

**“ Repères pour un examen  
approfondi du programme  
commun européen vers les  
pays d'Afrique, des Caraïbes  
et du Pacifique ”**

Dans les semaines et mois à venir, l'Union européenne va adopter les programmes pays communs pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le soutien de l'UE aux activités de cette coopération commune est financé par le Fonds européen de développement (FED) ainsi que par les programmes thématiques de l'Instrument de coopération au développement (ICD).

Le FED, qui est toujours en cours de ratification par les Etats membres de l'UE, disposera de 23 milliards d'Euros pour la période 2008-2013. Les stratégies thématiques de l'ICD bénéficient, quant à elles, d'une dotation de 17 milliards d'Euros jusqu'en 2013.

Dans l'ensemble, l'UE s'est engagée à augmenter son Aide Officielle au Développement (AOD) puisque, de l'avis général, l'accomplissement des OMD est l'une des priorités de la coopération avec le Sud (Conseil des Affaires Générales et des Relations Extérieures – CAGRE, mai 2005).

Les programmes pays (exposés dans les Documents de Stratégie Pays -DSP) qui seront approuvés couvriront le financement jusqu'en 2013. Ce qui doit être adopté à ce stade du cycle de planification déterminera dans une large mesure la contribution de l'UE à la réalisation des OMD en Afrique pour l'éradication de la pauvreté.

Les programmes devraient être conformes à la législation communautaire en matière de coopération au développement, et notamment :

- Le traité UE (art. 179) qui établit la base légale de la coopération avec les pays en développement et stipule de manière claire que la réduction de la pauvreté est l'objectif principal à atteindre.
- L'accord de Cotonou ACP-UE, accord de coopération entre l'UE et les pays ACP ayant force contraignante.
- L'Instrument de coopération au développement, qui établit le cadre légal de la politique de développement de la Commission européenne. Il inclut la coopération avec les pays ACP dans le cadre de ses programmes thématiques.

De plus, le programme de la Commission s'aligne sur les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide promouvant l'appropriation, l'alignement des actions, l'harmonisation des approches, en insistant sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

Les DSP des pays ACP tirent leurs ressources du FED et de l'ICD. Il va donc de l'intérêt public qu'une responsabilité démocratique soit assurée pour les DSP ACP, et que ces derniers soient examinés selon leur conformité au traité UE, à l'accord de Cotonou et à l'ICD. Deux préalables découlent de ce constat:

- Le Parlement européen doit examiner les DSP ACP de la même manière que les DSP des autres régions ;
- L'assemblée paritaire ACP-UE et les Parlements nationaux des pays ACP doivent évaluer ensemble la coopération ACP-UE.

Les points ci-dessous exposés sont des éléments clé qui devraient guider les processus de consultation et d'approbation des documents pays du programme conjoint de l'UE pour les pays ACP, et assurer la promotion des OMD par les DSP.

## 1. Appropriation

La Commission européenne devrait démontrer qu'elle a suivi les provisions relatives aux consultations exposées dans l'Accord de Cotonou (article 4 et 19.3) et dans l'ICD (articles 19.3 et 20.2) afin d'assurer une large appropriation des DSP.

Les programmes pays sont conformes à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Dans l'objectif d'une harmonisation de ces programmes avec les programmes nationaux des pays partenaires, l'appropriation représente sans conteste l'un des éléments essentiels.

L'accord de Cotonou définit des critères clairs pour la consultation des gouvernements partenaires et des acteurs de la société civile (art. 4 et 19.3) – idem pour l'ICD (art. 19.3 et 20.2).

Néanmoins, diverses études<sup>1</sup> ont démontré que la Commission a échoué dans son effort à prescrire une politique systématique visant à assurer la bonne tenue et conduite des processus de consultation. Par conséquent, certaines consultations n'ont pas eu lieu ou ont été peu transparentes.

Il apparaît aussi évident que certains ministères des affaires sociales des Etats ACP n'ont pas été associés au processus de préparation des DSP, tandis que d'autres, tels que les ministères de l'économie ou des transports<sup>2</sup> ont été intensément consultés. La Commission devrait donc identifier ses politiques garantissant un processus de consultation dans les pays ACP et fournir des informations sur les consultations qui se sont tenues dans chaque pays, en incluant avec qui, quand, les enregistrements des réunions et l'impact que ces dernières ont eu.

