose donc une prise en compte de la dimension environnementale du développement durable dans chaque stratégie de développement nationale, par les politiques sectorielles mais aussi le cas échéant et quand ceci correspond aux

priorités nationales, en identifiant l'environnement comme domaine de concentration pour la coopération.

Inversement, beaucoup de questions environnementales qui sont considérées comme cruciales par les pays développés, sont abordées à travers les mécanismes régionaux ou globaux tels que les accords environnementaux multilatéraux (MEAs) ou les processus intergouvernementaux, qui prévoient des actions et initiatives à prendre par les pays, y compris les pays en développement qui sont, pour la plupart, parties à ces accords et partagent leurs objectifs. Ces questions ne sont souvent pas considérées comme une priorité immédiate pour les pays en développement, en regard des différents horizons temporels dans lesquels ces processus et questions sont affrontés (en termes de décennies) par rapport aux calendriers plus courts des stratégies de réduction de la pauvreté. Il est néanmoins largement accepté que les solutions à ces questions environnementales globales (le changement climatique, la protection de la biodiversité, la désertification, les mouvements transfrontaliers de déchets et de substances chimiques toxiques etc) sont mondiales et ne peuvent pas être conçues ni être mises en oeuvre sans la participation de tous les pays, même s'il est également clair que les pays développés doivent prendre l'initiative et soutenir la plupart de la charge conformément au principe de responsabilités communes mais différenciées.

A débattre

- (1) L'environnement est l'un des trois piliers du développement durable. Les mécanismes pour assurer sa prise en compte complète dans l'élaboration et, surtout, dans la mise en oeuvre des stratégies de développement nationales doivent être mis en place, par exemple en complétant l'ensemble d'indicateurs de performance afin d'intégrer la dimension environnementale.
- (2) Les questions environnementales globales (le changement climatique, la perte de biodiversité, la dégradation de terre, la pollution globale...) ne sont pas des priorités immédiates pour les pays en développement. Les pays développés ont la responsabilité première d'aborder ces questions, même si les solutions globales exigent la participation et l'engagement de tous les pays, conformément à leurs responsabilités communes mais différenciées. Aborder ces questions environnementales globales de façon appropriée exigera donc des efforts supplémentaires de la part des pays développés dans le cadre de leurs politiques environnementales, y compris les moyens financiers supplémentaires à acheminer par les programmes thématiques externes, de façon additionnelle et complémentaire par rapport aux allocations normales par pays.

LES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT

Question 6. Une politique de l'Union ou une politique à 25 + 1

État de la question

Le développement est une compétence partagée au sein de l'UE. La Commission poursuit une politique de développement et gère environ 20% de toute l'aide au développement de l'UE au nom de la Communauté. Entre la Communauté et ses États membres s'appliquent les principes de coordination, de complémentarité et de cohérence – connus comme les “trois C”. Cependant, leur mise en oeuvre doit nous amener à ne pas simplement considérer la Commission comme le 26^e acteur, mais à lui conférer un rôle spécifique dans ce contexte. La crédibilité de l'action extérieure de l'UE et l'efficacité de sa politique de développement nécessitent un consensus sur une plate-forme d'action commune. La complémentarité en tant qu'objectif ultime – se traduisant par une division efficace du travail – ne peut être réalisée que dans le cadre de politiques et stratégies communes, d'une programmation et de procédures communes de gestion de l'aide. La réalisation d'une plate-forme commune est encore plus urgente à la lumière du

récent élargissement et des efforts accomplis actuellement par les nouveaux États membres pour développer leurs politiques.

Il ne s'agit pas d'aller vers une centralisation de la coopération, ni de se substituer aux compétences des États membres. Dans la pratique, une plus grande harmonisation de l'approche de l'UE devrait être basée sur la compétence et sur l'avantage comparatif des différents États membres dans certaines régions, pays et/ou secteurs. Une division du travail à partir du bas, en commençant par l'expérience sur le terrain, constituerait un pas en avant attendu à la fois en termes de cohérence globale de l'Union et de sa convergence vers les priorités et les efforts des pays partenaires.

En effet, à un niveau plus opérationnel, il existe un manque de coordination et d'harmonisation entre les donateurs et une réticence à s'aligner sur les politiques, systèmes et priorités de développement des pays partenaires. Il en résulte une moindre efficacité de l'aide, une multiplication des efforts et une incohérence des approches. En outre, les pays bénéficiaires se voient imposer d'innombrables exercices de programmation, de contrôle, d'évaluation, de mise en œuvre et d'audit. L'alignement serait le meilleur moyen d'améliorer l'efficacité et donc de réduire les coûts de transaction liés à la fourniture de l'aide. L'expérience des nouveaux États membres de l'Union, qui ont bénéficié de l'assistance extérieure, est utile à cet égard.

Lors du sommet européen de Barcelone de mars 2002, l'Union européenne s'est engagée à prendre des mesures concrètes en matière de coordination des politiques et d'harmonisation des procédures avant 2004, tant au niveau de la Commission européenne qu'à celui des États membres, conformément aux bonnes pratiques reconnues au plan international (deuxième engagement de Barcelone).

La Commission a présenté des propositions d'action détaillées à cet égard. Elles ont été examinées en détail par le Conseil. Parmi les recommandations adoptées, citons les suivantes:

- accord pour se concentrer sur des approches prenant en compte les réalités des pays et dirigées par ceux-ci, en évitant les doubles emplois et en recherchant les complémentarités;
- évaluation commune des besoins par tous les représentants locaux des EM et de la CE dans chaque pays bénéficiaire, débouchant sur une «feuille de route» de l'UE proposant une liste d'actions;
- programmation pluriannuelle commune sur la base d'un format révisé des documents de stratégie par pays (DSP);
- cadre commun pour les procédures de mise en œuvre sous la forme d'accords de cofinancement;
- moins de micro-gestion par les États membres, de l'aide de la CE dans les comités de gestion.

En dehors des frontières européennes, la participation de l'UE à la détermination des stratégies des institutions financières de Bretton Woods est nettement inférieure à son potentiel. L'Union représente plus de 30 % des capitaux du FMI et de la Banque mondiale, alors que cette proportion est de 17 % pour les États-Unis. Toutefois, ceux-ci peuvent bloquer une modification des statuts du FMI, tandis que l'UE n'est pas en mesure de le faire, malgré le fait que ses États membres occupent la moitié des sièges de son conseil d'administration. Une plus forte voix de l'UE aurait un impact positif sur les questions de développement, notamment en matière de prévention et de gestion des crises financières et en ce qui concerne la politique et les conditions de prêt qui exercent un effet de levier puissant pour promouvoir les réformes dans les pays emprunteurs. En outre, l'UE pourrait contribuer à faire évoluer la situation en faveur du développement durable aux points de vue tant politique que social.

