

**Coopération
pour le développement**

**COMMUNAUTÉ
EUROPÉENNE**

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- A réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale.
- A contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique.
- A contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le Comité d'Aide au Développement, dont les Membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. A cette fin les Membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultant sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les Membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

© OCDE 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des Etats-Unis. Aux Etats-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 22 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques destinés à améliorer, sur les plans individuel et collectif, les efforts de coopération pour le développement des Membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide des différents Membres font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Cinq à six programmes environ sont examinés chaque année.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays Membres du CAD désignés comme examinateurs. Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays Membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les Membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays Membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays Membre examiné répondent aux questions posées par les autres Membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs. Les principaux thèmes débattus et les recommandations pratiques se dégageant de la réunion sont présentés dans la section de la publication intitulée "Principales conclusions et recommandations".

La présente publication contient les principales conclusions et recommandations approuvées par le Comité d'aide au développement à l'issue de son examen, réalisé le 6 juin 2002 au siège de l'OCDE, ainsi que le rapport établi par le Secrétariat, en liaison avec les examinateurs représentant le Canada et la Norvège, sur la politique de la Communauté européenne en matière de coopération pour le développement. Ce rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

Jean-Claude Faure
Président du CAD

LISTE DES SIGLES

AACU	Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACP	Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ACRDS	Aide communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation (Balkans)
AELE	Association européenne de libre-échange
AER	Agence européenne pour la reconstruction
ALA	Pays d'Asie et d'Amérique latine
AMF	Arrangement multifibres
AP	Aide publique
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
ATV	Accord sur les textiles et les vêtements
BAsD	Banque asiatique de développement
BAT	Bureau d'assistance technique
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIRD	Banque internationale de reconstruction et de développement
BRAC*	Bangladesh Rural Advancement Committee
CAD	Comité d'aide au développement
CAPE	Coalition pour des accords de pêche équitables
CE	Communauté européenne
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CLONG	Comité de liaison des ONG
CNROP	Centre national de recherches océanographiques et des pêches (Mauritanie)
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSP*	Document de stratégie nationale
DCSLP	Document-cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (Burkina Faso)
DG	Direction générale
DG DEV	Direction générale du développement
DG ECFIN	Direction générale des affaires économiques et financières
DG RELEX	Direction générale des relations extérieures
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté

ECDPM*	Centre européen de gestion de politiques de développement
ECHO*	Office humanitaire de la Communauté européenne
ECU*	Unité monétaire européenne (prédécesseur de l'EURO)
EEE	Espace économique européen
ERYM	Ex-République yougoslave de Macédoine
EuropeAid	Organisme d'exécution de la CE
Eurostat	Office statistique européen
FED	Fonds européen de développement
GIAQ	Groupe interservices d'appui à la qualité
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IDA*	Association internationale de développement
IFI	Institution financière internationale
ISPA	Instrument structurel de pré-adhésion
LCG*	Groupe consultatif local
MEDA*	Moyen-Orient et Afrique du Nord
NEI	Nouveaux Etats indépendants (de l'ex-Union soviétique)
OBNOVA*	Programme régional pour l'ex-Yougoslavie et les Balkans, aujourd'hui intégré à l'ACRDS
OLAF	Office européen de lutte antifraude
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAC	Politique agricole commune
PAM	Programme alimentaire mondial
PCP	Politique commune de la pêche
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PFR	Pays à faible revenu
PHARE*	Programme pour les économies émergentes d'Europe orientale
PIN	Programme indicatif national
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre très endetté
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
PVD	Pays en développement
RDRS*	Rangpur Dinajpur Rural Service
RELEX	Relations extérieures
RNB	Revenu national brut
RSP*	Document de stratégie régionale

Communauté européenne

SAPARD*	Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural
SBC-CSLP	Comité de coordination du soutien budgétaire commun au CSLP du Burkina Faso
SGP	Système généralisé de préférences
STABEX	Système de stabilisation des recettes d'exportation
SYSMIN	Facilité de financement spécial pour les produits miniers des ACP et des PTOM
Tacis*	Assistance technique aux nouveaux Etats indépendants
TSA	Tout sauf les armes
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNRWA*	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
ZEE	Zone économique exclusive

Taux de change (ECU/EURO pour un dollar)

1989	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0.9076	0.7877	0.8402	0.7652	0.7878	0.8824	0.8941	0.9385	1.0851

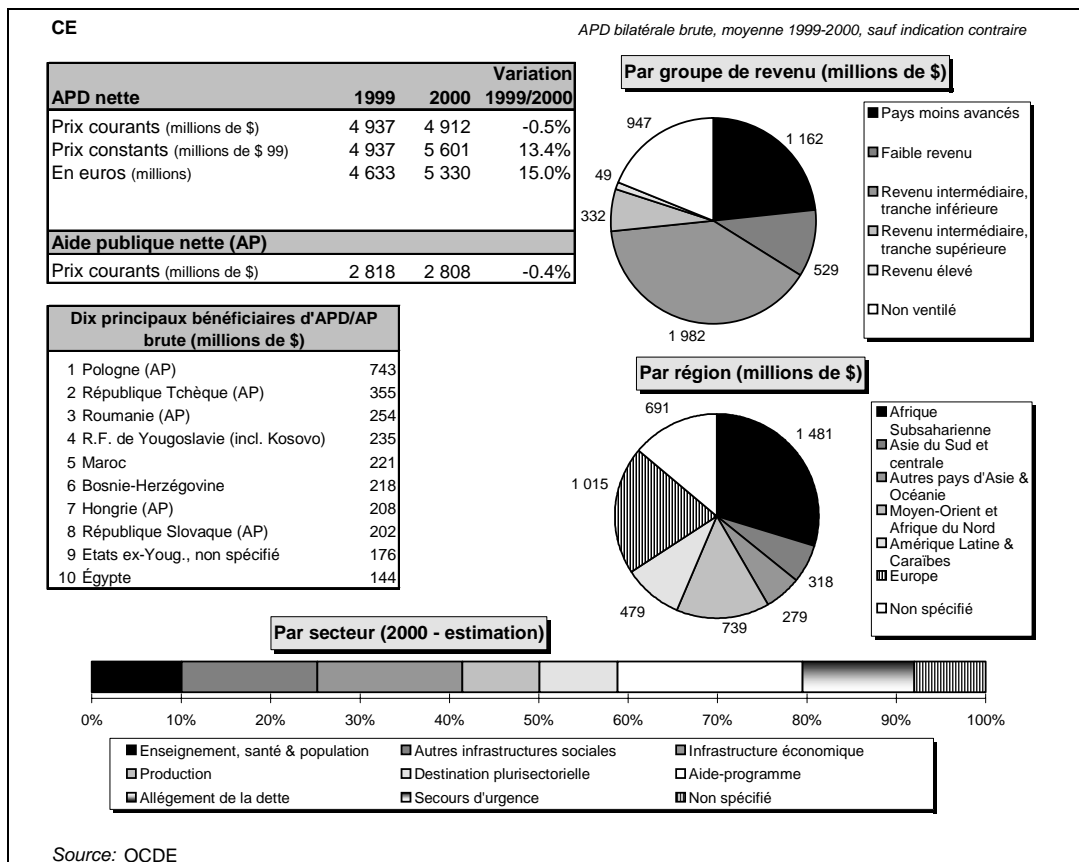
Signes utilisés

EUR	Euro
USD	Dollar des Etats-Unis
()	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais inclus dans le total
n.a.	Non applicable (sans objet)
n.d.	Pas de date
P.	Provisoire

Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas toujours exactement à la somme des composantes.

* Sigle dans la langue originale

L'aide de la Communauté européenne : Aperçu synthétique



La Communauté européenne : petit glossaire

Communauté européenne (CE). Créée par le Traité de Rome (1957), les membres fondateurs en sont l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Elle a ensuite été successivement élargie au Danemark, à l'Irlande et au Royaume-Uni (1973), à la Grèce (1981), à l'Espagne et au Portugal (1986), et enfin à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède (1995).