## 2. Santé et éducation

La Commission européenne doit démontrer que les programmes pays ACP promeuvent les secteurs évoqués dans les OMD, et doit faire en sorte que l'objectif de 20% de santé élémentaire et d'éducation soit atteint en 2009.

Depuis 2001, le budget européen spécifie chaque année que 20% de l'aide européenne, y compris l'aide aux pays ACP, doit être allouée à la santé primaire et à l'éducation, et que 35% doit aller aux secteurs sociaux. L'instrument de coopération au développement (ICD) inclut une déclaration adoptée par la Commission prévoyant la mise en œuvre de ces objectifs d'ici 2009<sup>3</sup>.

Si les programmes pays pour l'Asie et l'Amérique latine font montre d'un effort pour suivre ces objectifs, tel n'est pas le cas pour les pays ACP alors même que des études internationales ont montré que l'Afrique est le continent le plus en retard dans la mise en œuvre des OMD<sup>4</sup>. Des informations prévisionnelles sur 70 ébauches de DSP de pays ACP montrent que la santé est une priorité dans 8 pays et l'éducation dans 9 pays<sup>5</sup>.

De nombreux pays ACP tentent de faire face à de sérieux problèmes en matière de santé et d'éducation et au fossé persistant dans le financement de ces

1. Eurostep (2006), *Nous décidons, Vous vous l'appropriez! Evaluation de la programmation de l'aide de la Communauté européenne aux pays ACP dans le cadre du 10e Fonds Européen de Développement (FED)*.

2. Alliance2015 (2007), *2015-Watch: The EU's contribution to the Millennium Development Goals- Halfway to 2015: Mid-term Review*, p. 43

3. Communication de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE concernant la position commune du Conseil sur l'adoption d'un Règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument de financement de la coopération au développement

4. Nations Unies (2007), *l'Afrique et les Objectifs du Millénaire pour le développement – Le point en 2007*.

5. Commission Européenne, analyse sectorielle du 10ème FED, [http://ec.europa.eu/development/Geographical/Maps/domaines\\_de\\_concentration.pdf](http://ec.europa.eu/development/Geographical/Maps/domaines_de_concentration.pdf)

secteurs. Le Parlement européen a demandé une augmentation du soutien au secteur social au travers de la résolution 2005/2141 sur l'efficacité de l'aide et sur la corruption dans les pays en développement et de la résolution 2006/2079 sur l'appui budgétaire aux pays en développement.

D'après plusieurs études récentes<sup>6</sup> et les informations mises à disposition par la Commission<sup>7</sup>, on peut conclure que la Commission européenne allouera environ 6% de son assistance au développement des pays ACP pour soutenir la santé et l'éducation<sup>8</sup>, l'appui budgétaire général mis à part. Ceci doit être comparé aux 10% de l'exercice précédent.

### 3. Genres et Justice

La Commission européenne devrait évaluer la manière dont les inégalités entre les genres sont prises en considération dans la préparation des DSP, quelles actions sont prévues pour mettre fin aux violences faites aux femmes, enrayer les disparités scolaires entre filles et garçons, soutenir la santé maternelle et lutter contre la mortalité infantile. Elle devrait également examiner les consultations qui ont été menées avec les défenseurs de l'égalité des sexes.

Les OMD définissent la promotion de l'égalité des genres comme étant un enjeu fondamental impliquant des orientations spécifiques liées à la santé maternelle et à la mortalité infantile. La propagation du SIDA est associée aux violences faites aux femmes. Les disparités entre l'éducation des filles et des garçons constituent un problème majeur également identifié par les OMD comme perpétuant les injustices sexuelles et le retard mental. Si la politique de la Commission européenne qui consiste à traiter l'égalité des genres comme un enjeu transversal est énoncée sous une formule standard dans les DSP, dans les faits, elle n'est que rarement traduite de manière efficace par la mise en œuvre de mesures spécifiques répondant aux problèmes associés aux injustices existant dans le domaine de l'égalité des genres.

### 4. Appui budgétaire général (ABG)

La Commission devrait garantir l'identification dans les Documents stratégie pays des conditions convenues avec le pays partenaire concernant l'Appui budgétaire général et s'assurer que ce dernier inclut les financements prévisibles sur le long terme pour les dépenses récurrentes tels que les salaires versés aux enseignants et aux employés du secteur de la santé.

