

LE 11EME FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

Les négociations sur le futur cadre financier pluriannuel de l'UE et sur les instruments de coopération au développement pour la période 2014-2020 ont commencé il y a environ deux ans, dans un contexte de réforme de la politique de développement de l'UE avec l'adoption du "Programme pour le changement" (cf. note d'information du groupe Cotonou) et dans un nouveau cadre institutionnel avec la création du Service Européen d'Action Extérieure.

Bien que le « Programme pour le changement » ne soit pas censé remplacer le « *Consensus européen sur le développement* », il a tendance à devenir le principal document d'orientation politique pour les futurs instruments de coopération au développement de l'UE, y compris pour le FED et sa programmation.

La vision des OSC pour le 11ème FED et l'avenir de la coopération au développement UE-ACP

Pour les OSC européennes membres du groupe de travail Cotonou de CONCORD et leurs OSC partenaires des pays ACP, le 11ème FED devrait être conçu comme un outil de transition pour réduire la dépendance envers l'aide. Il doit passer d'une approche fondée sur les besoins à une approche fondée sur les droits, et ses priorités devraient se concentrer sur: la gouvernance (reposant sur des critères définis et contrôlés de manière participative et démocratique), la gestion équitable et durable des ressources naturelles, l'appui au secteur privé local et à l'agriculture soutenable en particulier à l'échelle familiale et paysanne, la mobilisation des ressources propres pour le développement social et humain, notamment à travers le renforcement des systèmes fiscaux nationaux, le renforcement des capacités des OSC, et la promotion de la citoyenneté accompagnée d'un plein respect des droits de l'homme. Les leçons tirées des précédents FED doivent être prises en compte, ce qui implique d'améliorer la transparence, l'appropriation démocratique, la participation de la société civile et des parlements nationaux, etc.

Le 11ème FED, dernier FED avant la budgétisation?

L'inclusion du FED dans le prochain budget général de l'UE 2014-2020 n'est pas envisagée par l'UE. La budgétisation est plutôt considérée comme une option pour 2020, année où l'Accord de Partenariat de Cotonou (APC) expirera. Si le FED était budgétisé maintenant, non seulement cela équivaldrait sans doute à une vive diminution du budget global de développement de l'UE, mais encore les conditions et garanties nécessaires défendues par les OSC ne seraient pas respectées. Cependant, une cohérence maximale est d'ores et déjà recherchée via l'alignement du FED sur les autres instruments d'action extérieure, en particulier l'Instrument de Coopération au Développement (ICD).

Bien que la Commission Européenne (CE) ait proposé une augmentation du budget du 11ème FED (34 milliards d'euros contre 22,3 milliards pour le 10ème FED, mais pour une période de 7 ans au lieu de l'actuelle période de 6 ans), les Etats Membres se sont finalement accordés sur 29,1 milliards d'euros dans les prix de 2011 (soit une diminution de 11% comparée à la proposition de la CE), ce qui une fois pris en compte l'inflation et la différence de durée représente une augmentation négligeable (0,2%) comparé au 10^{ème} FED.

En tant qu'organisations de la société civile travaillant en étroite collaboration avec des partenaires des pays ACP, nous regrettons l'accord actuel auquel sont parvenus les Etats Membres étant donné que nous avons espéré pour l'UE un budget de développement plus ambitieux pour les sept années à venir.

Processus et calendrier

L'accord des Etats Membres n'est qu'une étape dans le processus d'approbation du prochain FED. Un protocole financier plus détaillé a été adopté en mai par les Etats Membres, et sera ratifié en juin 2013 par le Conseil des Ministres UE-ACP pour son inclusion dans l'Accord de Cotonou. Le règlement financier et de mise en œuvre, qui prévoit les dispositions relatives à la programmation de l'aide et à sa mise en œuvre, devrait également être publié en juin 2013. Parallèlement, les lignes directrices communes à la programmation du FED et de l'ICD ont été envoyées aux Délégations de l'UE en mai-juin 2012, lançant ainsi la première phase de programmation et l'identification de 3 à 4 secteurs prioritaires par pays. Ces propositions ont été discutées à Bruxelles avant d'amorcer, durant la seconde moitié de 2013, une deuxième phase de consultation conduisant à l'adoption de programmes indicatifs nationaux¹.