À débattre

- (1) Le rôle de la Commission doit progressivement évoluer pour développer sa fonction d'animateur du débat européen sur le développement et d'initiateur des approches européennes.
- (2) Tous les Etats Membres ont pris des engagements internationaux tels que la Déclaration du Millénaire ou le soutien au développement durable. Ces engagements devraient être le point de départ pour aboutir à un cadre de politique de développement commun pour l'Union et les Etats membres, dont la mise en œuvre doit être activement coordonnée. Outre ce cadre politique général, des documents de stratégie par pays et région communs doivent conduire à la division du travail recherchée, en fonction des expertises et des capacités de chacun.
- (3) Soutenir un processus d'harmonisation progressif et réaliste menant à davantage de cohérence de l'action extérieure de l'Union, tenant compte que cette approche doit être soutenue et mise en œuvre par la Commission et tous les Etats Membres.
- (4) Les nouveaux arrangements résultant du Traité Constitutionnel, en particulier les propositions pour la création du Service Européen pour l'Action Extérieure, devront tenir compte de la nécessité de cohérence, d'harmonisation et de co-ordination dans le domaine du développement.
- (5) La Commission prépare actuellement la contribution de l'UE à la revue des Objectifs du Millénaire de 2005. Le niveau d'ambition est élevé: l'Union veut indiquer la direction, ce qui suppose un engagement politique, ainsi que la volonté de parler d'une seule voix et de faire suivre ses paroles d'actions concrètes.
- (6) Le renforcement de la voix de l'UE dans les IFI est un processus progressif susceptible d'évoluer d'une coordination accrue au niveau de l'UE à une éventuelle représentation unique, en passant par une représentation unifiée. Dans ce contexte, il conviendrait d'examiner attentivement la participation de la Communauté en qualité de membre des institutions de Bretton Woods.
- (7) Le renforcement de la coordination devrait aboutir à ce que l'UE s'exprime d'une seule voix dans toutes les banques régionales de développement et dans les agences du système des Nations unies dans lesquelles elle devrait occuper un siège. Pour ce faire, la CE pourrait éventuellement contribuer financièrement au capital de ces institutions.

Question 7. Les Partenaires: appropriation renforcée et participation élargie

État de la question

La viabilité, l'efficacité et l'impact des stratégies et programmes de développement sont fonction de la manière d'intégrer les priorités des différents acteurs institutionnels du pays partenaire, d'une part, et de la société civile, de l'autre. Le dialogue et la participation sont essentiels pour parvenir à un degré raisonnable d'intégration des priorités et attentes des différents acteurs dans les stratégies et programmes.

Le principe de l'appropriation implique que le rôle moteur pour l'élaboration d'un cadre stratégique de référence revient aux gouvernements (ou aux organes compétents de l'organisation régionale). Ceux-ci associent les différentes institutions politiques et administratives de l'Etat ainsi que les organisations de la société civile (locales et internationales ayant un caractère local) à l'établissement des priorités de *développement*. Le dialogue sur ces priorités entre les gouvernements et l'UE, en association avec les autres acteurs vise l'établissement d'agendas communs, se traduisant par des stratégies de *coopération*, qui contribuent à la mise en œuvre de la stratégie nationale/régionale de développement, tout en reflétant aussi les priorités de l'UE.

Ce principe de l'appropriation n'est pas appliqué par la Communauté de la même manière dans toutes les régions. L'Accord de Cotonou, basé sur une longue tradition de partenariat et de dialogue, met l'accent sur l'appropriation par le pays partenaire, tandis que les autres cadres de coopération sont davantage focalisés sur les priorités de l'UE. Cotonou donne une valeur juridique contraignante à l'ensemble de principes concernant l'appropriation par le pays partenaire, ce qui se traduit dans la co-gestion des fonds, dans la signature conjointe des stratégies de coopération et des conventions de financement, dans l'élaboration de lignes directrices conjointes «ACP/UE», dans le contact permanent via les institutions conjointes et le Secrétariat des ACP ainsi que dans une pratique de participation, consultation et renforcement des capacités de la société civile des pays partenaires. Le principe d'appropriation a été adapté dans d'autres cadres de coopération, qu'il s'agisse du partenariat à l'origine du processus de Barcelone que pour les pays de la Méditerranée, ou des Règlements du Conseil régissant la coopération avec les pays de l'Amérique Latine, l'Asie et l'Asie Centrale. Dans ces derniers cas, l'appropriation par les pays partenaires est assurée par le processus consultatif d'élaboration des documents de stratégie pour les pays, par la signature conjointe de Mémoires relatifs aux programmes nationaux indicatifs et par l'importance croissante prise par des approches sectorielles s'appuyant sur un dialogue quant aux politiques sectorielles menées par les pays bénéficiaires.

Le principe d'appropriation focalisé exclusivement sur les priorités du pays partenaire entraîne parfois des processus décisionnels rigides et peu efficaces, ainsi que la négligence des priorités de l'UE et des difficultés pour prendre en compte les initiatives émergentes, novatrices et/ou à caractère global.

Dans des contextes de «partenariat difficile», les objectifs de développement ne sont généralement pas prioritaires dans l'agenda politique du gouvernement. Son manque de volonté politique pour impliquer d'autres acteurs dans l'élaboration de son stratégie, ou dans des cas plus extrêmes, l'absence d'une stratégie de développement, ou l'éventuelle suspension de la coopération sont autant d'obstacles au dialogue entre acteurs. L'application des principes d'appropriation revêt ici une complexité particulière et se situe dans le cadre d'un dialogue politique renforcé avec le gouvernement et de la mise en œuvre d'une stratégie de sortie de crise, en associant de la manière appropriée les différents acteurs du développement, dans les institutions, dans la société civile et au plan supranational.

