

Défis dans l'application du Consensus européen pour le développement

et des relations avec les pays ACP

M. Athanassios Theodorakis
Commission européenne
Direction générale du développement

20 décembre 2006

Le Consensus européen pour le développement

Nous vivons à une époque marquée par l'accélération de la mondialisation des échanges et des transactions, la mobilité accrue des ressources humaines, ainsi que par une interdépendance croissante entre les différentes parties du monde. Dans le village planétaire, l'aide au développement joue un rôle important pour la stabilité, la paix, la prospérité et l'équité au bénéfice de toute l'humanité. En même temps des nouveaux défis apparaissent, des nouvelles possibilités et incertitudes surgissent. C'est dans ce contexte qu'a été adopté, le 20 décembre 2005, le Consensus européen pour le développement. Il remplace une Déclaration conjointe de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne (UE) adoptée en novembre 2000, soit à peine 5 ans auparavant.

Pourquoi l'UE avait-elle besoin de ce nouveau document politique?

- D'une part, la politique de développement européenne se devait de répondre aux changements qui ont eu lieu dans le monde depuis l'an 2000, notamment les nouveaux défis en matière de sécurité, de migration et de la dimension sociale de la mondialisation.
- D'autre part, il convenait de refléter l'élargissement de l'Union européenne, qui accueillait 10 nouveaux membres en mai 2004, passant ainsi à 25 Etats membres.
- Enfin, la politique de développement européenne devait intégrer les nouveaux engagements pris par la communauté internationale en matière de développement, notamment les Objectifs du millénaire.

En plus de cette adaptation à un monde en constante évolution, le Consensus européen pour le développement introduit trois innovations majeures:

- La première concerne une plus grande implication de l'ensemble des acteurs institutionnels de l'UE dans la formulation d'une vision commune en matière de politique

de développement. C'est pourquoi, pour la première fois en 50 ans, le Consensus est une déclaration conjointe de la Commission européenne, du Conseil des ministres, des Etats membres et du Parlement européen.

- La deuxième innovation concerne l'interaction entre l'aide au développement de chacun des 25 Etats membres et celle de la Commission. Prise ensemble, cette aide représente plus de la moitié de l'aide au plan mondial. Pourtant, l'UE n'apparaît que rarement comme acteur unique sur la scène internationale. Trop souvent, elle projette l'image d'une cacophonie à "25 + 1" voix. Le Consensus ambitionne de changer cette situation en créant un cadre politique commun pour les Etats membres et la Commission.
- La dernière innovation concerne la cohérence entre la politique de développement et les autres politiques qui ont un impact – souvent déterminant – sur le développement. Le but est de maximiser l'effet positif de ces politiques et de minimiser leur effet négatif. Cela concerne les 12 domaines suivants: le commerce, l'environnement, le changement climatique, la sécurité, l'agriculture, la pêche, la dimension sociale de la mondialisation, les migrations, la recherche et l'innovation, la société de l'information, les transports et l'énergie.

Le Consensus est divisé en deux parties et reflète ainsi la spécificité de la politique de développement de l'UE: la première partie concerne l'UE dans son ensemble – Etats membres et Commission confondus; la deuxième partie ne concerne que le volet communautaire de l'aide au développement, c'est-à-dire l'aide gérée par la Commission.

1^{ère} Partie – La vision de l'UE pour le développement

La 1^{ère} partie du Consensus identifie des objectifs, des valeurs, des principes et des engagements communs sur la base desquels les Etats membres et la Commission mettront en œuvre leur politique de développement propre. L'objectif central est la réduction de la pauvreté, avec une focalisation sur les Objectifs du millénaire. Les progrès vers les Objectifs du millénaire contribueront à leur tour à résoudre d'autres défis, notamment en matière de sécurité, de prévention des conflits, de migrations forcées, etc., favorisant ainsi une mondialisation plus juste et plus équitable. Les valeurs communes sont celles qui sont au cœur du projet démocratique: respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Etat de droit, bonne gouvernance, égalité des sexes, solidarité, justice, ainsi qu'un multilatéralisme effectif, notamment dans le cadre des Nations Unies.