¹ Voir la note d'information du groupe Cotonou sur la budgétisation

Ce qui est en jeu: défis et opportunités

Les nouvelles tendances de la politique de développement de l'UE contenues dans le "Programme pour le changement" se reflèteront fortement dans la conception et les priorités du 11^{ème} FED. Un des principaux défis est donc que l'Accord de partenariat de Cotonou (ACP), ses valeurs et ses éléments essentiels restent le cadre du prochain FED. La mise en œuvre de toute nouvelle orientation politique suite à l'adoption du "Programme pour le changement" doit être compatible non seulement avec la lettre mais aussi l'esprit de l'Accord de Cotonou.

- **L'obligation de Cohérence des Politiques pour le Développement (CPD)**, énoncée dans l'APC et à l'article 208 du Traité de Lisbonne, doit être au cœur de l'élaboration des politiques.
- Etant données les conclusions du Conseil quant au CFP, instaurant pour toute aide extérieure de l'UE un minimum de 90% d'éligibilité à l'APD, il est crucial de garantir, en particulier dans le cas de l'Instrument de Coopération au Développement, que l'éligibilité à l'APD soit étendue au maximum, et obligatoirement à 100% en ce qui concerne les programmes géographiques.
- **L'UE va augmenter l'utilisation du mixage prêt-don** (mélange de subventions de l'UE avec des prêts ou des mécanismes de partage des risques, des facilités d'investissement, etc.), dans le but de générer un effet de levier financier substantiel sur les ressources du FED afin de soutenir des investissements publics et privés dans les pays ACP. Cependant, les évaluations d'impact des facilités de mixage prêt-don actuelles de l'UE sont très insuffisantes, en particulier en ce qui concerne leur impact sur l'éradication de la pauvreté, sur l'environnement et sur le niveau d'endettement des pays partenaires. La CE n'a pas encore proposé de critères ni de lignes directrices claires pour garantir que cette modalité de financement contribue pleinement à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP. En outre, certaines activités de la Banque Européenne d'Investissement ainsi que d'autres IFD (institutions de financement du développement) font l'objet de controverses, notamment en termes de transparence et d'appropriation démocratique.²
- **Au nom de la division du travail et de la concentration**, l'UE va cibler ses ressources sur un ensemble limité de secteurs, en complémentarité avec l'action des autres donateurs. L'agriculture et l'énergie feront partie des secteurs prioritaires dans le nouveau cadre politique de l'UE pour le développement. Comment la complémentarité des contributions des donateurs sera-t-elle déterminée? Un certain nombre de pays ACP souffrent encore du manque de financement dans des secteurs clés pour le développement. Donner la priorité à certains secteurs comme suggéré dans le "Programme pour le changement", pourrait conduire à la création de secteurs orphelins et entraver les progrès vers la réalisation des OMD, en raison du manque ou de l'inefficacité des ressources. En se concentrant trop sur certains secteurs, l'UE risque non seulement de perdre en visibilité mais aussi en expertise dans certains domaines du développement humain. La concentration ne doit pas être un but en soi : au contraire, c'est le développement en son sens large qui doit primer. La qualité des allocations doit être considérée comme primordiale ; la faiblesse de coûts de transaction, ou encore la rapidité accrue des dépenses qu'autorise le financement de plus vastes programmes, ne doivent pas être les seuls critères pris en compte. En définitive, ce sont bien les besoins auquel répond un projet, ainsi que son impact réel, qui doivent guider tout le processus. Une plus grande coordination des programmes de coopération de la CE et des États membres est certainement la bienvenue et doit être vue comme une occasion de mieux s'aligner sur les priorités des pays partenaires et de soutenir le processus de synergies.
- **Le soutien à la croissance économique et au développement du secteur privé** occupera également une place centrale, qui pourrait entraîner davantage d'investissements dans des projets de grandes infrastructures, par exemple. Ce soutien sera-t-il ciblé prioritairement sur le secteur privé local (qui doit comprendre le soutien aux petits producteurs agricoles) et centré sur la croissance inclusive (à travers l'appui à la protection sociale, la santé, l'éducation, etc.)? L'UE se montrera-t-elle volontaire pour encourager la régulation des entreprises transnationales dans les pays ACP ?
- **La CE et les États membres ont récemment réaffirmé leurs engagements** (Communication de la CE, Conclusions du Conseil) **en matière de soutien au développement humain, aux services sociaux et à la mise en œuvre de systèmes de protection sociale** dans les pays partenaires. Ceci devra se refléter dans les priorités du 11^{ème} FED, en particulier si l'UE souhaite vraiment promouvoir une croissance inclusive.
- Bien que plus de **flexibilité** dans l'utilisation des fonds du FED soit nécessaire, une approche incitative centrée sur la gouvernance pour l'allocation des fonds est un peu à double-tranchant et contient des risques de "politisation" de l'aide, surtout si le processus et les critères d'allocation ne sont pas transparents.
- La société civile doit être pleinement impliquée en tant qu'acteur de ses propres droits, à la fois dans les procédés politiques et de politiques publiques, ainsi que dans l'observation de la mise en œuvre de l'aide. Il est essentiel d'investir dans le renforcement des capacités des OSC locales, ce afin d'assurer leur participation substantielle dans les discussions multi-acteurs sur la définition et de la mise en œuvre de la programmation. Les actions de l'UE dans le domaine du développement