Union européenne (UE). L'UE, qui a succédé à la CE en 1992 en vertu du Traité de Maastricht, est officiellement une association des Etats membres et des institutions communautaires reposant sur trois "piliers" : 1. La Communauté européenne, gérée par les institutions communautaires, 2. La politique étrangère et de sécurité, coordonnée entre les Etats membres, et 3. La justice et les affaires intérieures, relevant pour partie de la compétence de la Communauté et pour partie d'actions coordonnées.

Conseil européen. Composé des Chefs d'Etat des membres de l'UE et du Président de la Commission européenne, ses réunions, qui se tiennent généralement en juin et en décembre, ponctuent la vie politique de l'Union européenne. Il définit les grandes orientations politiques de l'UE (qu'il consigne éventuellement dans des traités) et arbitre les questions délicates.

Institutions de la Communauté européenne. Ce sont le Conseil des ministres, le Parlement européen, la Commission européenne, la Cour des comptes et la Cour de justice, et toutes ont été créées par le Traité de Rome.

Conseil des ministres (officiellement dénommé Conseil de l'Union européenne). Sise à Bruxelles, cette institution de la CE est l'instance dans le cadre de laquelle les Etats membres assurent la gestion d'ensemble de l'UE, et décident en particulier des politiques à suivre (fonction que le Conseil partage de plus en plus avec le Parlement européen). La **Présidence** du Conseil est assumée à tour de rôle par les Etats membres pour une durée de six mois. Le Conseil se réunit tous les six mois en différentes formations, dont le développement, auxquelles participent les ministres compétents des Etats membres. Il est aussi doté d'un Secrétariat qui gère les activités des divers groupes de travail permanents s'occupant des différentes questions.

Parlement européen. Les sessions plénières ont lieu à Strasbourg. Cette institution de la CE s'est vue confier des pouvoirs élargis de consultation et de codécision avec le Conseil des ministres. Les membres en sont directement désignés par les électeurs européens et accordent une attention toute particulière à la supervision du budget de la CE. Le Parlement est dirigé par un **Président**, qui est élu par ses membres ; ses travaux sont menés dans le cadre de commissions, dont une sur le développement, qui se réunissent à Bruxelles.

Commission européenne. Elle est l'organe exécutif de l'UE et, à ce titre, propose les directions à prendre et se charge de la mise en œuvre et de la gestion des programmes communautaires. Elle est constituée d'un collège de 20 Commissaires, nommés pour cinq ans. L'équipe dirigeante est habituellement identifiée par le nom du **Président de la Commission** à l'époque correspondante : Delors I et Delors II, Santer ou Prodi, par exemple. Les Commissaires, qui sont nommés sur proposition des gouvernements des Etats membres, sont des personnes, hommes ou femmes, qui ont exercé de hautes fonctions dans l'administration nationale de leur pays. Le Président choisit deux Commissaires parmi les personnalités proposées par chacun des grands pays et un parmi celles présentées par chacun des petits pays. Chaque Commissaire est responsable d'une ou plusieurs Directions générales, gérées par un Directeur général qui est, lui, un agent permanent.

Cour des comptes. Elle se trouve à Luxembourg et vérifie qu'il est fait le meilleur usage des sommes allouées à la mise en œuvre des politiques de la CE.

Cour de justice. Cette instance, sise à Luxembourg, assure le respect du droit communautaire, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme.

Banque européenne d'investissement (BEI). Cet établissement financier, créé par le Traité de Rome, n'est pas à proprement parler une institution de la CE. Il contribue à la cohésion économique et sociale de l'Union et administre certaines composantes financières de la politique d'aide au développement et de coopération.

RELEX (relations extérieures). Sont regroupés sous ce sigle les **Directions générales** des relations extérieures, du développement, du commerce et de l'élargissement, ainsi qu'**EuropeAid** et **ECHO**, organismes chargés de l'exécution, respectivement, de l'aide au développement et de l'aide humanitaire. Le domaine de compétence de ces instances s'étend à des questions commerciales, politiques et humanitaires et à des problèmes de développement relevant du premier comme du deuxième piliers. C'est ainsi que, à la différence des instruments commerciaux, qui sont du ressort exclusif de la CE, les instruments d'aide se surajoutent aux programmes d'aide bilatéraux des Etats membres. Les questions de politique macro-économique, de macrofinancement et de soutien budgétaire relèvent, quant à elles, de la Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN).

Groupe des Etats ACP. Il est constitué des 77 pays d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique signataires de l'Accord de Cotonou. Celui-ci prévoit diverses institutions conjointes ACP-UE : le Conseil des ministres, qui se réunit une fois par an et se compose de représentants des gouvernements signataires et de la Commission européenne ; le Comité des ambassadeurs, sis à Bruxelles, qui rassemble des représentants ayant rang d'ambassadeurs des pays signataires ; et l'Assemblée paritaire, qui se réunit deux fois par an et englobe des représentants des parlements de tous les Etats ACP et un nombre égal de membres du Parlement européen. Ces institutions bénéficient du soutien d'un secrétariat, dont le siège est à Bruxelles et dont les activités sont financées par une contribution de la CE.

Traités. Le Traité de Rome (1957) a porté création de la CE. Le Traité de Maastricht (1992), qui a donné naissance à l'UE, a officiellement inscrit la coopération pour le développement parmi les objectifs de cette dernière. Les Traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2001) sont venus renforcer encore l'attention portée aux questions de développement.

Langues officielles. Au sein de la Commission sont utilisées trois langues de travail : l'allemand, l'anglais et le français. La Communauté reconnaît 11 langues officielles : l'allemand, l'anglais, le danois, l'espagnol, le finnois, le français, le grec, l'italien, le néerlandais, le portugais et le suédois. Toutes les propositions formelles de la Commission sont présentées dans ces 11 langues.

