

Groupe de Travail Cotonou de CONCORD
Document d'information

FONDS INTRA-ACP

Historique

Il n'y a pas eu d'évaluation de la façon dont le 9^{ème} FED dans son ensemble a été mis en oeuvre ou a contribué à la réalisation des objectifs des politiques de développement de l'UE. Il serait cependant utile d'analyser certaines tendances qui se sont développées au cours des cinq dernières années. Une de ces tendances est l'augmentation constante de l'enveloppe financière affectée aux activités intra-ACP, qui a culminé avec la dernière décision du Conseil des Ministres ACP-UE en mai 2007 d'y transférer tous les reliquats des fonds du 9^{ème} FED non engagés¹.

Au total, tous les fonds intra-ACP représentent plus de 3 milliards d'euros ou environ 22% du 9^{ème} FED².

Dans le 9^{ème} FED, les deux sources de financement principales destinées aux facilités et à la coopération intra-ACP étaient le "milliard conditionnel" et la "réserve pour le développement à long terme", qui comprenaient aussi des fonds des FED précédents. L'affectation de la réserve pour le développement à long terme requiert une co-décision du Conseil des Ministres ACP-UE³. La libération du milliard conditionnel dépendait d'une décision du Conseil des Ministres de l'UE et était conditionnée à l'amélioration des performances du FED. Cependant, après la libération de cet argent, la décision de son affectation fut prise conjointement par le Conseil ACP-UE.

Le milliard conditionnel du 9^{ème} FED était censé fournir un financement supplémentaire aux programmes indicatifs nationaux des pays dont les performances étaient satisfaisantes, mais il a finalement été utilisé pour financer **des programmes intra-ACP** de la façon suivante : Facilité pour l'eau (500 millions €), Facilité en faveur de l'énergie (220 millions €), PIN du Timor Oriental (18 millions €), Facilité de financement de la gestion des risques liés aux produits de base (25 millions €), soutien à l'adaptation aux règles sanitaires et phytosanitaires de l'UE (30 millions €), mandat panafricain de l'Union africaine (50 millions €), initiative de financement accéléré « Education pour tous » (63 millions €), Fond Mondial pour la Santé (62 millions €), Budget du CDE et du CTA (32 millions €).

Beaucoup d'autres activités intra-ACP ont été soutenues avec des **fonds provenant de la réserve** pour le développement à long terme, telles que : Facilité de soutien à la paix (400 millions €), contribution initiale au fonds fiduciaire pour les Infrastructures (70 millions €) et au Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, GEEREF (50 millions €), Facilité du climat des affaires (20 millions €), projet de recherche sur le sucre (13 millions €), Lien avec EDU (14 millions €), Facilité de l'immigration (25 millions €), accords multilatéraux sur l'environnement (33 millions €), réduction de la dette (HPIC) (460 millions €), Produits agricoles et coton (45 millions €), ...

La **ventilation du 10^{ème} FED** indique que 2700 millions sont réservés à la coopération intra-ACP. Ce budget comprend 330 millions € destinés à diverses institutions, 300 millions déjà réservés pour la Facilité de soutien à la paix 2008-2010 et 705 millions de réserves (y compris 300 millions pour la Facilité de soutien à la paix après 2010).

Contrairement à ce qui s'est passé avec le 9^{ème} FED, l'enveloppe intra-ACP du 10^{ème} FED sera programmée et il devrait être possible d'avoir une vue générale de sa mise en oeuvre dès le départ. Des directives pour la programmation sont en cours d'adoption par le Comité des ambassadeurs ACP-CE. Ils se basent sur le principe de subsidiarité, complémentarité et visibilité et définissent le contexte de la coopération intra-ACP dans trois domaines : 1) les dépenses institutionnelles pour les institutions conjointes et le secrétariat ACP, 2) des initiatives supra-régionales bénéficiant à une majorité de pays ACP, 3) des initiatives globales auxquelles les pays ACP adhèrent. Une stratégie de coopération intra-ACP et un programme indicatif doivent être élaborés mais ne sont pas encore disponibles. Une partie des fonds sera utilisée pour financer les 8 partenariats UE-Afrique établis dans le cadre du plan d'action de la nouvelle stratégie conjointe UE-Afrique (par exemple, les partenariats sur l'énergie et le changement climatique ou la facilité de paix). En outre, il était déjà prévu dans la communication de la CE sur le Partenariat pour les infrastructures que 600 millions de l'enveloppe intra-ACP lui seraient attribués.