² Voir la note d'information du groupe Cotonou sur le mixage prêts-dons

devraient pourvoir à l'instauration d'un environnement favorable à la participation et l'action de la société civile, mais aussi renforcer les capacités des OSC à participer à la formulation des politiques et à la surveillance de leur mise en œuvre. **C'est pourquoi le processus de programmation devra être participatif et transparent à toutes les étapes.** Garantir la qualité du dialogue avec toutes les parties prenantes (OSC, parlements nationaux, pays partenaires, etc.) comme base de la programmation est crucial. Des consultations de la société civile ont été organisées dans plusieurs pays pendant la première phase mais la qualité de ces consultations varie considérablement selon les pays.

Recommandations

Nous appelons les membres de l'Assemblée parlementaire ACP-UE à:

- Mettre l'accent sur une approche adaptée à chaque pays, basée sur le respect des droits et prêtant une attention particulière aux populations les plus pauvres et marginalisées, ceci pour avoir plus d'impact sur l'éradication de la pauvreté ;
- Demander à être pleinement impliqué dans le processus de programmation du 11^{ème} FED et à accéder aux documents pertinents afin de pouvoir en débattre publiquement dans les parlements nationaux et régionaux. En outre, il est crucial de garantir une participation significative et de qualité des OSC à toutes les étapes du processus de programmation ;
- Demander des procédures plus souples pour la programmation et le décaissement de l'aide dans les situations de crise et de concentrer une plus grande partie des fonds et des efforts sur la prévention des crises ;
- Veiller à ce que, dans le cadre de la programmation, l'appui au secteur privé soit dirigé principalement vers le secteur privé local, et en particulier les petites et moyennes entreprises (dont les petits producteurs agricoles), et qu'une croissance réellement inclusive soit poursuivie à travers la promotion de la protection sociale, de l'éducation, des ressources humaines, de la lutte contre les inégalités, etc;
- Demander des lignes directrices et des critères précis qui clarifient les principes devant guider la mise en œuvre du mixage prêt-don. Ces lignes directrices devraient reconnaître l'éradication de la pauvreté comme critère de sélection, ainsi que des normes environnementales, sociales et d'égalité homme-femme, les principes de l'aide déliée, de transparence et de redevabilité envers les citoyens, les autorités locales et les OSC.

Aux députés européens en particulier:

- Demander à la CE de lancer des études d'impact indépendantes et approfondies des modalités actuelles de mixage prêts-dons, notamment au niveau des projets. Ces études devraient s'intéresser en particulier à l'impact sur la réduction de la pauvreté, l'environnement et le niveau d'endettement des pays partenaires. Demander ensuite à la CE de définir des critères et lignes directrices précis pour l'utilisation de cette modalité et exiger que le Parlement Européen prenne part à ces discussions ;
- Demander à la CE de clarifier sa stratégie vis-à-vis du secteur privé.

Aux députés ACP en particulier:

- Insister sur la nécessité d'une meilleure coopération, synergie et complémentarité entre les donateurs européens pour une division du travail efficace et afin d'éviter les secteurs et pays orphelins. Pour améliorer l'efficacité de l'aide, les donateurs devraient travailler avec les systèmes nationaux et les programmes et plans nationaux afin de maximiser l'appropriation démocratique.