Tableau : Poursuite des réformes -- Recommandations de l'examen 2002

Grands domaines	Préoccupations exprimées en 1998	Progrès réalisés	Recommandations formulées en 2002
<i>Fondements stratégiques et orientations nouvelles</i>	Nécessité d'élaborer une stratégie d'ensemble cohérente à l'appui du développement. Différences considérables entre les programmes régionaux. Nouvelles améliorations requises au niveau des stratégies par pays et nécessité pour les agents de la CE de jouer un rôle de premier plan dans le dialogue. Mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les procédures.	Une politique générale de développement a été adoptée en 2000. Les stratégies régionales continuent de différer. Des améliorations notables ont été apportées au processus des stratégies-pays et les agents de la CE assument désormais la conduite du dialogue. Des réformes sont en cours.	Renforcer l'avantage comparatif de la CE en lui donnant un rôle plus stratégique dans la coordination, en précisant la répartition structurelle des attributions au sein de la famille RELEX, en encourageant le partenariat au plan politique et commercial et en raccordant l'aide humanitaire et l'aide au développement.
<i>Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD au service de la lutte contre la pauvreté</i>	Nécessité d'appliquer la politique définie en matière de lutte contre la pauvreté dans toutes les régions. Ecart entre les engagements et les versements d'APD. Nécessité de procéder à une série d'améliorations pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre.	Une déclaration sur la politique de développement a été adoptée mais des problèmes subsistent au niveau de la mise en œuvre. La situation s'est améliorée mais le problème subsiste. Les réformes en cours visent à remédier aux problèmes recensés dans l'examen de 1998.	Inscrire l'action de lutte contre la pauvreté dans la durée en accordant la répartition de l'APD à cet objectif.
<i>Questions sectorielles et transversales</i>	Politiques fragmentées d'où nécessité d'un cadre cohérent. Insuffisance du soutien au secteur privé. Non prise en compte des considérations de sécurité alimentaire dans l'aide alimentaire. Nécessité d'intégrer la problématique homme-femme dans tous les programmes mais insuffisance des capacités sur le terrain. Les autres donateurs attendent de la CE qu'elle assume un rôle de pilote en matière de prévention des conflits.	Sélection de six domaines prioritaires. Stratégies en cours d'élaboration. Problème réglé. Les deux problèmes subsistent qu'il s'agisse de la problématique homme-femme ou des questions d'environnement. Les capacités en matière de prévention des conflits ont été encore renforcées.	Participer activement au dialogue avec les partenaires, en particulier dans le cadre du processus CSLP et des approches sectorielles, ce qui nécessitera un accroissement des ressources humaines et autres. Recruter du personnel de terrain et lui assurer une formation aux questions transversales, notamment aux problèmes d'égalité homme-femme.
Grands domaines	Préoccupations exprimées en 1998	Progrès réalisés	Recommandations formulées en 2002
<i>Cohérence des politiques</i>	Incohérence entre la politique agricole commune et la politique de développement. Défaillances dans la politique d'importation et les accords commerciaux de Lomé. Complexité du processus de prise des décisions. Renforcer les capacités analytiques.	Des mesures ont été prises mais le problème ne semble toujours pas être réglé. Des améliorations sont intervenues avec l'Accord de Cotonou. Des précisions sont actuellement apportées. Le problème subsiste au niveau des pays.	Renforcer les dispositifs garantissant la cohérence des politiques en donnant suite aux conclusions de l'évaluation sur les 3C, en s'interrogeant sur la cohérence des politiques internes, et en resserrant les liens avec les CSP.
<i>Refonte de l'organisation et de la gestion</i>	Nécessité de simplifier le complexe système de gestion et d'éviter la prolifération des lignes budgétaires. Nécessité d'imposer aux DG du groupe RELEX des obligations redditionnelles précisées. Renforcer les effectifs, en particulier sur le terrain, afin d'intensifier le dialogue. Décentraliser le contrôle financier. Simplifier les procédures et remédier au fractionnement du cycle des projets. Offrir au personnel de la DG RELEX des formations sur le financement du développement. Evaluation absente dans certains programmes.	Les réformes de la gestion visent à remédier à ces problèmes. Les travaux doivent être poursuivis. Le personnel détaché sur le terrain a été accru. C'est notamment l'objet de la déconcentration. Telle est la raison d'être d'EuropeAid. Des formations sur les questions de financement ont été mises en place. Réforme opérée.	Préciser encore la structure organique afin que le Parlement et le Conseil puissent se concentrer sur leur mission d'orientation stratégique, et déléguer davantage de pouvoirs aux représentations de la Commission sur le terrain. A l'échelon local, renforcer les capacités d'analyse et de négociation et améliorer encore les mécanismes d'intégration des enseignements de l'expérience dans l'élaboration des politiques.
<i>Appropriation à l'échelon local et activités sur le terrain</i>	Nécessité de doter les délégations extérieures de capacités accrues.	La déconcentration pourrait y contribuer.	Favoriser un renforcement des capacités à l'échelon local, associer les partenaires à l'élaboration des stratégies par pays, et opérer des améliorations au niveau de la mise en œuvre en simplifiant encore les procédures, en rehaussant les capacités d'analyse des délégations, en promouvant l'obtention de résultats par une multiplication des évaluations, et en s'associant à l'effort d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Note : Ce tableau a été présenté par le Secrétariat à la réunion que le CAD a tenue le 6 juin 2002.

TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD	I-15
CHAPITRE 1 FONDEMENTS STRATEGIQUES ET ORIENTATIONS	
NOUVELLES	I-21
Les fondements du programme de la Communauté européenne en matière de coopération pour le développement	I-21
Sensibilisation et contrôle du public et des instances politiques.....	I-24
Réforme de l'organisation et de la gestion des relations extérieures	I-26
Une nouvelle politique de développement axée sur l'obtention de résultats dans la lutte contre la pauvreté	I-27
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	I-29
CHAPITRE 2 VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION	
DE L'AIDE A L'APPUI DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE....	I-31
Les fonds destinés aux Relations extérieures	I-31
Aide publique au développement.....	I-33
Une APD en augmentation	I-34
Accélérer le rythme d'acheminement de l'APD	I-36
L'effort de lutte contre la pauvreté tel qu'il ressort des dotations par pays	I-38
L'effort de lutte contre la pauvreté tel qu'il ressort de la répartition sectorielle de l'aide....	I-41
Le processus de prise de décision pour les programmes relevant des actions extérieures....	I-43
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	I-44
CHAPITRE 3 QUESTIONS SECTORIELLES ET TRANSVERSALES	I-47
Élaboration du cadre d'action	I-47
Domaines prioritaires.....	I-48
Politiques macro-économiques et soutien aux services sociaux.....	I-48
Sécurité alimentaire et développement rural durable	I-49
Transports	I-50
Commerce et développement	I-51
Intégration régionale.....	I-53
Renforcement des capacités institutionnelles, en particulier pour assurer une bonne gestion des affaires publiques et le respect de l'Etat de droit.....	I-54
Questions transversales.....	I-55
Renforcer l'élaboration des politiques	I-56
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	I-58

CHAPITRE 4 COHÉRENCE DES POLITIQUES	I-61
Politique de la CE en matière de cohérence.....	I-61
Les défis de la cohérence des politiques	I-62
Recherche de cohérence	I-62
Commerce du textile et développement	I-62
Effets de la politique agricole commune sur les pays en développement	I-63
Réforme de la politique commune de la pêche.....	I-67
Mécanismes institutionnels de renforcement de la cohérence dans la CE.....	I-69
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	I-73
CHAPITRE 5 REFONTE DE L'ORGANISATION ET DE LA GESTION	I-75
Raisons justifiant la refonte de l'organisation et de la gestion.....	I-75
Refonte de l'organisation	I-76
Refonte de la gestion.....	I-79
Simplification des procédures	I-79
Amélioration de la stratégie et de la gestion des programmes	I-80
Réduction du nombre de lignes budgétaires thématiques	I-82
Délégation des responsabilités en matière de gestion aux missions locales.....	I-83
Gestion des ressources humaines	I-84
Suivi et évaluation.....	I-85
Considérations à prendre en compte à l'avenir dans le cadre de la refonte de l'organisation et de la gestion de la CE.....	I-86
CHAPITRE 6 APPROPRIATION A L'ECHELON LOCAL ET ACTIVITES SUR LE TERRAIN	I-89
Appropriation locale et durabilité de l'action de lutte contre la pauvreté.....	I-89
Coordination et complémentarité.....	I-91
Approche de l'appropriation et de la coordination à l'échelon local	I-92
La déconcentration et au-delà	I-93
Considérations à prendre en compte à l'avenir dans la démarche adoptée sur le terrain.....	I-94
ANNEXES	I-97
ANNEXE I MESURES PRISES PAR LA CE DEPUIS 2001 POUR DONNER SUITE AU RECOMMANDATIONS DE L'EXAMEN DE 1998	I-99
ANNEXE II STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES	I-103
ANNEXE III DECLARATIONS DE LA CE RELATIVES A CERTAINS SECTEURS ET A DIVERSES QUESTIONS TRANSVERSALES	I-111
ANNEXE IV DÉCLARATIONS DE LA CE RELATIVES A CERTAINS ASPECTS DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES	I-127
ANNEXE V ORGANIGRAMMES	I-135
ANNEXE VI LE PROGRAMME D'AIDE DE LA CE AU BANGLADESH	I-139
ANNEXE VII LE PROGRAMME D'AIDE DE LA CE AU BURKINA FASO	I-149

ANNEXE VIII COMPARAISON DU BURKINA FASO ET DU BANGLADESH LES PAYS EUX-MEMES	I-157
COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE PAR LE CAD	I-161
BIBLIOGRAPHIE	I-163
DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES	I-173