À débattre

- (1) Le principe de l'appropriation par les différents acteurs doit être appliqué de manière cohérente et équilibrée dans tous les programmes géographiques, en tirant parti de l'existence de véritables relations de partenariat avec des pays ou des groupes de pays, qui permettent un dialogue étendu, au sein des institutions conjointes ou à d'autres niveaux. L'UE doit encourager les gouvernements à animer le processus d'élaboration de la stratégie de développement de leur pays, en assurant (i) la participation des différentes institutions de l'Etat et de la société civile et (ii) l'association des donateurs au processus et leur alignement autour de la stratégie du pays concerné.
- (2) Le rôle des Parlements nationaux et des autorités locales décentralisées doit être renforcé.
- (3) Toute la gamme d'acteurs non-étatiques (ONG dans les domaines du développement et de l'environnement, syndicats, secteur privé, employeurs, entreprises, organisations de base, etc.) et des autres acteurs décentralisés (collectivités locales,...), doit pouvoir participer aux différents stades du processus de développement, afin de valoriser leur rôle respectif et leur potentiel pour promouvoir un mode de développement répondant aux besoins.

- (4) Le principe de l'appropriation doit être adapté dans des situations de «partenariat difficile». Des stratégies de sortie de crise et d'appui à une évolution de la situation vers un partenariat plus efficace seront souvent nécessaires. L'UE doit développer des partenariats alternatifs. L'identification des «agents du changement» au sein de la société civile et des institutions de l'Etat est nécessaire ainsi que l'intervention d'autres acteurs «supranationaux» comme les «pairs» au sein des organisations régionales ou les institutions multilatérales et le système des NU.
- (5) Les relations entre l'Union et les organisations de la société civile en Europe doivent se recentrer sur l'objectif d'encourager l'émergence de nouveaux acteurs potentiels et sur l'action mobilisatrice et l'enracinement de la politique de développement dans la société européenne.

LA CONCENTRATION DE L'AIDE ET LA DIFFERENCIATION

Question 8. Les secteurs prioritaires et les thèmes «cross-cutting»

État de la question

Depuis novembre 2000, la Commission s'efforce de concentrer la politique et l'aide au développement communautaires dans six domaines prioritaires: le lien entre commerce et développement ; l'appui à l'intégration et à la coopération régionales; l'appui aux politiques macro-économiques et la promotion d'un accès équitable aux services sociaux; les transports; la sécurité alimentaire et le développement rural durable; le renforcement des capacités institutionnelles, notamment en matière de bonne gouvernance et d'Etat de droit. A ces domaines s'ajoutent des thèmes transversaux, qui doivent être intégrés dans toutes les interventions: le «mainstreaming» de la promotion des droits de la personne humaine, de l'égalité entre les hommes et les femmes, du droit des enfants et de la dimension environnementale. La concentration de l'aide au développement dans un nombre limité de domaines prédéfinis est essentiellement justifiée par des raisons d'efficacité, la spécialisation devant permettre d'améliorer la performance et l'impact des interventions.

Cette concentration a effectivement permis de développer un ensemble cohérent de politiques sectorielles et d'approfondir la capacité et l'expertise de la Commission dans certains secteurs. Au niveau des programmes par pays, elle a également permis de passer d'un éventail d'actions éparpillées à des programmes cohérents d'interventions.

Toutefois, pour répondre à l'ensemble des besoins des pays partenaires, la concentration, facteur moteur pour l'efficacité, aurait dû s'accompagner d'une véritable division du travail entre la Commission et les Etats Membres de l'Union, qui ne s'est pas réalisée jusqu'à présent. En outre, il s'est avéré difficile de mettre en œuvre la concentration face à la multiplication d'initiatives nouvelles, notamment dans les domaines de l'eau et de l'énergie suite au Sommet de Johannesburg, ou pour intégrer de nouvelles priorités de l'UE comme la problématique des migrations. L'intégration de thèmes horizontaux n'est restée qu'au stade des intentions dans les documents de programmation. Enfin, la définition *a priori* des secteurs de concentration a dans certains cas contraint les pays partenaires à choisir leurs priorités dans un menu préconstitué, et le manque de flexibilité des instruments de l'aide n'a pas permis de réorienter les priorités le cas échéant.

À débattre

- (1) Le principe de concentration de l'aide communautaire par pays doit être maintenu pour des raisons évidentes d'efficacité. Face à la complexité du développement, la Communauté, qui n'est qu'un acteur extérieur parmi d'autres, ne peut pas faire tout partout. Mais le principe doit s'appliquer de façon différenciée et non pas en fonction de domaines définis a priori. C'est au travers d'une concertation au niveau des pays et

régions, par le dialogue et la négociation avec les partenaires, que les priorités sectorielles ainsi que les instruments et modalités d'intervention les plus appropriés, doivent être identifiés au cas par cas.

- (2) Un dialogue politique renforcé doit être engagé sur les thèmes qui relèvent des valeurs de l'Union Européenne, en particulier pour les droits humains, l'égalité entre hommes et femmes et les droits des enfants
- (3) La dimension environnementale du développement durable doit être renforcée, en liant des interventions spécifiques au niveau de chaque pays et région, avec un rôle accru de l'Union dans les mécanismes de gouvernance mondiale.

Question 9. Un cadre thématique commun pour les politiques de développement de l'Union Européenne et des Etats membres

État de la question

Sans remettre en cause la pertinence du principe de concentration de l'aide communautaire au stade de la programmation par pays, l'expérience montre que la rencontre des besoins des pays partenaires ne peut se satisfaire d'une classification trop étroite telle que celle des six domaines prioritaires. Il convient donc de sortir du schéma actuel dans un souci de mieux répondre aux impératifs de réactivité et de flexibilité.

La richesse et la diversité des cultures et des modèles politiques, judiciaires, économiques et sociaux de l'Union assurent son ouverture vers le changement et sa capacité à prendre en compte la diversité des contextes des pays en développement.

L'Union a donc développé une spécificité, des approches politiques propres, sur un certain nombre de thématiques. C'est à partir de cette spécificité que les Etats Membres et la Commission peuvent se fédérer, sur la base des valeurs et des principes qui ont fait l'Union Européenne. En outre, l'Union a établi un vaste ensemble d'accords avec les pays tiers, qui lui permettent de développer la coopération dans une variété de domaines allant du commerce au développement à la sécurité, au dialogue politique, tout en assurant les synergies entre ces différents domaines.

À débattre

L'Union a des valeurs et une approche qui lui sont propres sur les thèmes suivants, qui pourraient former la base pour un cadre thématique commun pour les politiques de développement de l'UE et des États membres. Les actions mentionnées sous chaque thème le sont purement à titre d'exemples.

Thème 1. Le développement des capacités humaines et des droits des citoyens: ceci concerne les actions en matière de droits de l'homme, santé, population, SIDA, éducation, formation, culture, genre.

