

Coopération au développement : une peau de chagrin pour les plus pauvres ?



L'essentiel de la politique de l'Union européenne en matière de coopération au développement relève d'une coopération économique, et les aides aux pays les plus pauvres des continents africains, asiatiques ou sud-américains s'inscrivent dans des accords de partenariat comme celui signé à Cotonou en 2000 entre l'Union et les Etats d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP)¹. Cet accord repose sur trois piliers fondamentaux: commerce, relations politiques, et aide conditionnée. Son processus de révision a été conclu le 23 février dernier. Signé pour 20 ans, il propose une programmation et une enveloppe financière et budgétaire quinquennales. L'un de ses principaux instruments, le Fond Européen de Développement (FED), dépend, pour des raisons historiques, des contributions des Etats membres (dépenses multilatérales), et peut être contrôlé par leurs parlements nationaux.

1° Quelles sont les politiques déclarées de l'Union pour aider au développement de ces partenaires ?

L'Union compte parmi ses objectifs la lutte contre la pauvreté, le développement durable et l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale.

Plus spécifiquement, les principes énoncés dans l'Accord de Cotonou sont l'égalité des partenaires, l'appropriation des stratégies de développement, la participation, le dialogue, le respect des engagements mutuels et la régionalisation. Ils forment un cadre général où tout est interdépendant et où tout est négocié.

En raison de la portée très générale de l'Accord de Cotonou, **le respect de ses principes dépend en grande partie des modalités de mise en œuvre pour son exécution.**

La Conférence de Monterrey sur le financement du développement affirme que la dérégulation du commerce international est le « moteur du développement », mais il est légitime de se demander avec quel type de carburant ce moteur fonctionne, et vers quoi il fait avancer?

Le fait que les secteurs prioritaires de la coopération européenne coïncident généralement avec ceux établis par les Stratégies de Coopération des Etats ACP peut faire douter de l'autonomie réelle de décision de ces Etats. La pertinence du choix des secteurs pour réaliser les Objectifs du Millénaire et leurs critères de réalisations restent également à prouver.

En effet, alors que ces objectifs sont repris dans l'Accord en vue d'éradiquer la pauvreté, l'autre volet – commerce et négociations de l'OMC incluses, elles aussi, dans le texte – souligne l'assujettissement de l'aide au commerce. Mais ce volet commerce est négocié séparément du volet aide.

2° Quels sont les engagements ?

La répartition des fonds engagés par le 9ème FED depuis 2000, basé sur un budget qui n'a été officiellement disponible qu'en 2003, est calqué sur les priorités de l'Union européenne. Ces priorités furent redéfinies récemment à partir de deux piliers : l'axe sécuritaire (lutte contre le terrorisme) développé par les Etats-Unis, et les objectifs du Millénaire développés par les Nations Unies.

L'impression de « mise en conformité » peut être imputée à la volonté d'aligner la stratégie nationale sur le *Plan de Réduction de la Pauvreté* que chaque Etat doit s'assigner à remplir. Ce plan constitue une forme de modélisation d'un canevas de développement harmonisé, voire standardisé.

Les orientations du volet « aide » de l'Accord sont établies en partenariat et sur la base du dialogue politique entre l'Union européenne et les Etats ACP, Acteurs Non Etatiques (Anes) y compris. Les Programmes Nationaux Indicatifs quinquennaux (PIN) sont les fondements sur lesquelles les stratégies par pays (Country Strategic Papers) sont négociées.

¹ Accord de partenariat ACP-EU, Cotonou, Mai 2000

Selon les programmes et stratégies nationales des 77 pays ACP signataires de l'Accord en 2000, 29 % des fonds sont réservés aux transports, et 25% aux programmes d'ajustement structurel (c'était 33% des fonds sous le 8^{ème} FED. Les 16 autres secteurs se partagent les miettes, environ 10%. Etonnamment l'eau, la santé, et l'éducation (trois des huit objectifs du Millénaire), même combinés, n'avoisinent que 15,5%.

Il est à noter que si tous s'accordent à dire que sans éducation de base, aucun programme de santé, d'environnement ou autre ne peut fonctionner, ce secteur demeure le parent pauvre des appuis macroéconomiques et de l'appui budgétaire.

Les Etats ACP sont souvent mis en cause par la Commission et les autres bailleurs de fonds internationaux pour une mauvaise gestion et des problèmes de corruption. Pourtant, la Commission déclare financer par l'appui macroéconomique et l'aide budgétaire des secteurs essentiels de lutte contre la pauvreté.

Cette aide budgétaire ciblée, si elle était doublée d'un monitoring et d'un accompagnement efficace externe aux instances de Bretton Woods, pourrait permettre aux Etats de jouer leur rôle de régulateur social en garantissant également aux plus pauvres l'accès à des services publics, dont la qualité et le fonctionnement devraient être améliorés.

Mais actuellement utilisée comme pression sur les budgets des Etats partenaires, elle sert en réalité à mettre sous tutelle les politiques gouvernementales et à réduire le rôle et les fonctions de l'Etat.

Après la revue à mi-parcours des stratégies nationales en 2004, 57% des engagements demeurent essentiellement concentrés sur deux secteurs : les transports et l'ajustement structurel, ce dernier sous tutelle du FMI et de la Banque Mondiale.