Tableaux

Tableau 1. Engagements des fonds de la CE pour les relations extérieures par principaux instruments en 2000.....	I-32
Tableau 2. Versements nets d'APD aux programmes régionaux de la CE	I-39
Tableau II-1. Apports financiers.....	I-104
Tableau II-2. APD par grandes catégories.....	I-105
Tableau II-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu.....	I-106
Tableau II-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	I-107
Tableau II-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	I-108
Tableau II-6. Panorama comparatif	I-109

Organigrammes

Organigramme 1. Principales institutions et processus de décision de l'UE.....	I-23
Organigramme 2. Administration de l'aide communautaire dans son ensemble.....	I-28
Organigramme V-1. Direction générale du développement (DGD DEV)	I-136
Organigramme V-2. Direction générale des relations extérieures.....	I-137
Organigramme V-3. Office de coopération EuropeAid	I-138

Graphiques

Graphique 1. APD nette totale des Etats membres de l'UE à la CE et au FED	I-35
Graphique II-1. APD nette des agences multilatérales (millions USD)	I-110

Encadrés

Encadré 1.	Les réformes de la Commission.....	I-26
Encadré 2.	La politique de développement de la Communauté européenne	I-30
Encadré 3.	Le rôle de la CE dans la mise en œuvre du déliement de l'aide	I-36
Encadré 4.	L'initiative "Tout sauf les armes"	I-52
Encadré 5.	Conflits et développement	I-55
Encadré 6.	Bangladesh : commerce de vêtements et possibilités de développement	I-64
Encadré 7.	L'incohérence de la politique de l'Union européenne en Afrique de l'Ouest, notamment au Burkina Faso	I-66
Encadré 8.	La pêche en Mauritanie.....	I-68
Encadré 9.	Le " <i>policy mix</i> " dans les documents de stratégie nationale.....	I-72
Encadré 10.	Autres acteurs œuvrant dans le domaine des relations extérieures	I-77
Encadré 11.	EuropeAid et la réforme RELEX.....	I-78
Encadré 12.	Le processus d'élaboration des CSP.....	I-82
Encadré 13.	Test de la réforme de la conditionnalité.....	I-93

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Fondements stratégiques et orientations nouvelles

En matière de développement, la Communauté européenne se distingue des autres donateurs par le fait qu'elle assume un double rôle, celui de donneur bilatéral apportant un soutien direct à des pays et celui de structure de coordination entre les Etats membres de l'Union européenne (UE). La Commission européenne en est le bras exécutif, tenu de rendre des comptes au Parlement européen et aux Etats membres réunis au sein du Conseil.

Depuis le dernier examen du CAD en 1998, la Commission européenne a redéfini sa politique de développement et ses méthodes de travail. En avril 2000, elle s'est fixé un ambitieux programme de réformes internes destiné à rehausser son efficacité, son efficacité et sa transparence grâce à une concentration accrue sur la performance et les résultats. Dans ce processus général de réforme, une place particulière est faite aux relations extérieures (RELEX), lesquelles recouvrent l'aspect politique, les échanges et la politique de développement. La refonte des RELEX a renforcé la structure organique de la Commission européenne par une meilleure intégration des services s'occupant des aspects politiques, des questions commerciales et des problèmes de développement au sein d'une "famille" RELEX. En outre, en janvier 2001 a été créé EuropeAid afin de donner une assise plus solide à la mise en œuvre des programmes de la Communauté européenne à l'appui du développement à l'échelle mondiale.

Le Comité d'aide au développement (CAD) note que ces réformes des relations extérieures tiennent compte des préoccupations exprimées lors de l'examen de 1998. Il se félicite aussi de constater que le cadre, la programmation, l'organisation et la gestion de la politique communautaire de développement ont été renforcés à de nombreux égards. En particulier, la lutte contre la pauvreté est désormais l'objectif principal de l'aide au développement, conformément à ce que préconisent les lignes directrices du CAD, et les avancées obtenues sont appréciées sur la base des objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

L'aide publique au développement (APD) consentie par la Communauté européenne s'est accrue de 13.4 % en termes réels en 2000 pour atteindre 4.91 milliards USD. Les chiffres préliminaires pour 2001 font apparaître une nouvelle augmentation, de 21.1 % en termes réels, à 5.91 milliards USD. A la réunion du Conseil tenue à Barcelone en mars 2002, la Commission européenne a encouragé les Etats membres de l'UE à porter le montant moyen de leur APD à 0.39 % de leur revenu national brut (RNB) d'ici 2006, et une évolution dans ce sens s'est confirmée à la Conférence internationale sur le financement du développement qui a eu lieu à Monterrey en mars 2002. La Communauté européenne peut en outre jouer un rôle important dans le dialogue politique, et pour faciliter l'accès des pays les moins avancés au marché de l'UE. D'autres mesures, comme le déliement de l'aide, sont également susceptibles de rehausser l'efficacité de l'aide publique au développement (APD) et d'apporter une

contribution à l'effort collectif des donateurs à l'appui de la lutte contre la pauvreté. Le CAD salue ces initiatives mais observe que la Communauté européenne se heurte à de grandes difficultés pour améliorer les retombées en termes de développement de la répartition sectorielle de son aide en tenant compte, dans la poursuite de son objectif principal de réduction de la pauvreté, des questions transversales que sont la bonne gestion des affaires publiques, l'égalité homme-femme et l'environnement. Assurer la réalisation des objectifs de développement dans le cadre de la politique étrangère de l'UE et améliorer les moyens permettant de déterminer les résultats de l'action engagée, en particulier, ne va pas sans poser certains problèmes.

Cohérence des politiques

Le cadre juridique régissant l'élaboration des politiques communautaires fait obligation de veiller à la cohérence avec les objectifs de développement. La Commission européenne a mis en place divers mécanismes institutionnels qui contribueront à promouvoir la cohérence des politiques en matière de relations extérieures avec l'objectif de lutte contre la pauvreté. Les documents de stratégie nationale (CSP), en particulier, sont devenus un dispositif essentiel pour rehausser la cohérence avec les politiques suivies par la Communauté dans d'autres domaines et assurer la coordination avec les États membres. Le tout est maintenant de mettre en place les capacités analytiques voulues en allouant à cet instrument des ressources suffisantes à l'échelle de l'ensemble du système. L'initiative "Tout sauf les armes" (TSA), qui ouvre le marché de l'UE aux pays les moins avancés, constitue une grande avancée dans la voie de la cohérence des politiques. Il subsiste en revanche d'autres problèmes de cohérence entre la politique de développement et certaines politiques intérieures de la Communauté européenne, par exemple la politique agricole commune et la politique commune de la pêche. Dans ces deux cas, il apparaît que la poursuite des intérêts légitimes de la Communauté européenne risque d'avoir des conséquences potentiellement défavorables pour la concrétisation des aspirations légitimes au développement des pays partenaires, en dépit de l'obligation de cohérence avec la politique de développement inscrite dans le Traité.

Organisation, gestion et mise en œuvre de la coopération pour le développement

Malgré le caractère ambitieux de la réforme des services de la Commission et les sensibles améliorations apportées au programme communautaire de coopération pour le développement, le processus de réforme et la mise en œuvre du programme risquent encore de se heurter à quelques difficultés si des mesures ne sont pas prises pour, entre autres, mobiliser le soutien des sphères politiques jusqu'à l'achèvement des réformes, et notamment assigner un rôle plus stratégique au Conseil et au Parlement, affiner encore le dispositif organisationnel afin de préciser les responsabilités, d'accélérer l'acheminement de l'aide et de mettre en place les moyens organisationnels et analytiques voulus pour que la déconcentration porte ses fruits, et déployer des ressources humaines appropriées et suffisantes pour appuyer la mise en œuvre.