En ce qui concerne les principes communs, le principe d'appropriation par les pays partenaires est essentiel. L'appropriation signifie que les pays en développement ont la responsabilité première de leur propre développement. Afin de jouer le rôle moteur qui leur revient, c'est sur la base de leurs stratégies nationales et régionales que l'UE fonde ses stratégies de coopération. L'UE encourage les pays partenaires à développer ces stratégies nationales en consultation étroite avec l'ensemble des parties prenantes: parlementaires, autorités locales et bien sûr représentants de la société civile. Le principe d'appropriation signifie par ailleurs que la mise en œuvre de ces stratégies nationales reposera également en premier lieu sur les pays en développement eux-mêmes, à qui il reviendra notamment de mobiliser des ressources supplémentaires – en particulier financières – au plan national. Enfin, l'appropriation signifie que les pays partenaires seront au premier plan en ce qui concerne la coordination de l'aide des bailleurs de fond.

Conformément au principe d'appropriation, l'UE travaille en partenariat étroit avec ses partenaires, aligne son aide sur leurs procédures nationales, participe activement au processus de coordination de l'aide, assume une responsabilité commune des progrès en matière de développement, et conduit un dialogue politique approfondi avec ses partenaires sur des questions clés telles que les droits de l'homme et la bonne gouvernance. Toutefois, l'appropriation ne va pas de soi. Elle implique que les pays en développement aient la capacité de développer des stratégies nationales, de mener un dialogue avec les parties prenantes concernées, de mettre en œuvre et d'assurer le suivi de ces stratégies, et enfin d'assurer la coordination des interventions des bailleurs de fonds. De point de vue de l'UE et des autres bailleurs de fonds, cela signifie qu'ils devront, le cas échéant, renforcer les capacités, notamment administratives, des pays partenaires, afin de faire de l'appropriation une réalité.

En ce qui concerne les moyens, l'UE est fermement engagée à augmenter le volume et la qualité de son aide. L'UE va collectivement augmenter son aide à hauteur de 0.7% de son PIB d'ici 2015. La moitié de ce complément d'aide ira à l'Afrique. Cela reflète le caractère prioritaire que revêt l'Afrique dans la politique de développement de l'UE compte tenu de son poids démographique et des difficultés particulières auxquelles elle est confrontée dans ses progrès vers les Objectifs du millénaire. Une attention particulière sera par ailleurs accordée aux Etats fragiles, aux pays orphelins et aux pauvres dans les pays à revenu intermédiaire. En ce qui concerne la qualité de l'aide, la Commission et les Etats membres assureront une plus grande coordination et complémentarité de leur aide. Ils se coordonneront également sur la scène internationale, afin de parler plus souvent d'une seule voix, notamment dans le cadre des Nations Unies et des institutions financières internationales.

2^{ème} Partie – La politique de développement communautaire

La Commission n'est pas simplement le 26^{ème} acteur de l'aide au développement européenne: sa position originale dans le cadre institutionnel de l'UE ainsi que ses compétences propres lui confèrent un rôle particulier. La deuxième partie du Consensus clarifie le rôle et les priorités de la Commission afin de contribuer à la mise en œuvre de la vision de l'UE.

La Commission a certains points forts et de spécificités par rapport aux Etats membres. Elle a, par exemple, une représentation géographique quasi-universelle grâce à son vaste réseau de délégations externes. Ceci lui donne une capacité d'action exceptionnelle dans les états fragiles et les partenariats difficiles. La Commission a également une capacité unique à promouvoir et faciliter la coopération, l'harmonisation et la complémentarité des actions des Etats membres, ainsi qu'à encourager les échanges de bonnes pratiques au sein de l'UE. Il en va de même pour la promotion de la cohérence des politiques pour le développement, notamment dans les domaines où la Commission a une compétence exclusive: commerce, agriculture et pêche.

En ce qui concerne les domaines d'intervention, la Commission concentrera son action dans les domaines où elle a une valeur ajoutée en fonction des besoins et priorités de ses partenaires. Le champ d'action potentiel est large, puisqu'il couvre : le commerce et la coopération régionale; l'environnement; les infrastructures; l'eau et l'énergie; le développement rural; l'agriculture et la sécurité alimentaire; la bonne gouvernance; la prévention des conflits et de la fragilité des Etats; le développement humain; ainsi que la cohésion sociale et l'emploi. Le choix des domaines d'intervention se fera sur la base d'un dialogue transparent avec chaque pays partenaire, y compris la société civile. Pour ce qui est

des modalités d'intervention, la compétence et le savoir-faire particuliers de la Commission sont reconnus en matière d'appui budgétaire, d'intégration régionale et d'autres.