Les OMD mettent l'accent sur le développement humain et social. Ceci reflète l'idée selon laquelle l'investissement dans le capital humain est la principale réponse politique à apporter aux défis de la mondialisation et à l'augmentation des inégalités dans le monde. Une approche intégrée devrait être basée sur les trois volets suivants.

- (1) Se baser sur les droits de l'homme fondamentaux et sur les droits spécifiques issus des processus et conventions internationaux. Il s'agit notamment des droits économiques et sociaux, des droits en matière de sexualité et de procréation, des droits de l'enfant, des droits de la femme, des droits culturels, etc. La concentration sur ces droits permettra d'améliorer tant le statut des personnes que leurs conditions de vie.
- (2) Accroître les capacités des personnes dans le contexte de la mondialisation, en donnant aux femmes, aux hommes et aux enfants des pays en développement les moyens et les occasions de sortir de leur état de pauvreté et de prospérer. Les personnes, et les femmes

en particulier, devraient avoir accès aux services et infrastructures publics de base, notamment en matière de santé et d'éducation, et elles ne devraient pas être victimes de violences, de discriminations et d'injustices. Parallèlement, elles devraient être libres de poursuivre leurs efforts dans un contexte qui leur permette de se réaliser et de développer un esprit d'entreprise. Ce dernier nécessite que les pouvoirs publics appliquent les principes de bonne gouvernance et de responsabilité démocratique, et qu'ils garantissent un niveau de sécurité suffisant.

- (3) Contribuer à la sécurité humaine, qui implique la possibilité pour les personnes de vivre libres, en paix et sécurité. L'investissement dans le capital humain des pays en développement est indispensable pour pouvoir agir sur les racines de l'insécurité mondiale.

Thème 2. *La gouvernance pour le développement et la sécurité: ceci concerne les appuis à la gouvernance, le renforcement de la société civile, la prévention des conflits, la gestion de la transition entre l'urgence et le développement.*

- (1) L'UE reconnaît que de nombreux pays doivent encore mettre en place les conditions de base de leur stabilité et un cadre institutionnel minimal avant de pouvoir mettre en œuvre un programme de développement à plus long terme.
- (2) Un mode de gouvernance responsable, transparent et efficace qui respecte les droits humains est essentiel pour le développement. L'UE doit soutenir le renforcement des capacités en matière de gouvernance dans les pays partenaires pour faire face aux défis auxquels ils sont confrontés, tels que la lutte contre la corruption, assurer un accès équitable et fournir les services publics efficaces, assurer une saine gestion financière.
- (3) Lorsque la coopération de l'UE est suspendue en raison de cas graves de violation des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'État de droit, ou de corruption, l'aide fournie par l'intermédiaire des acteurs non étatiques doit continuer, en plus de l'aide humanitaire et alimentaire.
- (4) L'UE doit déterminer des objectifs et des paramètres («benchmarks») pour guider le dialogue en matière de gouvernance et d'évaluation des progrès accomplis en ce qui concerne les éléments essentiels des accords de coopération et de partenariat conclus avec les pays en développement. Ceci permettrait d'améliorer la transparence et d'accroître la cohérence dans la politique de l'UE à l'égard des différents pays et régions.

Thème 3. *L'environnement et la gestion durable des ressources naturelles (y inclus forêts, eau).*

- (1) L'Union européenne est depuis de nombreuses années fermement engagée dans une politique de protection de l'environnement. Assurer un haut niveau de protection de l'environnement et l'intégration des questions environnementales dans les autres politiques de l'Union, y compris la politique de développement, sont des objectifs du Traité et du Traité Constitutionnel. L'utilisation de techniques respectueuses de l'environnement est notamment une piste privilégiée dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.
- (2) L'Union joue un rôle politique majeur dans l'élaboration, le soutien et la progression de l'agenda environnemental au niveau global, en particulier dans le cadre des nombreux Accords Multilatéraux Environnementaux (AME) comme par exemple le Protocole de Kyoto.
- (3) L'Union a guidé et facilité le dialogue et les interventions liant le développement et l'environnement à un niveau régional en incluant différents acteurs.

Thème 4. *La croissance économique, facteur du développement durable – ceci concerne les appuis au développement du commerce, du secteur privé et la coopération économique, l'emploi, l'énergie, les technologies de l'information et des communications, l'accès aux transports.*

- (1) L'exploitation du potentiel commercial par la diversification est un (instrument puissant de croissance économique. Cette exploitation relève de la politique commerciale, mais elle dépend aussi de la disponibilité de structures réglementaires propices en matière d'investissement, de filets de sécurité sociale et des services de base. L'UE, qui a élaboré de telles structures, peut utiliser son poids et son expérience au niveau mondial pour fournir aux pays en développement une aide "sur mesure" liée au commerce, en vue de les aider à s'adapter au système commercial international et à s'y intégrer.
- (2) L'intégration régionale est un domaine où la Communauté a une expérience et une compétence unique. En tant que principal bailleur de fonds dans ce domaine, la Communauté doit poursuivre cette politique.
- (3) Le développement du secteur privé est un instrument important pour aider les pays en développement à tirer parti de leur potentiel commercial, par exemple en fournissant un financement à long terme aux opérateurs du secteur privé des pays en développement et en aidant ces derniers à rendre leur climat d'investissement plus propice. Grâce à son propre processus d'élargissement, l'UE possède une grande expérience de l'amélioration des structures et conditions économiques en vue du développement du secteur privé.
- (4) Les politiques de l'UE portent explicitement sur les questions relatives à l'emploi, telles que la mise en œuvre de normes de base en matière d'emploi, la capacité de travail et les possibilités d'emploi pour les pays en développement. Le secteur privé participe par l'intermédiaire de la notion de responsabilité sociale des entreprises.
- (5) La CE a élaboré une approche innovatrice de l'aide passant par l'aide budgétaire liée à la prudence fiscale et monétaire et aux progrès en matière de réduction de la pauvreté. L'appui budgétaire vise notamment à aider les pays concernés à mettre en œuvre des programmes d'investissement public et à contenir l'envolée de l'inflation et des taux d'intérêt qui nuisent à la croissance tirée par le secteur privé – et donc à accroître le nombre d'emplois et les revenus, et à réduire le niveau de pauvreté.

