

Document d'information du groupe de travail Cotonou de CONCORD

10^{ème} FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT : un partenariat menacé

« Notre aide, fort logiquement, [...], porte proportionnellement plus sur l'aide au commerce, entendue au sens large, c'est-à-dire aussi bien l'aide à la mise en œuvre d'accords commerciaux que les infrastructures liées au commerce. » Louis Michel, Commissaire européen en charge du développement et de l'aide humanitaire, discours sur le 10^{ème} FED prononcé à l'occasion de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, le 26 juin 2007, à Wiesbaden.

1. Qu'est-ce que le Fonds européen de développement ?

Le Fonds européen de développement (FED) est le principal instrument de l'aide communautaire européenne pour la coopération au développement avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ce fonds est reconstitué tous les 5 ans par les États membres de l'UE en fonction d'une grille de financement convenue. Cette année marque le début du 10^{ème} FED, qui couvre la période 2008-2013.

2. Quelle est la situation actuelle ?

Pour l'heure, les fonds du 10^{ème} FED ne peuvent être débloqués en raison des retards pris dans la ratification de l'Accord de Cotonou révisé et dans l'accord interne entre États membres de l'UE. Il se fait aussi que du côté des 78 États ACP, on n'a pas encore recueilli les 2/3 des signatures requises. Tous les documents de stratégie par pays (DSP) et tous les Programmes indicatifs nationaux (PIN) des pays ACP n'ont pas non plus été adoptés ou signés.¹ Quant à l'exercice de programmation régionale, il accuse lui aussi du retard à cause des lenteurs dans les programmations nationales et des incertitudes qui planent sur les négociations des APE.

3. Quels sont les futurs enjeux ?

On accuse trop souvent les pays ACP de ne pas avoir une capacité d'absorption suffisante alors que ce sont ces retards qui les empêchent d'engager concrètement tous les fonds en temps voulu. Au titre de l'Accord de Cotonou, l'UE a fixé la date-buttoir à laquelle tous les fonds doivent être légalement engagés. Les fonds non engagés peuvent être « désengagés » et transférés vers la réserve générale. L'usage des fonds de la réserve générale est laissé à la discrétion de la Commission européenne pour autant qu'elle obtienne l'accord du Conseil paritaire des Ministres ACP-UE, ce qui réduit d'autant l'enveloppe globale mise à disposition des pays ACP.

4. Quel rôle pour l'Assemblée parlementaire paritaire ?

Les parlements et la société civile ont manifestement été laissés sur la touche durant l'exercice de programmation du 10^{ème} FED alors que l'Accord de Cotonou prévoyait leur participation. Il importe par conséquent de voir dans quelle mesure les documents de stratégie par pays répondent effectivement aux besoins des hommes et des femmes en situation de pauvreté dans les pays ACP. Il ressort d'une analyse des DSP accessibles au public que la gouvernance, les infrastructures, l'intégration régionale et le commerce sont les secteurs primordiaux les plus souvent cités. Le travail de contrôle de l'aide (revue à mi-parcours) que l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE se propose d'effectuer au cours des prochains mois en concertation avec les parlements nationaux est donc parfaitement justifié.

5. Principales préoccupations et leçons apprises jusqu'ici (février 2008)

Que nous apprennent les documents de stratégie par pays et les débats du Conseil ?

- **La ratification de l'Accord de Cotonou révisé et de l'accord interne du 10^{ème} FED** a pris du retard. D'après la Commission, ce retard devrait engendrer de grosses difficultés dans la mise en œuvre des fonds et créer de sérieux problèmes, à telle enseigne que l'on envisage d'utiliser des fonds du 9^{ème} FED pour faire la soudure.
- Alors que l'UE ne cesse de réaffirmer son attachement au principe « d'appropriation » (qui garantit aux pays ACP le choix souverain de leurs stratégies de développement économique et sociétal), plusieurs

¹ Pour en savoir plus : http://ec.europa.eu/development/how/iqsg/documents_library_en.cfm

éléments corroborent la thèse selon laquelle **certaines priorités de l'aide auraient été imposées au gouvernement des ACP**. Loin d'avoir le poids économique et politique de leur interlocuteur, les ACP n'ont pu obtenir ce qu'ils attendaient de ces négociations. On peut observer l'importance accordée à certaines priorités de la CE comme la gouvernance et la compétitivité, au détriment de secteurs tels que la santé, l'éducation, l'agriculture ou le développement rural, généralement considérés comme prioritaires par les acteurs locaux pour éradiquer la pauvreté (Cameroun, Mali, Madagascar, par ex.).