Des demandes de financement de mesures spécifiques peuvent être introduites par les ACP (Conseil ACP ou Comité des ambassadeurs, organes régionaux ou groupe de pays (incluant minimum deux pays (chacune des 3 régions)). L'Union Africaine est aussi habilitée à présenter des demandes de façon indirecte. Ces demandes seront dans la mesure du possible intégrées dans un programme d'action annuel qui doit être approuvé par le Comité FED. La flexibilité sera assurée par le biais d'une réserve non programmée et de révisions à mi-parcours, ex-post ou ad hoc.

¹ Voir document officiel: Décision N° 1/2007 du Conseil des Ministres ACP-UE du 25 mai 2007 ACP-EC sur la réaffectation d'une partie de la réserve de l'enveloppe du 9ème Fonds Européen de Développement (FED) consacrée au développement à long terme en faveur de la coopération intra-ACP au sein de l'enveloppe du 9ème FED destinée à la coopération et à l'intégration régionales.

² Nous utilisons ici le chiffre initial pour le 9ème FED, 13,5 milliards d'euros.

³ Décisions du Conseil ACP-UE n°2/2003, 3/2003, 1/2 004, 4/2005, 6/2005, 7/2005, 2/2006 et 1/2007.

Préoccupations principales concernant les fonds intra-ACP

► La part croissante de l'enveloppe intra-ACP dans le 9^{ième} FED reflète le passage d'une gestion conjointe des enveloppes nationales et régionales à une forme de relation donateur bénéficiaire plus classique, où les fonds sont gérés et les contrats administrés par le donateur. L'enveloppe intra-ACP est un moyen pour la CE d'engager de l'argent plus rapidement et plus facilement en fonction de ses propres priorités mais qui ne contribue pas à l'amélioration des capacités et des procédures dans les pays bénéficiaires comme le recommande la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

► Certains prétendent, par exemple, que la Facilité pour l'eau a fait perdre de vue aux donateurs et aux bénéficiaires le besoin urgent d'augmenter les sources conventionnelles de financement pour l'eau et l'assainissement. Ces fonds n'allouent pas l'argent de façon stratégique et peuvent même saper les politiques et structures nationales. Les affectations ne sont pas cohérentes avec les exigences des OMD et il n'y a pas de véritable appropriation de la Facilité pour l'eau par les gouvernements africains.

► Dans de nombreux cas, le financement intra-ACP sont le reflet de nouvelles priorités de la CE en accord avec la stratégie UE-Afrique (fonds fiduciaire pour les infrastructures, facilité de soutien à la paix), ou de nouvelles initiatives politiques de l'UE, et, dans certains cas, ce financement est directement lié aux politiques internes de l'UE (GEREEF, FLEGT, Facilité pour l'immigration, le projet de recherche sur le sucre, Erasmus Mundus, etc.).

► Les fonds intra-ACP représentent un budget flexible où la CE et les Etats Membres peuvent facilement trouver les moyens dont ils ont besoin pour soutenir de nouvelles initiatives politiques et des engagements d'aide généreux au niveau international sans devoir débattre de la pertinence, de l'efficacité et de la responsabilité de leurs décisions avec un organe représentatif des contribuables européens. Sous le 9^{ième} FED il était particulièrement ardu de trouver des informations claires et complètes sur l'utilisation de ces fonds.