La Commission mettra également en œuvre une approche renforcée en matière de "mainstreaming", c'est-à-dire la prise en compte systématique d'aspects ayant un impact à tous les niveaux de la coopération au développement. Il s'agit des aspects suivants: démocratie, bonne gouvernance, droits de l'homme, droits de l'enfant et des peuples indigènes; égalité des sexes; durabilité environnementale; et lutte contre le VIH/SIDA.

Mise en œuvre du Consensus européen pour le développement

Près d'un an après son adoption, la priorité est à la mise en œuvre effective du Consensus européen pour le développement. Un certain nombre de mesures concrètes ont été prises à cette fin. De fait, l'application du Consensus repose principalement sur quatre piliers:

- Premièrement, la programmation de l'aide communautaire au développement au niveau des pays et régions partenaires.
- Deuxièmement, une série de mesures concernant le montant et l'efficacité de l'aide de l'UE.
- Troisièmement, le respect des engagements pris par l'UE dans 12 domaines clés pour la cohérence des politiques pour le développement.
- Quatrièmement, une nouvelle approche, basée sur le dialogue et les incitations, pour promouvoir des progrès décisifs en matière de bonne gouvernance.

La programmation multi-annuelle de l'aide au développement est un processus absolument fondamental dans le cadre de la politique communautaire de développement. En effet, elle détermine les priorités de l'action communautaire en matière de développement pour plusieurs années, ainsi que les modalités d'intervention. La programmation de l'aide pour les 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique liée à l'UE par l'Accord de Cotonou est actuellement en cours. Elle porte sur 22.7 milliards d'euros pour une période de six ans (2008-2013).

Dans le cas de l'Afrique, la programmation de l'aide se fonde également sur le nouveau Partenariat stratégique approuvé par le Conseil européen en décembre 2005. Il s'agit d'une stratégie des Etats membres et de la Commission pour l'ensemble de l'Afrique, qui vise à atteindre les Objectifs du millénaire d'ici 2015 et à promouvoir la paix et la sécurité, la bonne gouvernance et le développement durable en Afrique. C'est une stratégie entièrement fondée sur les principes fondamentaux de l'appropriation et du respect des droits de l'homme et de la loi internationale, qui mise avant tout sur les capacités des Africains eux-mêmes. Sa mise en œuvre repose entre autre sur un partenariat étroit avec les institutions africaines, en particulier l'Union africaine.

Concernant les engagements de l'UE en matière de volume et d'efficacité de l'aide, la Commission a adopté un paquet de mesures. Celui-ci concerne en particulier le suivi des engagements de l'UE à collectivement augmenter son aide au développement à 0,7% de son PIB d'ici 2015, avec un objectif intermédiaire de 0,56 % en 2010. Depuis 2003, les gouvernements européens ont pris des mesures concrètes en ce sens. Cet engagement est synonyme de ressources supplémentaires substantielles. C'est aujourd'hui 46 milliards d'euros

d'aide par an que l'UE en tant que bloc incluant à la fois la Communauté et ses États membres peut mobiliser. Les Européens fourniront 20 milliards de plus en 2010 et l'enveloppe actuelle sera doublée en 2015. Il est important de rappeler que cette hausse n'est pas destinée à être acheminée par l'intermédiaire de la Commission. Jusqu'en 2013, tant le 10^e Fonds Européen de Développement que le volet extérieur du budget de l'Union européenne seront maintenus grosso modo au pourcentage moyen actuel du revenu national brut de l'UE. Aide communautaire et aides bilatérales des États membres doivent converger vers la réalisation des objectifs communs que poursuivent ensemble la Commission et les États membres.

