



Confédération européenne des ONG
d'aide au développement

Groupe de travail CONCORD Cotonou
Note d'information

10^{ème} FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT: le partenariat menacé

"Notre aide est très logiquement, [...], proportionnellement plus concentrée sur l'aide au commerce au sens large. Cela inclut l'aide dans la mise en œuvre de traités commerciaux tout autant que les infrastructures liées au commerce" Louis Michel, Commissaire européen au Développement et à l'Aide humanitaire, discours sur le 10ème FED prononcé durant l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-EU à Wiesbaden, le 26 juin 2007.

1. Qu'est-ce que l'exercice de programmation?

L'exercice de programmation est le processus de consultation entre l'UE et les gouvernements respectifs des pays des ACP par lequel l'utilisation des montants attribués aux pays ACP individuels ainsi qu'aux régions ACP pour les années à venir est planifié. Le processus de programmation détermine:

- les secteurs prioritaires pour l'aide;
- le type d'aide à fournir;
- les agences convenant le mieux à la mise en œuvre

Le processus de programmation, dirigé par la Commission européenne, en théorie en coopération avec les gouvernements des ACP, est supposé inclure des parlementaires des ACP, la société civile et les autorités locales.

2. Où en sommes-nous dans ce processus?

Les négociations sur la programmation pour la période 2008-2013 sont à présent pratiquement achevées. Les Etats membres de l'UE ont examiné la plupart des projets de Documents Stratégie Pays (DSP) et ont fait part de leur opinion favorable. Les Documents Stratégie Régionaux doivent encore être examinés mais représentent une moindre part du 10ème Fond Européen de Développement (FED). Les Documents Stratégie Pays du Pacifique ont déjà été signés. Toutefois, le 10ème FED ne sera pas versé avant la ratification de l'Accord de Cotonou révisé et du protocole interne du 10ème FED. Il semble peu probable que ces documents puissent être approuvés avant la fin 2008 d'après nos discussions avec les représentants des ACP et des Etats membres de l'UE. Nous ne comprenons donc pas la pression exercée par la Commission européenne qui pousse les Etats des ACP à approuver les Documents Stratégie Pays avant la fin 2007.

Clairement, des indications laissent à penser que les parlements et la société civile ont été tenus écartés de ce processus, malgré les exigences en matière de participation de l'Accord de Cotonou. On peut se demander s'il était vraiment trop difficile de mettre en œuvre des processus de participation par rapport à l'élaboration de ces plans d'aide, ou si la Commission européenne et les gouvernements des ACP ont délibérément tenté d'exclure les parlements et la société civile du processus. Il serait dès lors utile d'évaluer dans quelle mesure ces Documents Stratégie Pays répondent aux besoins des femmes et des hommes vivant dans la pauvreté dans les pays ACP.

Le travail que projette d'entreprendre l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-EU concernant le suivi de ces plans d'aide dans les mois à venir est par conséquent tout à fait pertinent.

3. Préoccupations clés et leçons à tirer jusqu'à présent (novembre 2007)

Que nous apprennent les premiers projets de Documents Stratégie Pays et les discussions au sein du Conseil?

- La **ratification de l'Accord de Cotonou révisé et du protocole interne du 10ème FED** dans les temps se heurte à de réelles difficultés dans les différents parlements de l'UE et des ACP. Alors que la Commission avançait que cela entraînerait de grandes difficultés pour la mise en œuvre des fonds et créerait de sérieux problèmes, il semble à présent que l'on aura recours aux fonds des 8ème et 9ème FED pour combler les manques. La hâte avec laquelle on demande d'adopter les Documents Stratégie Pays est souvent interprétée comme une tentative de réduire la capacité de négociation des pays ACP, qui se concentrent déjà sur les négociations des APE. Ces plans d'aide doivent-ils réellement être finalisés maintenant alors qu'ils ne seront pas mis en œuvre avant la fin 2008? Pourraient-ils être rouverts afin de permettre aux parlementaires et à la société civile de participer au processus?
- Alors que l'UE continue à réaffirmer son engagement en vue de garantir que les ACP puissent décider des stratégies de développement de leurs économies et sociétés en toute souveraineté ("appropriation"), tout indique que certaines **priorités en matière d'aide ont été imposées aux gouvernements des pays ACP** dans ce processus. Le poids économique et politique inégal n'a pas aidé les pays ACP à obtenir ce qu'ils

souhaitaient de ces négociations. On peut remarquer l'accent mis sur des priorités européennes comme la gouvernance et la compétitivité, au détriment de secteurs comme la santé, l'éducation, l'agriculture, le développement rural, généralement identifiés comme des priorités en vue d'éliminer la pauvreté par les acteurs locaux (comme par exemple le Cameroun, le Mali, Madagascar ...)