L'appui budgétaire général est le fer de lance de la Commission européenne. Cette dernière estime qu'actuellement un quart du financement des programmes des pays ACP devrait être financé par un soutien macroéconomique. A titre de comparaison, l'appui budgétaire général dans le cadre du soutien aux pays d'Asie et d'Amérique latine n'a pas augmenté substantiellement.

6. CONCORD, (2007), *Briefing Paper – ACP-EU Relations: Will the EU deliver on its promises?*  
Alliance2015, (2007), *2015-Watch: The EU's contribution to the Millennium Development Goals- Halfway to 2015: Mid-term Review*

Alliance for Global Health, (2007), *An Unhealthy Prognosis? The EC's development funding for health*  
Alliance for Global Health, (2007), *Health Warning: Why Europe must act now to rescue the health Millennium Development Goals*

7. Commission Européenne, *analyse sectorielle du 10ème FED*, [http://ec.europa.eu/development/Geographical/Maps/domaines\\_de\\_concentration.pdf](http://ec.europa.eu/development/Geographical/Maps/domaines_de_concentration.pdf)

8. Les financements de la CE pour la santé (3,3%) et l'éducation (2,7%) en tant que secteurs de concentration identifiés dans les DSP. Cette estimation est basée sur le total disponible pour la programmation pays, ce qui représente 10 milliards d'euros sur les 23 milliards du financement disponible pour le 10ème FED.

L'appui Budgétaire Général peut potentiellement être un instrument efficace, assurant des finances prévisibles à moyen et long terme<sup>9</sup>. Ceci est capital pour construire des systèmes efficaces en matière de santé et d'éducation, pour lesquels la formation et l'emploi de millions de professionnels de la santé et de professeurs sont essentiels dans les pays en développement. Il est donc important que l'utilisation de l'Appui budgétaire soit expressément liée à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, et que les mécanismes d'évaluation surveillant les budgets nationaux aient ceci comme objectif central.

## 5. Une comptabilité statistique crédible

La Commission devrait confirmer qu'elle adoptera les règles de la DAC de l'OCDE pour l'élaboration de la comptabilité statistique de ses dépenses sectorielles.

La Commission a pour obligation de présenter un rapport de ses contributions devant le Parlement Européen, les Etats membres et la Direction de la coopération pour le développement (DAC) de l'OCDE. Il va donc de l'intérêt public que les chiffres fournis soient justes et conformes aux standards internationaux définis par la DAC de l'OCDE. La rigueur statistique des chiffres présentés devrait rester l'une des priorités de la Commission européenne.

## 6. Coopération régionale et commerce

La Commission doit pouvoir garantir que l'aide octroyée pour les ajustements liés aux Accords de Partenariat Economique (APE) est, comme il a été promis, complémentaire. Cette aide fournie pour les ajustements ne doit pas être versée aux dépens des secteurs des OMD dans les pays où les APE ont été conclus. De même, les pays ayant conclu des APE ne doivent pas avoir, en matière de financement, la priorité sur d'autres pays qui les auraient refusé.

La Commission européenne a mis clairement l'accent sur le suivi des APE dans ses programmes régionaux. Les pays ACP ont insisté pour que l'argent versé le soit de manière additionnelle et pas simplement soustrait des réserves de fonds de l'AOD.

Priorité a ainsi été donnée au soutien au commerce, tandis que d'autres programmes régionaux ont été suspendus. Au sein des programmes régionaux, il semble que très peu de place ait été laissée à l'intégration de secteurs convergents n'étant pas liés aux activités des APE. Cela porte préjudice à la poursuite des activités de coopération qui ont été mises en œuvre au cours des précédents FED et détourne les ressources d'autres objectifs de développement.

La promesse que le soutien au commerce (nécessaire à l'ajustement aux APE) serait financé de manière additionnelle et indépendante du 10e FED n'a pas été tenue. De même, le soutien aux APE a affaibli l'aide aux secteurs visés par les OMD. Enfin, le délai de ratification prévu pour le 10e FED soulève de sérieux doutes quant à l'efficacité d'un tel soutien pour l'ajustement aux APE.

