

Groupe de travail Cotonou de CONCORD Document d'information

PERSPECTIVES FINANCIERES ET LA NOUVELLE POLITIQUE EXTERIEURE DE LA CE

1. Le contexte

Tous les 5 à 7 ans, l'Union Européenne révisé son plan pluriannuel de dépenses et négocie les ressources à attribuer à différentes orientations politiques. Ce processus s'appelle le système des « Perspectives Financières ». Dans le cadre des Perspectives Financières, la Commission Européenne (CE) a pris l'initiative de rationaliser les instruments de son aide extérieure sous la rubrique "L'Europe comme partenaire mondial". Le budget global de cette rubrique pour la période 2007-2013 sera de 49.463 milliards €.

2. Ce que fait la CE

A la suite des négociations et de l'accord conclu par la Commission Européenne, le Parlement européen et le Conseil, les nouveaux instruments de l'aide extérieure de la CE prévoient les allocations financières indicatives suivantes pour la période 2007-2013:

- Instrument de Coopération au Développement – **ICD** – 16.897 milliards €
- Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat – **IEPV** – 11.181 milliards €
- Instrument de Pré adhésion – **IPA** – 11.468 milliards €
- Instrument de Stabilité – 2062 milliards €
- Instrument des Droits Humains et de la Démocratie – 1.104 milliards €

L'accord final sur l'ICD est relativement proche des recommandations de CONCORD et est le résultat d'un excellent travail collectif de plaidoyer des ONG dans toute l'Europe. Les éléments-clé sont les suivants:

- **L'ICD est uniquement basé sur les principes des politiques de développement** définis dans l'Article 179 du Traité CE (qui limite strictement son utilisation à la coopération avec les pays en développement, et cet instrument a été séparé de l'instrument de coopération économique avec les pays industrialisés).
- **Comme instrument géographique**, l'ICD sera la source de financement des stratégies par pays et des programmes indicatifs nationaux (programmes géographiques) destinés aux pays en développement d'Asie, d'Amérique Latine, d'Asie Centrale et du Moyen-Orient qui ne sont pas couverts par l'IEPV ou l'IPA, ainsi qu'à l'Afrique du Sud (48 pays au total). 100% des dépenses des programmes géographiques seraient éligibles au titre d'Aide Publique au Développement (APD).

Il y a aussi **5 programmes thématiques ouverts à tous les pays en développement**, y compris ceux d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique (ACP) et ceux qui sont couverts par l'IEPV, qui compléteront les programmes géographiques. Les cinq programmes thématiques ont un budget indicatif de 5.596 milliards € pour 2007-2013 :

- Acteurs non étatiques (ANE) et autorités locales (LA) – 1639 milliards €
- Sécurité alimentaire – 1709 milliards €
- Investissements dans les ressources humaines (développement humain et social) – 1060 milliards €
- Environnement, gestion des ressources naturelles et énergie – 804 millions €
- Migration et asile – 384 millions €

Un sixième programme thématique est également prévu pour mettre en place des mesures d'accompagnement dans les pays ACP du protocole du sucre (1244 millions €).

Les principes suivants s'appliqueront à ces programmes thématiques:

(a) Les objectifs politiques de la Communauté ne peuvent pas être atteints efficacement et de façon appropriée au moyen de programmes géographiques, et les programmes thématiques sont mis en oeuvre par ou à travers des organisations intermédiaires, telles que des organisations non gouvernementales ou d'autres acteurs non étatiques, des organisations internationales ou des mécanismes multilatéraux. Cela inclut des initiatives mondiales de soutien des ODM, du développement durable ou des biens publics au niveau mondial.

(b) Les actions sont du type suivant:

- des actions multirégionales et/ou des actions transversales, comprenant les projets pilotes et novateurs;
- des actions pour lesquelles il n'y a pas d'accord avec le(s) gouvernement(s) partenaire(s);
- des actions liées au but d'un programme thématique spécifique qui correspond à une priorité des politiques de la Communauté ou à une obligation internationale, ou encore à un engagement de la Communauté;
- si nécessaire, des actions dans les cas où il n'y a pas de programme géographique ou en cas de suspension de celui-ci.

Les priorités de l'assistance de l'UE dans le cadre de l'Instrument de Coopération au Développement sont présentées dans:

- **Pour les programmes thématiques**, un document de stratégie et un programme pluriannuel préparé par les DG compétentes (Développement ou Relex) et transmis à AIDCO pour leur mise en oeuvre. Sur cette base, AIDCO élabore les programmes d'action annuels. Aussi bien les documents de stratégie que les programmes d'action annuels seront soumis pour approbation au comité des Etats Membres qui assiste la CE pour la gestion de l'ensemble de l'ICD. Le Parlement a un droit de regard selon les modalités habituelles de la comitologie.
- **Pour les programmes géographiques**, les documents de stratégie par pays (DSP) basés sur les besoins et les performances de chaque pays, serviront de base à la programmation de l'aide au développement de l'UE. Le document de stratégie par pays inclura un programme indicatif national pluriannuel qui définit les domaines prioritaires et les affectations financières. Les documents de stratégie par pays doivent être approuvés par le comité des Etats Membres de l'ICD et sont également soumis au contrôle du Parlement Européen.
- **Pour les deux catégories**, les programmes d'action annuels spécifient les objectifs poursuivis, les domaines d'intervention, les résultats attendus, les procédures de gestion et le montant total du financement prévu. Ils contiennent une description des opérations à financer, une indication des montants alloués à chaque opération et un calendrier.
- **Il est prévu de décentraliser une grande partie de la gestion des programmes thématiques** vers les délégations et de concentrer l'aide dans un certain nombre de pays prioritaires, ce qui est en contradiction avec le principe de l'éligibilité de tous les PVD dans le cadre de l'ICD.

