

CHANGEMENTS ET DEFIS DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE DEVELOPPEMENT: LE PROGRAMME POUR LE CHANGEMENT

Tandis que dans certains Etats membres (EM) de l'UE, le soutien pour la coopération au développement montre des signes de faiblesse, le débat international sur le développement et l'aide reflète un changement de paradigme, passant d'une approche centrée sur la lutte contre la pauvreté à un modèle basé sur la croissance économique. Ces tendances ont une influence sur les politiques de l'UE comme le montre le débat sur le nouveau document politique publié en 2011, intitulé '**Programme pour le Changement**'.

Sous l'impulsion du Commissaire Piebalgs, les institutions européennes ont jugé nécessaire d'adapter la politique européenne de développement aux changements du contexte international dont l'émergence du groupe des pays 'BRICS' en tant que puissances économiques majeures et acteurs du développement, la crise financière et économique et en particulier l'austérité budgétaire imposée à l'Europe, la menace grandissante du changement climatique et autres défis et dangers au niveau global et la nécessité pour l'UE d'établir de nouveaux partenariats stratégiques avec les pays tiers en vue de maintenir sa compétitivité économique. Une motivation majeure de cette révision politique était d'intégrer la politique de développement dans la 'Stratégie 2020' de l'Union et dans sa dimension extérieure, la stratégie 'Global Europe'.

Le 'Programme pour le Changement' n'a pas pour ambition de remplacer le Consensus européen sur le Développement adopté en 2005 mais représente néanmoins le document de guidance politique principal pour les futurs instruments de coopération de l'UE (EDF inclus) ainsi que leur cycle de programmation qui a démarré en juin 2012.

Plus positif est le fait qu'en dépit de la crise financière et économique que connaît l'Europe, la Commission encourage les Etats membres à augmenter le budget de développement européen. En effet, pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), la CE propose d'augmenter de 25% le budget de l'action extérieure 'Global Europe' et d'élever le montant du 11th FED à 34 milliards d'euro.

Cependant, selon CONCORD, le vrai défi est de combattre les causes premières de la pauvreté que sont le partage inégal des richesses et du pouvoir entre les pays et sociétés et entre différentes catégories de population au sein d'une même société. Dans ce contexte, la croissance économique ne représente qu'une partie de la solution et dans beaucoup de cas, quand elle est inéquitable et non durable, une partie du problème. Les priorités de la coopération internationale doivent porter sur un modèle de développement qui respecte et renforce les droits de chaque individu à des services sociaux et de santé et éducation efficaces ainsi que d'accéder aux ressources et moyens de production et à un travail décent. Sans améliorations significatives dans le domaine de la cohérence des politiques avec les objectifs du développement, de la transparence et l'équité dans l'exploitation des matières premières, de la mise en place de systèmes de taxation et de redistribution justes, de la responsabilité sociale des entreprises, de la protection sociale et du respect des droits de l'homme par tous les acteurs impliqués, il y a peu d'espoir qu'un modèle de développement basé sur la croissance économique, les investissements privés et le libre-échange ait un impact sur la réduction de la pauvreté et des inégalités dans les pays en développement.

Les éléments de base du changement de paradigme qui se reflètent dans le 'Programme pour le Changement' ainsi que dans les propositions de la CE et du SEAE (service européen d'action extérieur) pour les futurs instruments de coopération du CFP 2014-2020 se résument comme suit :

- Un scepticisme grandissant concernant l'efficacité de l'aide allié à la nécessité d'accroître la productivité de l'aide (value for money) avec le risque de privilégier les solutions immédiates produisant des résultats mesurables sans pour autant induire un changement social en profondeur et conduisant à un mouvement général de concentration de l'aide dans un plus petit nombre de pays et de secteurs.
- La définition de l'APD et sa sauvegarde autour de l'objectif des 0.7% sont remis en question par certains Etats membres qui voudraient élargir la définition de l'APD et y introduire des dépenses liées à la sécurité et au climat ainsi qu'une plus grande partie des prêts concessionnels. Cette approche est à mettre en lien avec la discussion au sein du CAD de l'OCDE sur la façon de mesurer l'ensemble des flux de fonds publics vers les pays en développement.
- La promotion de la croissance économique comme moteur principal du développement et en conséquence, un intérêt et un appui renforcé pour le secteur privé en tant qu'acteur clé du développement.
- La promotion de la gouvernance dans les états bénéficiaires y compris par une application plus stricte des conditionnalités de l'aide (de type appui budgétaire) ou par une politique d'incitant financiers (*plus pour plus*). Dans le cas des pays voisins et suite au printemps arabe, un des objectifs est de soutenir les droits de l'homme et la démocratie plus en profondeur y compris par le biais d'incitants financiers.
- L'utilisation du PIB comme marqueur premier du niveau de développement et pour la sélection des pays qui devraient bénéficier de l'aide et des préférences commerciales avec le risque de perdre de vue les objectifs de réduction de la pauvreté et du développement humain. Faut-il se focaliser sur les pays pauvres ou sur les populations pauvres?