L'initiative de la Commission de l'Aide au Commerce devrait couvrir les coûts d'ajustement.

9. L'assistance de l'UE à travers l'Appui Budgétaire général prévoit un engagement de 3 ans. Des propositions développées à la Commission pourraient prolonger cet engagement à 6 ans, dans le cadre d'un contrat OMD.

## 7. Environnement durable

La Commission européenne devrait assurer la promotion des questions environnementales au sein des programmes et stratégies pays/régions ainsi que dans son dialogue permanent sur la coopération au développement avec ses partenaires. Elle devrait garantir que les outils choisis pour intégrer les préoccupations liées à l'environnement tels que les diagnostics environnementaux, les études d'impact sur l'environnement et les évaluations environnementales stratégiques soient utilisés systématiquement, de manière approfondie et avec transparence.

Le 7e OMD insiste sur la nécessité d'assurer un environnement durable et d'enrayer la tendance actuelle d'épuisement des ressources naturelles. Dans l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, le taux de dégradation environnementale est un véritable fléau qui sera préjudiciable aux efforts entrepris pour éradiquer la pauvreté. Le tout étant exacerbé par les impacts prévus du changement climatique sur l'eau douce, la production agricole et les communautés vulnérables. Le Consensus européen pour le développement appelle à une action renforcée pour l'intégration de l'environnement dans les programmes géographiques et l'Accord de Cotonou déclare que les principes pour la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles devraient être appliqués et intégrés à tous les niveaux du partenariat.

## 8. Gouvernance

La Commission européenne devrait rendre publiques ses évaluations de profil de gouvernance pour chaque pays. Elle devrait également publier des informations sur les activités financées sous la tranche incitative du profil de gouvernance.

La gouvernance, fondée sur le respect des Droits de l'Homme et de l'état de droit est un élément crucial pour la réalisation des OMD. Cependant, l'utilisation qui est faite par la Commission des profils de gouvernance semble être aussi bien un moyen d'appuyer certaines approches du développement que de promouvoir sérieusement une gouvernance efficace.

A l'heure de décider d'éventuels financements additionnels incitatifs, les critères retenus sont davantage liés aux intérêts de l'UE (migration, contre-terrorisme et libéralisation des marchés) qu'à une conception générale des pratiques de bonne gouvernance.

La promotion des concepts d'égalité des sexes et d'accès universel aux services sociaux élémentaires n'est pas évidente. Cela porte à confusion et nuit au véritable concept de gouvernance.

**Septembre 2007**

# Democratic Scrutiny of EU aid

## Benchmarks for scrutiny of the joint EU programme to Africa, Caribbean and Pacific countries

The Benchmarks have the support of the following organisations:

International Organisations and Networks	
Organisation	Country
Alliance 2015	Europe
Aprodev	Europe
Christian Blind Mission International	International
Eurostep	Europe
Fern - The Forest and the European Union Resource Network	Europe
LDC Watch	International
Oxfam International	International
Social Watch	International
World Vision International	International
World Wide Fund for Nature (WWF)	International

National Organisations	
Organisation	Country
Alliance Sud	Switzerland
CESVI	Italy
Bulgaria Gender Research Foundation	Bulgaria
Concern Worldwide	Ireland
Demetra Association - Burgas	Bulgaria
Deutsche Welthungerhilfe (DWHH)	Germany
DSW (German Foundation for world population)	Germany
Europe External Policy Advisors (EEPA)	Belgium
Fundatia pentru Dezvoltarea Societatii civile (FDSC)	Romania
Hivos	Netherlands
IBIS	Denmark
KEPA	Finland
Kopin	Malta
Netherlands Institute for Southern Africa (NiZa)	Netherlands
Marie Stopes International	UK
Oikos	Portugal
SNV - Netherlands Development Organisation	Netherlands
Somali Organisation for Community Development Activities (SOCDA)	Somalia

Les "repères pour un examen approfondi du programme commun européen vers les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique" exposent les attentes que les organisations de la société civile ont de la coopération de l'UE avec les pays ACP pour la période 2008-2013. Ils ont reçu le soutien d'individus, d'organisations de la société civile et de réseaux d'Europe ou d'ailleurs. Une liste de soutien aux benchmarks est disponible sur:

<http://www.acp-programming.eu/wcm/content/view/1377>