En parallèle, l'UE renforcera l'efficacité de son aide. En effet, l'impact politique de l'UE doit être à la hauteur des ressources qu'elle fournit. Or, l'important n'est pas seulement le volume des aides. Tous les bailleurs de fonds s'accordent à dire que l'efficacité des aides est primordiale et qu'elle doit être sensiblement améliorée. Près d'un demi-siècle de coopération nous a enseigné que les bailleurs de fonds doivent agir de manière plus coordonnée et qu'ils devraient s'aligner sur les systèmes et les stratégies de développement propres aux pays. Cela passe notamment par un recours plus systématique à l'appui budgétaire, qui est l'instrument de financement le plus favorable à l'appropriation par les pays partenaires et à l'alignement sur leurs procédures. Cela nécessite toutefois que soient réunies les conditions nécessaires en matière de stabilité macro-économique, de transparence des procédures budgétaires et de fiabilité des contrôles. Par ailleurs, des nouvelles sources de financement sont à explorer, à l'exemple de la taxe sur les billets d'avions.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de mars 2005, par laquelle les bailleurs de fonds et les bénéficiaires ont défini les principes de base de l'efficacité de l'aide, intègre la plupart des enseignements tirés du passé. Compte tenu de son poids collectif en tant que bailleur de fonds, l'UE jouera un rôle essentiel dans la mise en œuvre de ces principes. Le Conseil a accepté, en avril 2006, de passer progressivement à une programmation pluriannuelle conjointe, reposant au départ sur une analyse de la situation dans les pays concernés réalisée conjointement par les États membres et la Commission.

A cette fin, un Cadre commun a été établi pour permettre de progresser vers cet objectif de programmation conjointe. Ce cadre favorisera une plus grande complémentarité de l'aide entre les États membres et la Commission. L'exercice de programmation pour le 10^e Fonds européen de développement mené actuellement, donne, pour la première fois, l'occasion d'évoluer concrètement vers une approche mieux coordonnée au sein de l'UE. À terme, le but est de déboucher sur des stratégies de réponse communes, selon une approche qui reste toujours ouverte aux autres bailleurs de fonds qui souhaitent s'y joindre. Cette coordination accrue est d'autant plus importante que les montants de l'aide bilatérale vont augmenter fortement.

Dans le domaine de la cohérence des politiques pour le développement, l'UE a pris des engagements fermes dans les 12 domaines politiques précités ainsi qu'en faveur des procédures de mise en œuvre de ses engagements et de leur suivi. Par ailleurs un Programme d'action pour 2006-2007 a été arrêté en ce sens. Le premier rapport biennal de l'UE sur la cohérence sera publié en 2007.

Un mot encore sur la gouvernance. La nouvelle approche de l'UE est fondée sur trois principes-clé: l'harmonisation, que la Commission est en train de promouvoir d'abord au sein de l'UE en utilisant des outils d'analyse communs; une approche large, considérant que la gouvernance va au-delà du problème de la corruption, qui est un symptôme des déficiences

d'un système; enfin le dialogue et les incitations comme mode d'intervention préférentiel, plutôt que les sanctions et la conditionnalité.

Les attentes de l'UE par rapport aux autres donateurs.

L'UE s'affirme comme un acteur global et un partenaire naturel des PVD. La programmation commune de l'aide est ainsi ouverte aux autres donateurs intéressés, hors UE. Le but commun est de tenir les promesses et de réaliser les ODM et l'UE compte naturellement poursuivre la collaboration avec les autres donateurs bilatéraux au sein de l'OCDE/CAD et avec les autres acteurs (organisations internationales, ONG) sur le terrain. Une grande partie de cet agenda correspond à une décision politique de mettre en place, de manière pragmatique, les réformes nécessaires pour affronter les défis de l'aide au développement. Cela implique des changements de culture et de méthode de travail qui créent, et c'est normal, des résistances.

Conclusion

L'adoption du Consensus européen pour le développement, et les mesures prises pour sa mise en œuvre, notamment le Partenariat stratégique de l'UE avec l'Afrique, créent les conditions d'un saut qualitatif majeur afin de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'aide au développement. Cette étape majeure vers une vision et un cadre politique commun en matière de développement, contribue également au renforcement de la cohérence et du niveau d'ambition de l'action extérieure de l'UE. Par cette démarche, l'UE se donne la capacité de renforcer son rôle de premier plan dans la construction d'un monde plus sûr, plus juste, plus humain et plus équilibré, où les fruits de la mondialisation sont équitablement répartis.