► C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la Facilité pour le soutien à la paix, qui représente un transfert de l'aide publique au développement (APD) à l'enveloppe des dépenses militaires de maintien de la paix, en conformité avec l'objectif de sécurité et de stabilité qui est au coeur de la Stratégie UE-Afrique. Les Etats Membres continuent à comptabiliser 100% de leur contribution au FED comme de l'APD, alors qu'une partie de cet argent (presque 400 millions € dans le 9^{ième}FED et 600 millions € prévus pour le 10^{ième} FED) est utilisée pour soutenir des dépenses non éligibles dans le cadre de l'APD.

► Les directives de programmation des fonds intra-ACP du 10^{ième} FED ne prévoient aucune consultation des partenaires ACP en dehors du Comité des ambassadeurs et aucun rôle pour l' APP. La programmation se fait à Bruxelles essentiellement par le personnel de la CE et du secrétariat ACP.

► La gestion ad hoc et l'orientation thématique du financement intra-ACP sous le 9^{ième} FED est en contradiction avec les efforts généraux en vue de limiter les financements thématiques et d'assurer un rôle central à la programmation par pays, comme prévu dans le cadre des Perspectives Financières 2007-2013. En vertu de ces principes, tout financement thématique doit être subordonné à la stratégie par pays. Beaucoup de programmes intra-ACP ont échappé à ce principe jusqu'ici.

► Les fonds intra-ACP soutiennent beaucoup d'assistance technique avec un recours généralisé aux consultants européens et peu de participation des capacités et ressources humaines des ACP, par ailleurs peu soutenues.

► Les fonds intra-ACP sont souvent gérés par des organismes spécialisés, ce qui accroît le travail et les coûts administratifs comparés à ceux de l'enveloppe principale de l'aide programmable (PIN et PIR).

► La participation des organisations de la société civile à la conception et à la mise en oeuvre des programmes intra-ACP est limitée. La seule possibilité pour les acteurs de la société civile de prendre part à ces programmes était de répondre aux appels à propositions concernant la Facilité pour l'Eau, la Facilité en faveur de l'énergie et la Facilité pour la micro finance. Bien sûr, ces facilités ont été perçues comme une bonne occasion pour les OSC d'accéder à des fonds du FED qui sont habituellement hors de leur portée. Nous devons cependant reconnaître que les agences et les ONG internationales sont surreprésentées dans les affectations alors que la société civile ACP est presque absente sauf sous la forme de partenariats Nord-Sud.

Recommandations

- 1) Appliquer le principe de complémentarité et de subsidiarité des documents de stratégie par pays aux fonds intra-ACP de la même façon que pour les programmes thématiques de l'ICD, et limiter les programmes intra-ACP aux activités au niveau supranational/régional qui bénéficient réellement à tous les pays ACP.
- 2) Incorporer les pays ACP sur un pied d'égalité dans le processus de prise de décision de l'affectation des fonds intra-ACP, et utiliser ceux-ci dans le respect total des objectifs et des principes de l'accord de Cotonou et en conformité avec les critères d'éligibilité de l'APD.
- 3) Mettre en place un processus de programmation et de gestion transparente des fonds intra-ACP, dans le respect total du rôle des pays ACP dans la gestion du FED, tout en tenant compte du rôle de contrôle du Parlement Européen et de l'Assemblée Parlementaire Paritaire, et en y impliquant les acteurs de la société civile chaque fois que c'est opportun.
- 4) Ne pas augmenter les fonds intra-ACP aux dépens des programmes indicatifs nationaux et régionaux, et mettre en place les conditions qui permettront l'absorption totale de l'enveloppe programmable du 10^{ième} FED sans devoir transférer ces fonds à l'enveloppe intra-ACP comme cela s'est passé avec le milliard conditionnel du 9^{ième}FED et les examens de fin de parcours.

Pour davantage d'informations www.concordeurope.org