Thème 5. *Aménagement du territoire: ceci concerne les programmes de développement rural, urbain, le développement local, ...*

- (1) L'aménagement du territoire est un concept qui, dans son sens le plus moderne, recouvre plusieurs dimensions du développement local. A la différence des approches de planification centralisée du passé, il met aujourd'hui l'accent sur le rôle clé des pouvoirs locaux et sur la participation de l'ensemble des acteurs du développement tant pour l'identification des priorités que pour la gestion des ressources.
- (2) Ce concept repose sur une approche multisectorielle du développement local à l'échelle d'un territoire, incluant la gestion durable de l'espace rural et ses liens économiques et sociaux avec les centres urbains ainsi que les questions liées à la décentralisation administrative et la gouvernance locale. Par ailleurs c'est à ce niveau que s'opère l'adéquation entre les approches sectorielles nationales et les problématiques locales, renforçant ainsi l'efficacité des stratégies sectorielles dans la lutte contre la pauvreté.
- (3) Cette approche, transférant une partie importante des responsabilités de l'Etat aux communautés locales, s'accorde avec l'importance que l'UE porte à la démocratisation des institutions et à la reconnaissance des particularités et droits des minorités. Elle renforce également l'opérationnalisation des principes de développement durable auxquels l'UE souscrit.

- (4) Le soutien à une telle approche nécessite des instruments appropriés tant pour appuyer le dialogue sur les politiques que pour contribuer de façon flexible à leur financement.

Thème 6. *Lutte contre les inégalités et promotion de la cohésion sociale: ceci concerne les actions en matière de progrès et de protection sociale, d'emploi, de redistribution, dialogue social, etc.*

- (1) L'UE a longtemps mené des politiques visant à promouvoir le progrès tant économique que social. Le modèle européen met particulièrement l'accent sur la solidité des structures institutionnelles, le dialogue social, l'investissement dans le capital humain et la qualité de l'emploi dans un contexte qui favorise une croissance économique plus rapide et plus équitable.
- (2) L'Union s'est engagée à promouvoir un haut niveau de cohésion sociale sur la base des principes de solidarité et d'inclusion sociale. L'éradication de la pauvreté en Europe est un des objectifs de la stratégie de Lisbonne, et le fait de se concentrer sur les groupes les plus vulnérables de la société (groupes minoritaires, enfants, personnes âgées et handicapés) est une action majeure. La politique de cohésion en faveur des États membres les moins développés a favorisé la croissance durable de toute l'Union à long terme.
- (3) La protection sociale occupe une place importante dans les sociétés européennes en raison de la présence de longue date de systèmes nationaux de santé et d'éducation, de syndicats et de régimes de pension. Le renforcement de l'interaction entre les politiques d'emploi et de protection sociale est reconnu comme étant un autre objectif important de la stratégie de Lisbonne.
- (4) Si la mondialisation est susceptible de profiter globalement aux pays qui sont en mesure d'y participer, ses effets bénéfiques n'atteignent pas certaines catégories de la population. Dans ce contexte la politique de coopération au développement peut jouer un rôle important, en veillant à ce que les programmes macroéconomiques favorisent la meilleure intégration des priorités sociales dans les objectifs économiques. Le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation souligne la façon dont les politiques publiques, surtout celles qui ont trait au modèle social européen, peuvent jouer un rôle important pour pallier les difficultés rencontrées par ceux qui peuvent pâtir de la mondialisation

Question 10. La différenciation

État de la question

L'éventail de considérations politiques intervenant dans l'action extérieure de l'Union, la variété de situations dans les différentes parties du monde et la nature multiple des relations des pays tiers avec la CE exigent globalement d'adopter une approche différenciée en ce qui concerne la politique de coopération de la CE, incluant notamment, mais pas seulement, la coopération au développement. Les objectifs de la coopération avec les régions ou pays s'inscrivent dans des partenariats stratégiques, des accords de coopération et des stratégies géographiques déterminés dans les communications de la Commission et d'autres documents politiques, ainsi que les conclusions du Conseil.

Un certain nombre de pays passent à présent au mode de préadhésion. Cela signifie qu'un groupe de pays qui étaient jadis perçus essentiellement comme des pays en développement ou en transition entretiennent maintenant des relations différentes avec l'UE, sur la base de la perspective d'une future adhésion. Deuxièmement, la Politique Européenne de Voisinage établit une relation de partenariat privilégié avec les pays voisins, les rapprochant ainsi de l'Union en leur permettant de participer au marché intérieur de l'UE, parallèlement à un soutien en faveur

du dialogue et des réformes. Les considérations relatives à la politique de développement s'inscrivent dans le cadre politique plus large établi par la politique de voisinage.

On outre, s'agissant des pays tiers, il convient aussi d'établir une distinction entre les pays à revenu moyen et ceux à faible revenu. Les pays à faible revenu et les pays moins avancés sont confrontés à d'énormes défis dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, qui sont encore plus compliqués dans certaines situations de partenariat difficiles, et davantage encore dans les pays en conflit. En même temps, l'assistance aux pays à revenu moyen reste également importante afin de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Une grande partie des pauvres du monde vit dans des pays à revenu moyen. Ainsi, ces pays doivent continuer à bénéficier de notre assistance pour réduire la pauvreté et atteindre d'autres buts et objectifs politiques cruciaux. En outre, un nombre considérable de pays à revenu moyen sont des acteurs stratégiques jouant un rôle important dans les questions politiques, sécuritaires et commerciales, car ils produisent des biens publics mondiaux et ils constituent des pôles d'ancrage à un niveau régional. Beaucoup de ces pays sont confrontés à des inégalités frappantes et à des problèmes de gouvernance, ce qui met en danger la durabilité de leurs propres processus de développement. En conséquence, les politiques de l'UE, y inclus sa politique de développement, doivent tenir compte de cette importance stratégique de nombreux pays à revenu moyen afin de refléter pleinement les intérêts de l'Union.

À débattre

- (1) La politique de développement est une composante intégrée et cohérente de l'action extérieure de la CE. Il convient d'en tenir dûment compte et de l'exprimer clairement dans le cadre des stratégies menées avec les différentes parties du monde.
- (2) Les actions de politique extérieure – y inclus la politique de développement – doivent être conçues de façon à répondre le plus efficacement possible aux situations spécifiques tant dans les pays à bas revenu que dans les pays à revenu moyen.
- (3) Les documents de stratégie par pays sont le cadre principal dans lequel est défini le dosage approprié des politiques menées à l'égard de chaque pays, en vue de refléter pleinement l'ensemble des considérations politiques portant sur un pays particulier.
- (4) En particulier, selon la situation individuelle et la disponibilité totale de ressources financières, les fonds de la CE devraient être concentrés sur les questions stratégiques ayant un effet de levier, notamment pour le renforcement des capacités des pays concernés à relever tous les défis qui peuvent affecter la durabilité de leurs processus de développement.