- Une différenciation dans le modèle de coopération et le 'paquet' politique appliqués aux pays ACP en fonction de leur statut dans la classification de l'OCDE-DAC et d'autres critères (besoins, capacités, performance et réformes, impact potentiel et possibilité pour l'UE d'induire des réformes et de mobiliser des fonds supplémentaires).
- Les concepts de croissance inclusive et de cohésion sociale sont introduits ainsi que les politiques de protection sociale avec l'objectif de réduire les inégalités mais sans moyens financiers et guidance politique clairs pour leur mise en œuvre tandis que l'appui direct aux secteurs sociaux et l'appui budgétaire sont en diminution.
- Sous le couvert des 'intérêts mutuels et des préoccupations publiques mondiales', les intérêts des donateurs prennent une part grandissante dans les décisions relatives à la coopération au développement. Par exemple avec la proposition de l'UE de créer un Instrument de Partenariat (Partnership instrument) avec l'objectif d'avancer et promouvoir les intérêts de l'UE et les intérêts mutuels et de donner une dimension mondiale à la Stratégie 2020 de l'UE.
- Toutes ces tendances se reflètent dans les propositions de la CE et du SEAE pour le futur cadre financier 2014-2020 et plus particulièrement en ce qui concerne la différenciation entre pays (arrêt de l'aide bilatérale de la CE à 19 pays à revenu intermédiaire d'Asie et Amérique latine), le mixage des prêts et des subsides en appui aux investissements publics et privés, la concentration de l'aide sur 3 secteurs par pays (avec gouvernance, agriculture et énergie comme priorités de l'UE), une aide régionale focalisée sur le commerce et les infrastructures, l'importance grandissante des questions de sécurité dans plusieurs régions,...
- La simplification du processus de programmation avec moins de documents et un droit de regard limité pour les autorités législatives européennes est envisagée. Les documents de stratégie pays seront supprimés dans les cas où une stratégie nationale de développement solide existe ou une stratégie régionale de l'UE est en place. Les documents de stratégie pour les programmes thématiques disparaîtront également. Le résultat de la programmation se traduira dans des programmes indicatifs nationaux, régionaux et thématiques pluriannuels. La consultation de la société civile est prévue dans les directives pour la programmation. Le PE ne jouera aucun rôle dans la programmation et la CE consultera seulement les comités des EM.
- En 2010, l'UE a mis en place le Service européen d'action extérieure (SEAE) afin d'accroître les capacités et la robustesse de la politique étrangère de l'UE. Cet objectif ne s'est pas encore vraiment matérialisé mais la création du SEAE a conduit à une interaction plus intense entre les politiques de développement et les autres politiques extérieures en particulier liées à la sécurité. Cela représente un défi car il s'agit d'éviter l'instrumentalisation de la politique de développement au service de la politique étrangère mais aussi une opportunité pour intégrer les objectifs du développement dans les autres politiques et améliorer la cohérence des politiques pour le développement (PCD).
- Une programmation conjointe de l'aide de l'UE et des EM est aussi encouragée par le SEAE et par le Programme pour le Changement et sera testée dans 5 pays pilotes - y compris l'Ethiopie, le Ghana, et le Rwanda - dans le cadre du prochain cycle de programmation des instruments géographiques 2014-2020 (FED et ICD).

Recommandations aux membres de l'APP

Côté UE:

- S'assurer que la transposition du Programme pour le Changement dans les futurs instruments de coopération soutienne une approche du développement basée sur les droits et focalisée sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans **tous** les pays en développement.
- Exiger une **clarification du concept de 'croissance inclusive'** défendu dans le Programme pour le Changement et prendre part à sa définition et sa traduction sous forme de stratégie d'action.
- S'assurer à travers le processus d'adoption et de décharge du budget annuel de l'UE que les fonds du développement sont alloués aux instruments, acteurs et politiques les plus efficaces en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités et ne sont pas déviés en faveur des intérêts économiques et sécuritaires de l'UE.
- Appuyer le rôle et contribuer au travail du rapporteur du Parlement européen sur la cohérence des politiques pour le développement.

Côté ACP:

- Superviser le processus de programmation au niveau national et s'assurer que les parlementaires, les autorités locales et la société civile sont impliqués.
- Promouvoir l'appropriation démocratique afin que les priorités de la coopération traduisent les besoins réels et les aspirations des populations ACP et ne soient pas influencées par les intérêts de l'UE ou ne reflètent uniquement les priorités définies par la CE et ses interlocuteurs étatiques.
- Faire pression sur le gouvernement pour accroître la transparence du processus et du contrôle budgétaire national ainsi que de la coopération avec les donateurs y compris dans le cas d'une programmation conjointe.
- Prendre part au dialogue politique et à l'amélioration de la gouvernance par la promotion active d'une approche de développement basée sur les droits et d'un environnement favorable à l'engagement des citoyens.
- En coopération avec la société civile, prendre part à la supervision et à l'évaluation de l'impact des politiques de l'UE et des EM avec l'objectif d'améliorer la cohérence des politiques pour le développement.
- Contribuer à la définition de politiques nationales en matière de croissance inclusive, cohésion sociale, sécurité sociale et travail décent afin de donner un sens et une utilité à ces concepts dans le cadre social, économique et culturel des pays ACP.