Recommandations

Le CAD se félicite de l'engagement conjoint de la Communauté européenne et des États membres de l'UE d'intensifier leur effort d'APD d'ici 2006. Il salue les ambitieuses réformes internes engagées par la Commission européenne, réformes qui la mettent mieux à même de servir le principal objectif poursuivi par la Communauté européenne en matière de développement, à savoir faire reculer la pauvreté dans le monde. Il invite la Communauté européenne à se fixer un délai réaliste au bout duquel évaluer les résultats de la refonte de sa coopération pour le développement et de ses relations extérieures au regard de normes ou de critères de performance convenus. Plusieurs problèmes n'en subsistent pas moins et le CAD recommande en outre à la Communauté européenne de :

a) Renforcer son avantage comparatif en matière de promotion du développement

- **Affiner son approche stratégique du développement** : en mettant l'accent sur les initiatives d'ordre politique et commercial propres à faciliter le développement et appuyer la politique de coopération pour le développement, en précisant les rôles respectifs revenant, d'un point de vue stratégique, aux Etats membres et à la Commission en ce qui concerne les questions de cohérence, et en encourageant la mise en œuvre intégrale de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide.
- **Faire une plus large place au partenariat pour la réduction de la pauvreté dans ses programmes régionaux** dans le droit fil de ce que prévoit l'Accord de Cotonou, en adoptant une démarche participative similaire à celle qui a sous-tendu ce dernier.

b) Incrire son action de lutte contre la pauvreté dans la durée

- **Mieux accorder la répartition de son APD à son objectif premier de réduction de la pauvreté.** Revoir l'équilibre entre son souci de poursuivre des objectifs de développement à long terme et la nécessité de se préserver une marge de manœuvre pour sa politique en matière de relations extérieures. Parmi les moyens envisagés au sein de l'UE pour mieux répondre à l'exigence de durabilité et aux impératifs de la lutte contre la pauvreté, figurent la budgétisation du Fonds européen de développement, l'accroissement de l'APD allouée aux secteurs sociaux et l'adoption d'une classification des dépenses inspirée de celle du CAD. Ces suggestions, pour utiles qu'elles soient, ne suffiront pas à régler les problèmes fondamentaux qui se posent. Afin que la primauté accordée à l'objectif de lutte contre la pauvreté se traduise par une répartition plus efficace de l'APD, il faudrait définir des critères sur lesquels fonder la répartition des ressources et revoir l'ensemble du processus budgétaire afin d'y intégrer plusieurs impératifs stratégiques - réduire le nombre de lignes budgétaires, accroître la flexibilité et améliorer encore la qualité des comptes rendus au Parlement européen et au Conseil des ministres.
- **Approfondir le dialogue avec les pays partenaires** et encourager une large participation à l'élaboration des stratégies par pays, afin de renforcer l'appropriation locale du processus de développement. Partager avec les autres donateurs les résultats et les enseignements de ses expériences novatrices en matière de soutien budgétaire et d'approche sectorielle, en particulier dans les pays où est élaboré un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Plus spécifiquement, œuvrer, en concertation avec les autres donateurs, à l'amélioration de la gestion financière et des capacités institutionnelles dans les pays participant au processus CSLP.
- **Etayer sa démarche pluridimensionnelle à l'égard de la lutte contre la pauvreté par l'élaboration de stratégies de mise en œuvre.** Préciser et consolider les principes devant sous-tendre les activités en faveur de la bonne gestion des affaires publiques, du renforcement des capacités commerciales et du développement régional, et redoubler d'efforts pour assurer la prise en compte des questions transversales (droits de l'homme, égalité homme-femme et viabilité environnementale) dans l'action engagée dans les domaines jugés prioritaires.

- **Donner suite aux premières mesures prometteuses prises en vue d'aider les pays qui sortent d'un conflit** en mettant en place les mécanismes voulus et en facilitant le passage de l'aide humanitaire à la reconstruction et à la remise en état.

c) Améliorer la cohérence de ses politiques et instaurer des dispositifs institutionnels garantissant la cohérence

- **S'interroger sur la cohérence des politiques internes de la Communauté** avec les objectifs de développement. Les documents de stratégie nationale (CSP) constituent un cadre idéal pour ce faire mais les capacités analytiques et les ressources nécessaires font défaut, sur le terrain comme à Bruxelles.
- **Proposer des initiatives**, en vue de leur approbation par les Etats membres de l'UE, de nature à renforcer les synergies positives entre les politiques intérieures de la Communauté et sa politique de développement.
- **Exploiter à plein les mécanismes existants visant à garantir la cohérence des politiques** en resserrant les liens et en améliorant le retour d'information entre le processus CSP, le Groupe interservices d'appui à la qualité, les services d'évaluation et la Cour des comptes.

d) Renforcer l'attention portée aux résultats et à l'efficacité de l'aide

- **Préciser la structure des responsabilités au sein de la «famille» RELEX** pour ce qui est de l'acheminement des ressources à l'ensemble des pays en développement et voir si la gestion de tous les programmes d'aide (du stade de la formulation à celui de la mise en œuvre) ne devrait pas être confiée à une même entité.
- **Simplifier encore les procédures.** Bien qu'elles aient été allégées, les exigences administratives restent difficiles à satisfaire pour de nombreux pays partenaires. Il conviendrait de reconsidérer l'ensemble du système et de déterminer, avec le concours du Groupe d'étude du CAD sur les pratiques des donateurs, comment la performance en la matière de la Communauté européenne se situe par rapport à celle des autres donateurs.
- **Améliorer les capacités d'évaluation de l'impact** en encourageant un ciblage sur les résultats, en menant à bien des évaluations de programmes et en promouvant un retour de l'information des systèmes de suivi et d'évaluation vers les dispositifs d'assurance de la qualité.
- **Renforcer le rôle stratégique de l'évaluation** en incitant le Comité de direction d'EuropeAid à privilégier l'obtention de résultats et en examinant les moyens qui s'offrent au Parlement et au Conseil de l'UE d'appuyer cette fonction stratégique.
- **Entreprendre des études d'évaluation** spécifiquement axées sur des domaines à propos desquels la Communauté européenne pourrait tirer de son expérience des enseignements importants pour la formulation de ses politiques et la gestion de son aide. Parmi ces domaines figurent, notamment, les approches novatrices de la prévention et du règlement des conflits, la promotion de la bonne gestion des affaires publiques et de la démocratisation, l'utilisation des CSP, la supervision par l'ECHO

des activités des organisations non gouvernementales (ONG), l'efficacité du processus de déconcentration de la Commission européenne, ainsi que les instruments et dispositifs utilisés pour promouvoir le développement du secteur privé.

- **Apporter une contribution accrue au débat engagé au sein du CAD sur l'efficacité de l'aide.**

e) Améliorer la mise en œuvre du programme d'aide afin de favoriser l'appropriation locale