Question 11. Les situations de transition – Le lien entre l'aide humanitaire et l'aide au développement

État de la question

La gestion des situations de crise et d'après crise acquiert une importance croissante, voire déterminante dans un nombre toujours plus élevé de pays. La transition de l'aide humanitaire et de l'aide d'urgence vers la réhabilitation et la coopération au développement est beaucoup plus complexe qu'un simple passage de programmes (*continuum*) entre parties prenantes. Elle se situe généralement dans un processus fragile et délicat de construction de la paix et de reconstruction de l'Etat. Souvent la situation est caractérisée par la présence simultanée des instruments de développement et de l'aide humanitaire (*contiguum*).

La gestion politique et financière de la transition est devenue l'une des questions les plus pertinentes pour assurer la cohérence de l'action extérieure de l'Union, en considérant les différents instruments qui seront mis en oeuvre. L'enjeu est à la fois une question d'efficacité dans l'utilisation des ressources d'aide disponible, et une question de gestion cohérente des

besoins économiques, sociaux et de réhabilitation institutionnelle importants dans les situations d'après crise.

Cette problématique est aussi liée à la préparation et prévention des désastres, qui devient d'une actualité pressante au moment où le changement climatique affecte de plus en plus les plus pauvres et les plus vulnérables.

À débattre

- (1) Les principes du LRRD (Linking Relief, Rehabilitation and Development) devront être intégrés de manière systématique dans la définition des stratégies de transition. Une meilleure prise en compte de la prévention des catastrophes devra notamment être appliquée dans les stratégies de coopération des pays fréquemment affectés par des catastrophes naturelles.
- (2) Dans ce contexte, l'analyse politique sera également renforcée pour identifier de manière préventive les situations de crise et prévoir les interventions selon l'éventail d'instruments disponibles.
- (3) Une plus grande coordination et complémentarité des interventions sera recherchée entre les acteurs de l'aide humanitaire et les acteurs du développement à long terme, ainsi qu'avec les principaux bailleurs de fonds dans les pays concernés:

LE FINANCEMENT DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Question 12. Allocation des ressources financières

État de la question

Pour atteindre les Objectifs du Millénaire, il existe un consensus sur la nécessité d'une forte augmentation des ressources financières et en particulier de l'aide publique au développement, au-delà des engagements pris à Monterrey. La Commission partage cette analyse et est prête à jouer son rôle dans la gestion d'une partie de ces ressources.

La Déclaration de 2000 indiquait que la situation des pays les moins avancés (PMA) et des autres pays à faible revenu devait faire l'objet d'une attention prioritaire, dans une démarche intégrant également les efforts de réduction de la pauvreté déployés par les gouvernements des pays partenaires, leur performance et leur capacité d'absorption. Dans le cas des pays à revenu intermédiaire, la Communauté devait se concentrer sur les pays où la part de la population pauvre demeure élevée et qui sont pleinement engagés dans la mise en œuvre de stratégies cohérentes de réduction de la pauvreté.

Dans la réalité d'autres considérations ont joué un rôle plus important par rapport à cet engagement. Le processus d'allocation des ressources comporte des étapes successives et il y a un risque de dilution progressive des priorités. La première étape relève d'un processus politique à l'issue duquel la Communauté définit des allocations financières sur une base régionale. Cette phase est guidée par les règlements appropriés et l'autorité budgétaire, c'est-à-dire le Parlement européen et le Conseil, et est soumise aux plafonds fixés dans les perspectives financières pluriannuelles.

La deuxième étape consiste en un processus de répartition des ressources à l'intérieur de chaque enveloppe régionale. Actuellement, les critères utilisés pour ce processus diffèrent d'une région à l'autre. En règle générale, les critères se rapportent aux besoins et à la performance des pays. En ligne avec les méthodes qui ont été appliquées depuis 2000 pour les pays ACP dans le cadre du FED, la Commission a formulé certains principes généraux pour une approche commune dans l'affectation des ressources dans le cadre du futur instrument pour la coopération au développement et la coopération économique (destiné à concerner les pays ACP, l'Amérique latine, l'Asie). Néanmoins, ce travail doit encore être approfondi.

Dans le cadre de ce débat, il est en tout cas important de noter que, au cours des dernières années, le soutien accru aux pays candidats à l'adhésion et aux pays voisins dans le souci de partager l'espace de paix et de prospérité de l'Union, ne s'est pas fait au détriment des autres pays en développement mais bien dans le cadre d'un budget accru pour l'ensemble de l'action extérieure.

Les Perspectives Financières définissent les moyens financiers pour la mise en œuvre des politiques de l'Union, y inclus la coopération au développement. Les nouvelles P.F couvrent la période 2007-2013 et prévoient la création d'un instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique, qui couvrira les pays ACP (en cas de budgétisation du FED), d'Amérique Latine, d'Asie, d'une partie du Moyen Orient et de l'Asie Centrale, ainsi que d'un instrument d'aide de pré-adhésion et d'un instrument de voisinage et de partenariat pour les pays concernés.

À débattre

- (1) Il faut répondre aux demandes des pays en développement et augmenter les ressources financières. Ceci doit se faire premièrement par l'augmentation des budgets destinés au développement par les Etats donateurs dans le cadre des engagements internationaux, et en second lieu par le lancement d'initiatives pour de nouveaux types de contributions financières internationales.
- (2) L'instrument de coopération au développement et économique prévoit d'utiliser des critères basés sur les besoins et la performance des pays et des régions. Au-delà des principes généraux, les indicateurs de performance devront encore être précisés, ainsi que l'importance relative des besoins et des performances respectivement.
- (3) Il est nécessaire de clarifier l'approche à poursuivre dans les situations particulières telles que les partenariats difficiles. Des politiques plus efficaces d'allocation de l'aide doivent être développées prenant en considération non seulement les pays performants, mais aussi les pays à faible et/ou à mauvaise performance, tels que les partenariats difficiles et les pays en situation d'après-crise ; ceci devrait inclure des critères politiques et/ou de "sécurité" plus complexes dans les méthodologies d'allocation par l'UE. Le paradigme selon lequel l'aide est plus efficace dans les pays pauvres et performants doit être remis en question. L'UE doit veiller à ce que "les pays à mauvaises et faibles performances" ne soient pas isolés. Une distinction doit être faite entre d'une part, les pays « à faible performance » en raison d'un manque de capacité de mise en oeuvre mais démontrant une volonté claire de l'améliorer, et d'autre part, les pays « à mauvaise performance » en raison d'un manque d'engagement qui compromet les résultats.
- (4) La définition de critères d'allocation de ressources, si elle doit bien inclure la pauvreté des pays bénéficiaires, ne peut se passer de la distinction de facto entre «aide au développement» et «autres aides extérieures» telles que celles prévues par la politique de voisinage (et les politiques vis-à-vis de l'Asie et de l'Amérique latine), en dépit de la classification OCDE-DAC qui les regroupe ensemble sous le titre d'«aide au développement ».
- (5) Les mécanismes d'allocation des ressources doivent être liés à la programmation stratégique de la coopération qui s'effectue au travers des documents de stratégie pour les pays et les régions. Ces documents établissent le dosage de politiques (*policy mix*) le plus approprié en dialogue avec les partenaires et donc offrent une opportunité réelle d'établir en transparence les priorités et les interventions en tenant compte des intérêts et des valeurs de l'Union ainsi que des pays/régions bénéficiaires.
- (6) L'aide aux pays à revenu moyen doit être revue afin d'assurer qu'elle tienne compte de l'objectif de réduction de la pauvreté, qu'elle soit efficace et qu'elle inclue le dosage le