- D'après nos collègues dans plusieurs pays des ACP, la **participation et la consultation d'acteurs non étatiques et de parlementaires a été faible à inexistante**. Dans de rares cas où des organisations de la société civile ont été invitées à participer, l'impact des discussions n'a pas été mesuré, les invitations, agendas et documents préparatoires arrivaient tardivement et les Parlements n'ont pas participé. Les délégations de l'UE et les gouvernements des pays ACP semblent avoir rarement joué un rôle proactif en vue d'engager la société civile et les parlements nationaux de manière transparente et constante (notamment le Burundi, le Mali, le Cameroun, le Burkina Faso, la RD Congo, etc.).
- Une partie des sommes destinées aux pays ACP n'a été attribuée qu'à la condition que le pays mette en place **des mesures de gouvernance selon des critères définis de manière unilatérale par la Commission** (profil de gouvernance et grilles d'évaluation). Outre ce qui peut être considéré comme des critères plus consensuels, comme ceux liés par exemple aux droits de l'homme, à la démocratie ou à la transparence, les critères et mesures subséquentes incluent la gestion des flux migratoires et la réadmission des illégaux, la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive ainsi que des politiques favorables au secteur privé, avec notamment des réformes fiscales, des réglementations du travail plus souples (liées aux APE). C'est une manière d'introduire les intérêts économiques et géopolitiques européens dans le processus de programmation, ce qui est tout à fait contraire au principe d'appropriation. En outre, la méthodologie consistant à attribuer de 10% à 30% en plus de l'enveloppe initiale de chaque pays n'a pas fait l'objet d'une discussion et n'a pas été rendue publique. Les Parlements comme la société civile ont été écartés de ce processus. (par exemple en Zambie, au Sénégal, ...).
- **Les dépenses en santé et éducation** sont essentielles en vue d'atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire. Toutefois, des chiffres récents émanant de la Commission ont montré que la réalité est loin d'être satisfaisante, puisque 6 % seulement du financement initial pour les pays ACP sera attribué en soutien des secteurs de la santé et de l'éducation. C'est moins que dans le cadre du 9ème FED. La Commission européenne argumente que l'aide fournie au travers de l'Appui Budgétaire Général (ABG) contribuera à renforcer la santé et l'éducation mais n'a pas encore pu démontrer qu'elle arrivera à mettre en place des mécanismes d'appui budgétaires s'appliquant à la santé et à l'éducation. La CE devrait œuvrer à la suppression des plafonds budgétaires des dépenses du FMI dans les secteurs sociaux si elle souhaite rester crédible par rapport à une augmentation de ses dépenses en soins de santé et en éducation à travers l'ABG.
- Dans le contexte des négociations APE, les pays ACP ont demandé des ressources supplémentaires en vue de renforcer leurs infrastructures économiques et leurs capacités de production et aussi pour faire face aux coûts d'ajustement liés aux APE. Nous comprenons que les **coûts d'ajustement des APE** ont été introduits dans le cadre des projets de Documents Stratégiques Pays et Régionaux sous le 10ème FED. Ces coûts supplémentaires devraient être couverts par de nouvelles ressources que devraient trouver la CE et les Etats membres.

4. Recommandations à l'APP

En tant que membres du Groupe de travail Cotonou (Aide), nous observons dans le cadre de notre dialogue avec les représentants des ACP (gouvernement, parlementaires et société civile), que les principes de l'appropriation et de la participation, ainsi que l'objectif de réduction de la pauvreté, inscrit dans l'Accord de Cotonou, sont violés dans le cadre du processus de programmation du 10ème FED. Nous comprenons que cela est dû à des procédures manquant de transparence et non participatives, qui écartent souvent les parlementaires et la société civile du processus. Nous comprenons également que les fonds du 10ème FED ne seront pas disponibles avant la fin 2008 à la suite de retards dans les procédures de ratification. De ce fait, nous demandons à l'Assemblée Parlementaire Paritaire:

- **De demander aux gouvernements de l'UE et des ACP d'utiliser le temps disponible avant l'entrée en vigueur du 10ème FED (fin 2008 ou plus tard), afin de lancer des discussions plus larges sur la teneur des Documents Stratégiques Pays/Régionaux. Ceci en incluant des représentants des parlementaires et de la société civile.**
- **De mettre en place un processus fort et transparent permettant à l'Assemblée Parlementaire Paritaire de contrôler avec soin la définition, la mise en œuvre et la révision des Documents Stratégiques Pays/Régionaux.**
- **De garantir que la coopération au développement UE-ACP n'est pas déterminée ou influencée par des intérêts politiques et économiques européens mais soutienne les objectifs de développement nationaux et les priorités locales en vue d'éliminer la pauvreté.**