- **Renforcer l'appropriation locale**, ce qui rehaussera la qualité des programmes, en tirant parti des relations établies à l'occasion de la formulation des CSP. La Communauté européenne doit en outre trouver des moyens d'encourager la conduite par les gouvernements partenaires des discussions sectorielles avec les donateurs dans les domaines où elle possède un avantage comparatif. A cet effet, il lui faudra améliorer ses capacités d'analyse et sa collaboration avec les Etats membres de l'UE et les autres donateurs sur le terrain.
- **Déléguer davantage de responsabilités aux missions locales mais en leur fournissant des orientations claires.** Bien que les partenaires accueillent favorablement la déconcentration, qui favorisera une meilleure prise en compte des réalités du terrain dans la passation des marchés et le contrôle financier au stade de la mise en œuvre, celle-ci ne va pas sans certains risques. Le souci d'efficience voudrait que davantage de pouvoirs soient délégués au personnel détaché sur le terrain. Pour rendre la déconcentration plus efficace, il conviendrait, dans un deuxième temps, de renforcer les compétences analytiques et d'étendre les pouvoirs de négociation des délégations locales afin de permettre des discussions plus approfondies avec les partenaires sur le terrain.
- **Etoffer l'effectif de spécialistes du développement mis à la disposition des missions locales.** Pour que la déconcentration porte ses fruits, elle doit s'accompagner d'un accroissement des ressources, humaines et autres. Au niveau de l'éventail des qualifications, la Commission européenne devrait s'interroger sur celles que nécessite une meilleure intégration de la problématique homme-femme et des considérations d'environnement dans les activités sur le terrain. Elle pourrait rechercher une plus grande complémentarité entre les ressources humaines déployées par elle-même d'un côté et par les Etats membres de l'UE de l'autre.
- **Améliorer la gestion du personnel affecté à la coopération pour le développement.** La Commission européenne devrait constituer une équipe spécifiquement chargée de la gestion des ressources humaines affectées à la coopération pour le développement, et revoir ses politiques du personnel de manière à promouvoir une vision commune de la coopération pour le développement et la formation. Compte tenu de la déconcentration, instaurer un environnement qui ouvre de réelles perspectives de carrière à ceux qui ont à cœur de lutter contre le sous-développement, assurer une représentation adéquate des hommes et des femmes parmi les agents de terrain et veiller à la bonne réintégration de ces derniers à Bruxelles à l'issue de leur affectation sur le terrain.

CHAPITRE 1

FONDEMENTS STRATEGIQUES ET ORIENTATIONS NOUVELLES

Les politiques en matière de relations extérieures, y compris de coopération pour le développement, ont considérablement évolué au cours des années 90, la Communauté européenne (CE) s'y voyant investie de responsabilités accrues. A la suite d'un débat politique animé sur les problèmes de transparence, en 2001, la CE a apporté des améliorations notables à sa politique de développement et entrepris des réformes organisationnelles de grande envergure destinées à rehausser l'efficacité et l'efficience de son programme d'aide en termes de réduction de la pauvreté. Le présent examen fait le point de la situation un an après le lancement de ce processus dont l'achèvement est prévu en 2004.

Les fondements du programme de la Communauté européenne en matière de coopération pour le développement

Depuis sa création par six Etats situés au centre de l'Europe occidentale, la Communauté européenne (CE) a cédé la place à l'Union européenne (UE) qui, avec ses 15 Etats membres, englobe la quasi-totalité de l'Europe occidentale. La politique de la CE en matière de relations extérieures (qu'il s'agisse de l'aspect politique, commercial ou développement) a évolué à mesure des élargissements successifs de la CE, de même que les arrangements administratifs correspondants. L'éventail des partenaires du programme de coopération pour le développement s'est élargi. Au départ, celui-ci associait 18 pays africains, pour la plupart des anciennes colonies de la Belgique et de la France (Convention de Yaoundé en date de 1965).¹ Sont ensuite venues s'y ajouter les anciennes colonies du Royaume-Uni en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique. En 1975, par l'Accord de Georgetown, les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique se sont regroupés afin de négocier collectivement avec la CE. C'est alors qu'a vu le jour la Convention de Lomé, régissant l'utilisation du Fonds européen de développement (FED) au profit des 70 Etats ACP. L'année suivante, une aide, financée sur le budget ordinaire des relations extérieures, était accordée à d'autres pays en développement² et en 1977 des accords de coopération privilégiée étaient signés avec les pays voisins du sud du Bassin méditerranéen. Des accords bilatéraux ont ensuite été conclus avec des pays d'Asie et d'Amérique latine. Plus récemment, des programmes spécifiques ont également été mis sur pied pour les pays d'Europe orientale. Le programme de coopération pour le développement s'étend aujourd'hui à 150 pays partenaires. L'intégration des objectifs de développement ayant été, dans la CE, le fruit d'un processus progressif, il en est résulté un système organisationnel se fondant sur une

1. Auparavant avait été conclue une Association.

2. C'est ainsi qu'un accord de coopération commerciale entre la Communauté économique européenne et la République populaire du Bangladesh a été conclu en 1976.

différentiation régionale des politiques, des budgets, des procédures administratives et des instruments d'aide.

Dans les années 90, après la chute du Mur de Berlin, les responsabilités politiques dévolues à la CE dans le domaine des relations extérieures se sont considérablement élargies. Les économies émergentes d'Europe orientale sont devenues candidates à l'adhésion à l'UE, adhésion qui, si elle se concrétisait, repousserait encore les frontières de l'Europe. Tel est désormais un des principaux objectifs de l'UE. Un des principes politiques fondateurs de la CE était de prévenir l'émergence de conflits en Europe. Or, le démantèlement de l'ex-Yougoslavie a été source d'instabilité dans les Balkans, ce qui a suscité de grandes préoccupations dans l'UE. Ces événements ont contribué à estomper la frontière entre la politique de coopération pour le développement et la politique étrangère et de sécurité, même si, officiellement, une distinction continue d'être établie entre les deux.

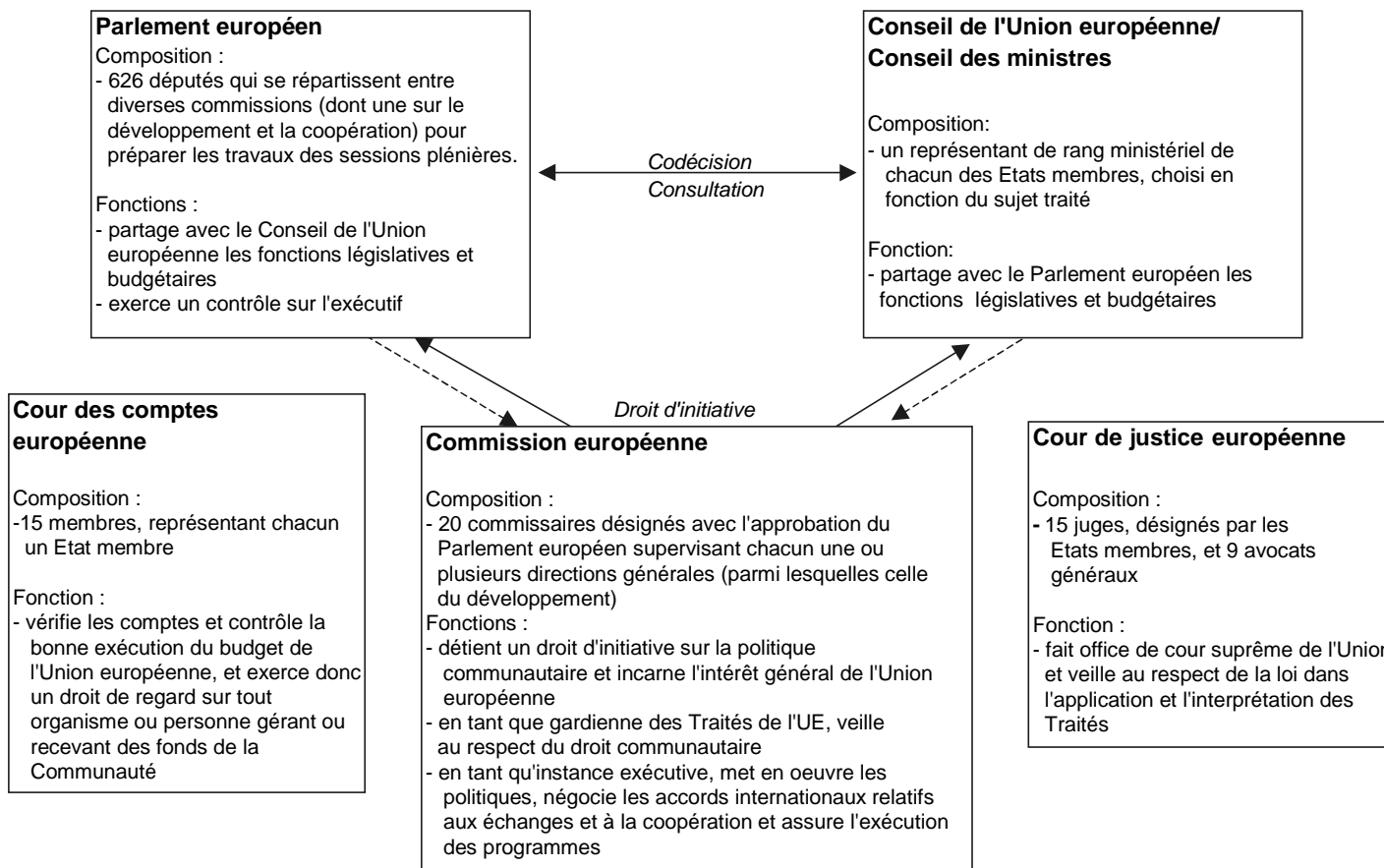
Toujours dans les années 90, avec la mondialisation et la libéralisation des échanges, l'UE est devenue un acteur économique d'envergure mondiale. La CE assure la conduite des négociations, pour le compte des Etats membres, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans ce contexte, elle a élargi l'accès des pays en développement au marché de l'UE. Elle a aussi conclu des accords spécifiques de libre-échange avec certains groupes de pays et régions. L'Accord de Cotonou (2001), qui remplace celui de Lomé et qui régit les relations en matière d'échanges et de développement avec les pays ACP, et comporte certains aspects politiques, en est un exemple.