plus approprié en termes de politiques et de financement, y inclus entre dons, prêts et «blending».

Question 13. Initiatives globales

État de la question

Les initiatives globales et les fonds mondiaux sont un instrument puissant pour lancer des actions politiques nouvelles, ou renforcer les actions existantes là où leur portée est insuffisante, notamment dans la perspective de l'atteinte des OMDs. Centrés sur un thème spécifique – le SIDA, la protection de l'environnement, la réduction de la dette – ils sont à même d'attirer l'attention et la volonté publiques plus facilement que les institutions d'aide traditionnelles. Ces initiatives sont aussi en principe plus aptes à mobiliser des ressources financières additionnelles telles que des fonds privés. Toutefois l'évidence à cet égard n'est pas nette.

L'approche courante de l'efficacité de l'aide est basée sur l'appropriation des réformes, le dialogue sectoriel et général et la coordination des donateurs. Un défi important posé par la création des fonds mondiaux est donc leur rapport avec – et peut-être leur distorsion de – ce processus d'appropriation.

Les fonds mondiaux sont souvent justifiés en arguant du fait que les canaux traditionnels de l'aide sont administrativement inefficaces, trop lents et trop lourds. Au contraire, les décaissements par des fonds sont perçus comme plus rapides et moins coûteux. Mais des questions se posent quant à la sécurité et le contrôle des décaissements effectués. Enfin, par rapport aux mécanismes traditionnels qui se sont avérés peu flexibles face à la nécessité de s'adapter aux objectifs changeants de l'aide, les fonds mondiaux ont permis aux donateurs de s'ajuster par rapport aux nouveaux thèmes globaux, autorisant un redéploiement rapide de l'aide vers les nouveaux objectifs.

À débattre

- (1) La valeur ajoutée des initiatives globales doit être évaluée en termes d'additionnalité de l'aide, de flexibilité dans le redéploiement de l'aide en fonction de l'évolution des objectifs, de la rapidité des décaissements.
- (2) Le lien entre les fonds mondiaux et le dialogue et les cadres de politique dans les pays bénéficiaires, y compris leur intégration dans les politiques nationales de développement telles que la stratégie de réduction de la pauvreté, ainsi que leur impact sur la coordination des donateurs, doit être analysé
- (3) A partir de ces éléments, l'Union doit se donner des critères pour la participation/contribution de la Communauté à des fonds mondiaux, en tenant compte des instruments existants, du rôle de la Communauté comme leader de fonds mondiaux (par exemple la «Water Facility») et comme source de financement.
- (4) Des mécanismes doivent être prévus pour réintégrer les interventions menées au titre des fonds globaux dans la coopération normale au niveau des pays ou des régions après quelques années.

Question 14: Modalités de l'aide

État de la question

La Communauté dispose d'un large éventail de modalités de mise en œuvre de l'aide au développement face à des besoins et dans des contextes variés. Le fait de disposer d'une diversité de modalités de lutte contre la pauvreté, de stabilisation politique, économique et sociale, confère à la Communauté un rôle essentiel dans le cadre de l'action extérieure de l'Union.

L'appui budgétaire: de plus en plus utilisé par la Communauté, il est reconnu comme l'instrument qui favorise le plus l'harmonisation des interventions et leur alignement sur les

politiques et priorités nationales. Il répond aux besoins en terme de dépenses courantes, et réduit les coûts de transactions. L'approche développée par la Commission avec des tranches variables liées aux résultats, constitue une incitation à la mise en œuvre de stratégies de réduction de la pauvreté axées sur les résultats. Il apparaît comme la modalité la plus appropriée pour apporter aux gouvernements et institutions publiques des Etats partenaires les financements nécessaires à l'atteinte des Objectifs du Millénaire. Il a cependant aussi ses faiblesses: dans sa conception actuelle, il répond à des besoins de financement sur une durée brève et repose sur une conditionnalité annuelle avec le risque d'être suspendu à tous moments. Dans les faits plusieurs pays ont reçu des aides budgétaires sans interruption durant des années, mais l'incertitude pesant sur la mise en œuvre de ces appuis et le risque permanent de leur disparition réduisent la capacité des pays bénéficiaires à s'engager dans des financements à moyen terme.

Pour les pays performants, le besoin apparaît clairement d'une modalité qui garde les avantages de l'appui budgétaire sans l'inconvénient de sa volatilité.

L'annulation de la dette: elle a apporté une réponse originale mais limitée dans le temps et même dans son volume. Il s'agit en fait d'aides quasi budgétaires apportées à un groupe de pays définis selon des critères objectifs (pauvres, lourdement endettés) et des engagements par les pays (stratégies de réduction de la pauvreté, stabilité macro économique). Bien que critiquée, il s'agit d'une l'approche innovatrice en terme de transfert de l'aide, mais aussi celle qui a été la plus légère en terme de coûts de transaction pour les pays, le meilleur exemple de coordination et d'harmonisation. Par contre elle est une mauvaise modalité en terme de critères d'allocation des ressources, les pays bénéficiant le plus de l'annulation de la dette n'étant ni les plus pauvres, ni ceux qui ont le plus besoin, ni les mieux gérés.

Les aides sectorielles: à savoir les appuis, souvent sous forme d'aide budgétaire mais aussi éventuellement de type projet, qui soutiennent une politique sectorielle, impliquant un engagement dans le dialogue sectoriel. Il est important de s'assurer que la Commission ait un apport spécifique dans ce dialogue sectoriel, en coordination avec les autres bailleurs.