Le rôle de contrôle des documents de stratégie par pays de la Commission Développement du Parlement Européen a été fondamental pour assurer que les objectifs du règlement de l'ICD et les principes du Consensus Européen sur le développement soient pleinement respectés. Malheureusement, il y a eu jusqu'ici très peu de consultation de la société civile lors de la préparation des documents de stratégie, des programmes pluriannuels et des programmes d'action annuels. Même dans le cas du programme thématique pour les acteurs non étatiques et les autorités locales, les consultations au niveau local n'ont eu lieu que dans très peu de pays et la SC ne s'est pas vue offrir la possibilité de contribuer réellement au processus à Bruxelles. **Pour le budget 2007, la plupart des appels à propositions centralisés par la CE à Bruxelles sont ouverts pour le moment. Les appels 'pays' publiés par les délégations sortent petit à petit mais un grand nombre d'entre eux sont encore attendus. Les appels 'pays' déjà publiés montrent une grande diversité d'approches et de priorités qui ne cadre pas toujours avec les objectifs définis dans les stratégies des programmes en particulier pour le programme d'appui aux ANE et AL. La CE prépare maintenant les plans d'action annuels 2008 et il ne semble pas que l'on puisse attendre une réelle amélioration du processus de consultation.**

3. Nos recommandations

- **Nous sollicitons une réelle discussion de fonds sur la participation des OSC** aux programmes thématiques et géographiques, qui associe un large éventail d'acteurs, et qui doit être basé sur des engagements politiques afin d'assurer que la programmation des stratégies thématiques soit un processus ouvert et transparent, qu'elle intègre la stratégie des acteurs, et soit suffisamment flexible pour tirer les leçons de l'expérience de l'année précédente.
- Il est **nécessaire d'établir un dialogue systématique à long terme ainsi que de bonnes relations de travail et de coopération entre les organisations de la société civile et les Délégations de la CE**. Il existe une opportunité de renouveler l'engagement des Délégations de la CE aux côtés de la société civile dans les discussions politiques indispensables à la mise en oeuvre efficace des nouveaux instruments et programmes d'aide de la CE.
- La CE devrait fournir des occasions aux acteurs de la société civile dans les pays en développement d'exprimer leurs opinions sur la façon dont la Délégation de la CE **pourrait soutenir et renforcer la capacité de la société civile**, au moyen de nouveaux programmes thématiques, tout en complétant les programmes indicatifs nationaux. **Les Délégations de la CE doivent être particulièrement proactives, afin d'atteindre les groupes marginalisés, vulnérables et difficiles à toucher** avec l'aide des ONG de développement européennes actives dans ces secteurs.
- Un mécanisme devrait être mis en place dans le cadre du processus de programmation des documents de stratégie par pays, afin d'assurer que les **programmes thématiques ne deviennent pas une excuse** pour éviter de relever les défis fondamentaux décrits dans les analyses par pays, et que le principe de subsidiarité soit appliqué dans un esprit de complémentarité et de valeur ajoutée qui tienne compte de la pratique et de l'expérience.
- Un **rapport annuel** sur chacun des programmes thématiques devrait être présenté au comité des Etats Membres et au Parlement Européen, et être publié sur le site Web de la CE pour informer ses partenaires stratégiques.
- Une partie du budget devrait être destinée à **intégrer un véritable espace d'évaluation d'impact, d'apprentissage et de dialogue** dans l'ensemble des programmes thématiques. Les objectifs seraient d'améliorer les connaissances, encourager les synergies et offrir des occasions de consultation et de réflexion stratégique.
- Afin d'assurer que **l'intégration systématique (mainstreaming) des problématiques transversales** ne se limite pas à un simple engagement rhétorique, la Commission Européenne devrait mettre en place:
 - (1) Un système d'affectation explicite des ressources humaines et financières adaptées au thème transversal spécifique et l'organisation de réunions de dialogue entre les multiples parties prenantes
 - (2) Des mécanismes de supervision et d'évaluation robustes, y compris le développement d'indicateurs adaptés, de mécanismes pour ventiler les données par âge, sexe, etc.
 - (3) L'inclusion de problématiques transversales dans les directives de programmation et la gestion du cycle de projet (PCM), et de solides systèmes de responsabilisation.
- Tous les programmes thématiques et leurs stratégies respectives devraient explicitement prévoir une composante de **sensibilisation du grand public** qui ne soit pas exclusivement liée au programme d'appui aux acteurs non étatiques et aux autorités locales.

Pour davantage d'informations: www.concordeurope.org