L'évolution de l'orientation géographique de la coopération pour le développement reflète en partie une diversification des centres d'intérêt sous l'effet des adhésions successives. Elle tient aussi en partie à la modification du rôle assigné à la politique de développement. La relation d'aide initiale avec les anciennes colonies s'est transformée en un vaste écheveau de relations extérieures destinées à favoriser de nouvelles possibilités d'élargissement de l'UE au sein de l'Europe, la paix et la stabilité dans les régions voisines du Moyen-Orient et des Balkans ainsi que l'intensification des courants mondiaux d'échange. Les relations avec les pays en développement recouvrent désormais les aspects politique, commercial, développement et humanitaire.

En dépit de ces évolutions au niveau du programme de développement, la coopération pour le développement n'a trouvé officiellement sa place parmi les objectifs de la CE qu'en 1992, avec le Traité de Maastricht sanctionnant la naissance de l'UE. La structure administrative de la Commission reflète l'éventail des responsabilités qui lui sont dévolues au sein de l'UE. Les Commissaires, tout en se partageant la supervision des différentes directions générales, forment un collège où sont débattues les grandes questions d'intérêt général. La Commission européenne est chargée de gérer le budget de l'aide extérieure de la CE et de négocier les accords commerciaux et de coopération internationaux.

C'est aussi la Commission qui s'occupe de la formulation des politiques et de leur mise en œuvre. Cela dit, cette fonction de formulation des politiques et de gestion s'inscrit dans une structure de gouvernance qui a, elle aussi, évolué au fil du temps. D'un côté, c'est aux Etats membres, réunis au sein du Conseil des ministres dont la Présidence est assurée à tour de rôle par l'un d'entre eux, qu'il est de tous temps revenu de décider des politiques à suivre puisque ce sont eux qui fournissent les ressources. De l'autre côté, les récents traités ont élargi les pouvoirs de codécision avec le Conseil des ministres dévolus au Parlement européen, dont les membres sont élus au suffrage universel, sur les questions d'orientation de l'action et en matière budgétaire. Le Parlement a aussi mission de superviser l'exécutif et l'exécution du budget. Par contre, il n'exerce aucun contrôle sur le FED, qui est géré par un Comité composé d'Etats membres. La Cour des comptes est un acteur institutionnel important au sein de la structure de gouvernance ; cette instance autonome est dotée de pouvoirs de supervision bien définis, dont celui de vérifier le bon usage des crédits alloués aux activités de l'UE. La Cour de justice s'occupe, quant à elle, de contrôler le bon respect des traités. L'organigramme 1 fournit une vue d'ensemble simplifiée de la structure générale de gouvernance.

Organigramme 1. Principales institutions et processus de décision de l'UE



Note : Un autre organe important, bien que ne faisant pas juridiquement partie des institutions de l'Union européenne, est le Conseil européen. Voir

Source : OCDE.

Sensibilisation et contrôle du public et des instances politiques

L'évolution continue du rôle et de l'efficacité des institutions de l'UE fait l'objet d'un débat public et politique permanent en Europe, question qui est encore davantage mise sous le feu des projecteurs par les projets d'élargissement. Ce vaste débat se répercute sur les échanges de vues plus spécifiques concernant la valeur ajoutée du programme de la CE en matière de coopération pour le développement. L'Assemblée paritaire ACP-UE et le Parlement européen offrent des instances supplémentaires de dialogue. Les ONG européennes participent fréquemment à ces multiples débats et organisent elles-mêmes à l'échelle européenne des manifestations consacrées à des questions de développement³ dont elles diffusent largement les conclusions grâce à leurs réseaux. Les investigations de la Cour des comptes sont le fruit d'un désir du public et des cercles politiques de contrôler la performance de la CE et apportent elles aussi des éléments pour alimenter le débat politique. La CE encourage par ailleurs des consultations avec la société civile européenne. A titre d'exemples, on citera les échanges de vues engagés en 1997 sur le Livre vert sur les relations de l'UE avec les pays ACP, le débat ouvert sur l'Internet en 2000 concernant la politique de développement et les consultations lancées en 2001 sur la "responsabilité sociale des entreprises" dans les pays en développement. Ce dialogue est centré sur des segments spécifiques de la société civile européenne. La CE suit en outre l'évolution de l'opinion publique à l'égard de la coopération pour le développement depuis vingt ans. Les résultats du dernier sondage réalisé dans l'UE (Eurobaromètre) montrent que 76 % des Européens sont favorables à l'aide au développement et 59 % à un accroissement de l'aide de la CE. Ces chiffres sont en léger recul par rapport à ceux qui étaient ressortis de l'enquête de 1996. La CE prévoit de réitérer l'exercice en 2002.

Face au sentiment du grand public européen, qui estime manquer d'informations sur les activités de la CE en matière de coopération pour le développement, celle-ci multiplie les projets de sensibilisation aux questions de développement. En 2000, elle a examiné une requête des ONG européennes désireuses d'obtenir de sa part une participation de 200 millions EUR au financement de 483 projets de sensibilisation en Europe et de 673 projets de développement. Ces campagnes d'information européennes sont ciblées sur des groupes spécifiques (écoliers, consommateurs, etc.) et s'articulent autour d'un thème bien défini (dette, sécurité alimentaire, loyauté des échanges, etc.). Une attention particulière est portée aux projets qui (a) mettent en évidence l'interdépendance entre l'UE et les pays en développement en matière de relations professionnelles, d'environnement et de prévention des conflits, (b) visent à mobiliser un soutien en faveur d'une plus grande équité des relations Nord-Sud, (c) favorisent une collaboration entre les ONG européennes, et (d) permettent une participation active de partenaires des pays en développement. La CE mène en outre des activités de renforcement des capacités de sensibilisation.

Une récente étude de la coopération européenne pour le développement⁴ montre que les citoyens européens disposent de moyens institutionnels limités pour influencer directement sur les priorités de la coopération pour le développement au niveau européen. Les arguments de la presse et des groupes de pression nationaux ont cependant peut-être parfois contribué à influencer indirectement, même si peu

3. La CE entretient de bonnes relations et un dialogue structuré régulier avec divers organismes de tutelle des ONG qui, tout en bénéficiant de ses concours, s'efforcent, dans le cadre de leur mission de promotion, d'influer les politiques de la CE. L'équipe chargée de l'examen a rencontré des représentants de trois organismes de tutelle des ONG présents à Bruxelles, le CLONG, Voice et Eurostep, et aussi de l'ECDPM, institut de recherche installé à Maastricht et financé partiellement par le gouvernement néerlandais.
4. *Development Co-operation in the European Union: Public Debate, Public Support and Public Opinion*, Terhi Lehtinen et Anne Simon, Etude technique du Centre de développement de l'OCDE, Paris -- A paraître.

que ce soit, la position des gouvernements nationaux sur les priorités de la coopération de la CE pour le développement au fil de l'intégration européenne. En conséquence, l'appui des citoyens européens va davantage aux initiatives nationales et aux activités de diverses ONG qu'à l'action engagée au niveau européen. Le soutien que recueille la coopération publique pour le développement est souvent le fruit de la plus grande visibilité de certaines ONG européennes dont les campagnes, parfois financées par la CE, parviennent à mobiliser le citoyen de base.