Les aides de type projets: des projets individuels ou, mieux, des projets s'inscrivant dans des programmes sectoriels. Les aides projets ont l'avantage d'être applicables dans certains types de situations, notamment de crise et d'après-crise, ou lorsque les conditions de gestion ne sont pas réunies (conflit violent, détérioration de la gouvernance). En raison d'un ensemble complexe de règles et de procédures communautaires, la mise en oeuvre des aides projets souffre cependant d'une certaine lenteur. Par ailleurs elles présentent aussi le risque important de ne pas suffisamment respecter l'appropriation par les pays.

Les fonds gérés par la Banque européenne d'investissement: Actuellement, la banque assume un rôle relativement passif dans la politique européenne de développement. Ceci contraste avec le fait que plusieurs mandats externes lui ont été accordés, et sont souvent prolongés. Certains de ces mandats, par exemple dans les pays ACP, constituent une grande partie du volume de fonds disponibles en vertu d'un accord de coopération ou de partenariat. La Banque a repris ces mandats dans le cadre de ses structures existantes. Ceci pose un défi croissant dans la mesure où la culture de référence de la Banque est essentiellement inspirée par ses opérations au sein de l'Union et non dans les pays en développement.

L'approche microprojets: des programmes de soutien aux investissements en structures communautaires de base axés sur le développement local de services essentiels et le dialogue politique à plusieurs niveaux (gouvernement central, gouvernement local, société civile et parlements). L'approche a un impact sur la structuration de la société civile et sur le rôle qu'elle peut jouer dans la mobilisation en faveur de la réduction de la pauvreté.

Le jumelage: son champ d'application géographique actuel se limite aux pays candidats à l'adhésion à l'UE, aux pays voisins des Balkans occidentaux, aux nouveaux États indépendants et à la région méditerranéenne. Il jouera un rôle accru au cours des prochaines années,

notamment dans le cadre de la politique de voisinage. Le jumelage permet de financer le détachement de fonctionnaires des États membres de l'UE dans les pays bénéficiaires. Il peut servir à mettre en œuvre tout projet de renforcement des capacités institutionnelles. Les pays bénéficiaires choisissent l'État membre jumeau et s'engagent à entreprendre et à financer des réformes, tandis que les États membres s'engagent à les accompagner tout au long du processus. À la fin du projet, un système nouveau ou adapté doit fonctionner sous la seule responsabilité et avec les seuls moyens du pays bénéficiaire.

À débattre

- (1) Poursuivre l'accroissement des aides budgétaires générales ainsi que sectorielles selon les modalités courantes d'éligibilité, mais avec plus (ou moins) de poids sur les incitations à travers les tranches variables.
- (2) Développer, en complément des modalités existantes, une nouvelle modalité d'aide, plus prévisible et moins volatile, pour permettre à un gouvernement de s'engager dans les politiques nécessaires à l'atteinte des OMD, y compris le financement des coûts récurrents nécessaires. Cette modalité serait réservée aux pays pauvres plus performants et prendrait en compte des critères d'éligibilité concertés. Il s'agirait d'un appui budgétaire non ciblé engagé pour une période de plusieurs années (3 à 5 ans) avec une revue de progrès avant l'échéance en vue d'un nouvel engagement.
- (3) Remplacer la conditionnalité par la notion de "contrat", à partir d'une approche fondée sur les résultats.
- (4) Afin de protéger les pays en développement contre les effets des chocs externes (commerciaux, catastrophes naturelles, taux de change etc.), différentes options devraient être examinées à la fois dans les modalités ex-post (tels que FLEX) et dans les modalités ex-ante, y compris les instruments basés sur le marché aux niveaux micro et macro.
- (5) Développer également d'autres modalités, notamment pour accroître les capacités institutionnelles des pays bénéficiaires dans des domaines spécifiques. Par exemple, explorer la possibilité d'élargir, en l'adaptant, le jumelage à d'autres pays en développement en Asie, Afrique et Amérique Latine.
- (6) Poursuivre le financement de modalités permettant de répondre aux chocs: du type FLEX et enveloppe B utilisé dans Cotonou, mais aussi examiner la possibilité de développer des réponses appropriées en terme de réduction temporaires du service de la dette.
- (7) Examiner les possibilités pour un rôle plus approprié de la Banque Européenne d'Investissement à l'avenir dans la politique européenne de développement. Ceci inclut des options pour une organisation plus ciblée de la gestion des fonds disponibles pour ses mandats externes, qui renforcerait la dimension développement dans les activités de la banque.
- (8) Dans les situations de crise et d'après-crise, explorer des approches combinant plusieurs instruments financiers de manière à contribuer à la sortie de la crise et à la stabilisation sur le long terme. Une seule stratégie de réponse doit être élaborée, avec des composantes «sécurité/stabilité sur le court terme» et «développement» qui pourront coïncider dans le temps. La typologie de modalités de mise en œuvre, y compris des formes d'aide budgétaire, d'aide projet, de contributions à des fonds fiduciaires, etc. devrait être décidée en fonction du contexte.
- (9) Garder toujours la possibilité de soutenir directement les acteurs non étatiques et leurs interventions, afin de renforcer les approches participatives et faciliter l'appropriation des stratégies de développement par les populations.

3. CONCLUSIONS

Le moment est venu d'engager un débat public sur ces questions. Tout ne doit pas être remis en cause. Il y a un cadre donné, représenté par les engagements internationaux, le Traité et par le projet de Constitution, les accords de coopération et de partenariat et les perspectives financières 2007-2013. Plusieurs points importants de la Déclaration de 2000 doivent être réaffirmés, tant parce qu'ils sont toujours pertinents que pour des raisons de crédibilité. On ne change pas radicalement, tous les cinq ans, une politique qui est une politique de long terme.

Ceci étant, la survie même de la coopération au développement dans un contexte plus que troublé, où de nouvelles priorités en particulier sécuritaires, mobilisent l'attention des opinions publiques et des décideurs politiques, exige un repositionnement. Pour survivre, la coopération a deux options: la voie défensive, c'est-à-dire refuser les interactions avec les autres politiques pour assurer son autonomie ou au contraire clarifier les liens – positifs et négatifs – avec les autres politiques pour mieux affirmer sa spécificité et démontrer son rôle, qui revient le plus souvent à aborder les causes profondes des problèmes. La Commission entend livrer les conclusions de ce débat sous forme d'une Communication à la fin du premier trimestre de 2005.