- D'après nos collègues des pays ACP, **la participation et la consultation des parlementaires et des acteurs non étatiques ont été faibles, voire inexistantes**. Dans les rares cas où les organisations de la société civile ont été invitées à participer, l'impact de ces discussions n'a pas été mesuré, les invitations, l'ordre du jour et les documents préparatoires ont été envoyés tardivement et les Parlements n'ont pas été associés aux discussions. Les délégations de la CE et les gouvernements ACP ne se sont guère empressés d'impliquer la société civile et les parlements nationaux de manière transparente et cohérente. (ex. Mali, Cameroun, Burkina Faso, RDC, etc.)
- Une partie de l'enveloppe réservée aux pays ACP a été allouée à condition que le pays prenne des **mesures de gouvernance répondant aux critères définis unilatéralement par la Commission** (profil de gouvernance et grilles d'évaluation). Hormis les critères de nature relativement consensuelle, liés notamment aux droits humains, à la démocratie et à la transparence, on y trouve aussi des critères et des mesures d'accompagnement tels que la gestion des flux migratoires et la réadmission des immigrants clandestins, la lutte contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive, sous oublier des politiques favorables au secteur privé comme la réforme de la fiscalité et un assouplissement de la réglementation du travail (en lien avec les APE). Pire, la méthode consistant à allouer 10% à 30% supplémentaires de l'enveloppe initiale à chaque pays n'a jamais été discutée avec les parties prenantes ni rendue publique (Zambie, Sénégal, par ex.).
- **Les dépenses en matière de santé et d'éducation** sont indispensables à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Or c'est une tout autre et bien triste réalité que nous révèlent les chiffres de la Commission **puisque 6% seulement** du financement initial des pays ACP sera affecté au soutien des secteurs de l'éducation et de la santé, soit une diminution par rapport au 9^{ème} FED. La Commission européenne soutient que l'aide fournie par le biais de l'appui budgétaire général contribuera à l'amélioration de la santé et de l'éducation sans toutefois apporter la moindre preuve de sa capacité à mettre en place un mécanisme d'appui budgétaire qui fonctionne pour ces deux secteurs. La CE devrait s'attacher à supprimer les plafonds de dépenses sociales imposés par le FMI si elle veut rester crédible lorsqu'elle dit vouloir accroître ses dépenses en matière de santé et d'éducation via l'appui budgétaire général.
- Dans le cadre des négociations des APE, les pays ACP ont demandé à bénéficier de ressources supplémentaires pour renforcer leurs infrastructures économiques et leur capacité de production et pouvoir faire face aux coûts d'ajustement induits par les APE. Ces **coûts d'ajustement** sont apparemment mentionnés dans les projets de DSP/DSR au titre du 10^{ème} FED. Ils devraient être couverts par de nouvelles ressources que devront trouver la CE et les États membres.

6. Recommandations à l'attention de l'Assemblée parlementaire paritaire

Au travers de nos dialogues avec les représentants (des gouvernements, des parlements et de la société civile) des pays ACP, nous, membres du groupe de travail Cotonou, avons constaté que les principes d'appropriation et de participation, de même que l'objectif premier de réduction de la pauvreté inscrit dans l'Accord de Cotonou, avaient été bafoués. Des procédures non transparentes et non participatives excluent les députés nationaux et la société civile du processus. Nous demandons par conséquent à l'Assemblée parlementaire paritaire :

- **D'appeler l'UE à déboursier le 10th FED le plus rapidement possible et à garantir la continuité de l'aide au développement en direction des pays ACP.**
- **D'instaurer un processus fort et transparent permettant à l'Assemblée parlementaire paritaire de suivre de près la définition, la mise en œuvre et l'examen des documents de stratégie régionaux et par pays.**
- **De s'assurer que la coopération au développement entre l'UE et les ACP n'est ni présidée ni influencée par les intérêts politiques et commerciaux de l'UE mais bien par les objectifs de développement nationaux et les priorités locales d'éradication de la pauvreté.**

Pour en savoir plus : www.concordeurope.org