Si on ajoute d'abord un manque d'investissement dans les structures publiques de secteurs fondamentaux dits de base (en partie lié aux injonctions de la Banque Mondiale de réduire et rationaliser les dépenses des Etats dans ces mêmes secteurs); qu'on ajoute ensuite la stratégie de « cohérence » entre bailleurs de fonds, le fameux 3 C : cohérence, coordination et complémentarité, qui aboutit à une spécialisation de chacun dans ses domaines de prédilection ; sur cette double base, il est légitime de se demander si la réalité que recouvre pour chaque partie (Etat, UE et ANEs) les mots « partenariat, « dialogue » et « participation » est la même. En résumé, si il y a « appropriation » des pays du « Sud » de leur propre développement ?

Il est également légitime de se demander de **quels degrés de transparence bénéficient les processus de prise de décision et d'exécution tant à Bruxelles que sur le terrain ?** Le manque d'information dans les pays, la non-participation des Ministères techniques et des acteurs non étatiques aux négociations de révision, les lacunes de transmission d'informations entre l'exécutif et le contrôle parlementaire... sont régulièrement dénoncés.

3° Quelles sont les dépenses et correspondent-elles aux intentions politiques déclamées ?

Entre 2000 et 2003, l'essentiel des dépenses a été effectué sur les RAL (reste à liquider) des précédents FED (soit 7 milliards restant à liquider en août 2003). « L'ensemble des ressources FED non utilisés avoisinent en 2003 les 11 milliards d'euros dont environ ¾ sont engagés mais non dépensés, et ¼ ne sont pas engagés. »²

Au 31 décembre 2004, plus de 8 milliards d'euros étaient engagés, mais sur le montant total de 13,5 milliards d'euros disponibles pour le 9^{ème} FED, moins de 10% seulement étaient décaissés. Le rapport dérisoire entre engagements et dépenses ne permet pas de faire pencher la balance en faveur d'une exécution rapide, efficace et transparente.

² Résolution de l'Assemblée Paritaire ACP-EU sur l'Utilisation des Fonds du FED, Octobre 2003
POLLEN is leading the Concord Cotonou Working Group aid and programming issues
POLLEN 87 rue Ch. Demeer 1020 Brussels Tel 02 4286410
<http://www.polleneducation.org>

La programmation glissante préconisée par la Commission européenne (arrêt des mécanismes de gel et de blocage des fonds pour un programme donné, dégagement possible des fonds alloués ainsi réaffectés à d'autres pays et programmes en fonction de critères définis...) fait qu'en toute logique les fonds disponibles sont utilisés en décalage avec la politique adoptée correspondante, c'est-à-dire utilisés pour réaliser la politique présente, qui peut être a connu des changements. La « souplesse » demandée aux ACP est à géométrie variable car les secteurs les mieux couverts en terme de dépenses sont ceux qui bénéficient des engagements les plus importants.

L'Union européenne respecte ainsi les proportions (priorités des dépenses dans les secteurs prioritaires), mais le montant global dépensé reste lui en deçà du nécessaire minimal pour répondre au cadre politique déclaré : schématiquement, on peut ironiser et dire que lutter contre la pauvreté de populations de 77 pays avec 1 milliard d'euros est tellement insuffisant que cela frise l'aumône. Plus grave, cela oblige à des processus de sélections, de mise en concurrence, risques de conflits de toute nature.

Face à cette insuffisance, soit on augmente la somme de façon considérable, soit on mise sur l'effet de levier et la qualité des programmes en matière de développement.

Quelles interrogations – pouvant amener à des recommandations - soulèvent ces analyses d'écart grandissant entre intentions (intention n'étant pas synonyme de volonté !) et réalisations ? Et qui en pâtit ?

1. Les engagements pris sont-ils suivis des décaissements correspondants et par quelles procédures ? Quelle est l'évaluation des politiques de développement sur la base de l'exécution des budgets et le montant initialement établi dans les stratégies de coopération nationales ?
2. Les engagements non pris ne devraient-ils pas l'être rapidement afin que l'aide ne soit pas réduite à une peau de chagrin face aux défis lancés par l'élargissement de l'Union et ses nouvelles orientations stratégiques en matière de relations extérieures ?
3. Les stratégies des pays ne devraient-elles pas être le reflet des préoccupations et des besoins nationaux en terme de développement autonome de toute la population ?
4. L'aide n'est-elle pas réduite à un instrument de justification d'une politique de coopération économique unilatérale dont l'impact sur les populations n'est pas mesuré ?
5. L'abandon des reliquats proposé récemment n'est-il pas un reniement d'une politique d'aide non respectée ?
6. Quels sont les moyens disponibles (accès aux informations, documents, lisibilité et transparence des comptes...) pour un contrôle parlementaire tant national qu'euro péen pour évaluer l'impact et les résultats de l'exécution budgétaire de l'aide ? De quelle mémoire dispose le Parlement européen, modifié régulièrement, face à une administration qui maintient la continuité politique ?
7. Ces moyens sont-ils également mis à disposition de tous les partenaires, Etats comme société civile, pour leur permettre de participer aux différents processus au-delà d'une simple consultation de façade ?

Fait à Bruxelles, le 7/03/2005

Cotonou Working Group of CONCORD