L'étude met en évidence l'existence parmi les Etats membres de deux grands courants de pensée, qui expliquent le caractère controversé du débat sur la politique de développement au niveau européen. On trouve d'un côté les tenants de l'"*approche régionale*", laquelle se fonde sur la reconnaissance de liens historiques et stratégiques avec les anciennes colonies européennes et les pays voisins. De l'autre côté, il y a les partisans de l'"*approche mondiale*", dont le souci est de faire reculer la pauvreté dans tous les pays en développement. D'après les auteurs, cette dichotomie se retrouve dans le débat public national sur l'Europe au niveau des Etats membres, dans le cadre duquel certains souhaitent que l'aide vienne appuyer la lutte contre la pauvreté dans les pays à faible revenu et d'autres qu'elle soit mise au service d'intérêts plus directs de politique étrangère et économique de l'UE. Ces divergences de vues se traduisent, toujours selon le rapport, par des compromis, entre les Etats membres, sur les orientations finalement assignées à la coopération de la CE pour le développement, ce qui porte souvent atteinte à la cohérence globale et à la visibilité de l'action européenne en matière de coopération pour le développement.

Dans ce contexte de débat permanent, les informations et les opinions concernant l'efficacité de la politique de coopération pour le développement ne manquent pas. Elles sont, pour la plupart, accessibles à tout un chacun. Tous les programmes régionaux et thématiques font l'objet de publications. Le Journal officiel des Communautés européennes fournit régulièrement tout un éventail d'informations sur les problèmes de l'Europe.⁵ De plus en plus souvent, ces informations sont également consultables sur le site web de la CE. Malgré cette profusion d'informations, la CE apparaît généralement comme une institution lointaine qui manque de transparence, ce qui s'explique peut-être par le sentiment, déjà évoqué, qu'a le public de ne disposer d'aucun moyen de pression. L'image que l'opinion publique a de la CE est sans doute le résultat de l'expansion spectaculaire de l'UE, des points de vues différents que les nouveaux membres affichent sur les questions communautaires, de l'élargissement des domaines de compétence de la CE et du débat politique qui fait rage autour du rôle des principales institutions européennes dans la structure de gouvernance.

L'augmentation des responsabilités dévolues à la CE dans les années 90 n'est pas allée de pair avec un accroissement correspondant de ses ressources humaines et des efforts suffisants de modernisation de l'institution. Au milieu des années 90 a été entreprise une réforme du contrôle financier et de la politique du personnel. Un réaménagement de la gestion financière et des ressources a été opéré en 1995 et une refonte de l'administration et de la politique du personnel a été lancée en 1997. La gouvernance de la CE a commencé à retenir de plus en plus l'attention des parlementaires et des citoyens à la fin des années 90. Un Comité d'experts indépendants a été créé en 1998 pour étudier des problèmes de transparence et autres, notamment dans les domaines des relations extérieures et du développement. La publication de son rapport a entraîné la démission collective du Collège des

5. Le Journal officiel se compose de plusieurs séries. Celle cotée ISSN 0378-6986, en anglais, et ISSN 0378-7052, en français, consacrée aux communications et informations traite de questions très diverses allant du taux de change de l'Euro pour la période en cours et des amendements mineurs apportés aux réglementations à un compte rendu détaillé des débats du Parlement, des résolutions du Conseil et des rapports de la Cour des comptes. Celle cotée ISSN 0378-6978 (anglais) et ISSN 0378-7060 (français) concerne la législation.

Commissaires en mars 1999, puis la nomination de la Commission Prodi et le lancement d'un radical processus de réforme.

Réforme de l'organisation et de la gestion des relations extérieures

Les efforts de réforme en cours dans la CE visent à moderniser les modes d'organisation, à améliorer la gestion et la transparence financières, à accroître l'efficacité et l'efficacités et à redorer l'image de la CE aux yeux de citoyens européens. Dans le cadre de ce processus général s'est également engagée une "réforme de la gestion de l'aide extérieure" afin de remédier à différents problèmes de gestion (voir l'encadré 1).

Dans l'examen de 1998 avait été mise en évidence une série de problèmes dans le domaine de la coopération pour le développement, que les examinateurs avaient jugés très préoccupants. La transparence a depuis lors été améliorée à différents niveaux du système, grâce à une clarification de la répartition des responsabilités. Des mesures ont aussi été prises pour réduire le nombre de secteurs d'intervention et améliorer les stratégies par pays et la programmation. Un regain d'attention est également porté au suivi et à l'évaluation à l'échelle de l'ensemble du système. La décision la plus remarquable est toutefois la création d'EuropeAid, organisme qui a été chargé d'assurer la gestion de l'ensemble des programmes de développement de la Commission (ce qui représente des crédits de l'ordre de 6 à 7 milliards EUR par an) afin de la rendre plus cohérente. EuropeAid a, lui aussi, entrepris une série de réformes administratives motivées par un souci d'efficacité et d'efficacités. Les projets dormants ont été clos et diverses mesures ont été prises pour accélérer la mise en œuvre et en rehausser la qualité. Une décentralisation des effectifs, des services de Bruxelles vers le terrain, s'est amorcée concomitamment à la fermeture des bureaux d'assistance technique (BAT). Pour mener à bien toutes ces tâches, des agents et des auxiliaires supplémentaires ont été recrutés. Cela ne constitue toutefois que le début d'un vaste processus de réforme dont l'achèvement n'est pas prévu avant 2004. (Voir le tableau I-1 de l'annexe I et les chapitres 5 et 6 pour plus de précisions sur le contenu des réformes.)

Encadré 1. Les réformes de la Commission

Réforme administrative de la Commission

La réforme engagée par la nouvelle Commission s'articule autour de trois grands axes interdépendants :

- Modifier les modalités de définition des priorités politiques et d'affectation des ressources.
- Revoir la politique de gestion des ressources humaines afin de mettre l'accent sur la performance, la formation continue et la qualité de l'encadrement ainsi que d'améliorer le recrutement et les perspectives de carrière.
- Opérer un réaménagement complet de la gestion financière afin de permettre à chaque département de se doter d'un système de contrôle interne efficace, adapté à son environnement.

C'est dans ce cadre général que s'inscrit la réforme des relations extérieures.

Principaux objectifs de la réforme des relations extérieures

- Apporter des améliorations significatives à la qualité et à l'efficacité de la gestion du cycle des programmes/projets.
- Réduire considérablement le délai de mise en œuvre des projets.
- Garantir la solidité et l'efficacité des procédures de gestion.
- Rehausser l'impact et la visibilité de l'aide de l'UE.

Grandes composantes de la réforme des relations extérieures

- Renforcement des méthodes pluriannuelles de programmation.
- Intégration du cycle des projets, de l'identification à la réalisation, au sein d'une structure unique (EuropeAid), et internalisation des fonctions des bureaux d'assistance technique (BAT).
- Décentralisation poussée des responsabilités de gestion au profit des délégations extérieures de la Commission.
- Ensemble de mesures urgentes visant à éliminer les engagements anciens et dormants.

Sources : 1. CE, *Réforme de la Commission*, COM(2000)200Final/2.
2. *The EU's External Assistance*, présentation Powerpoint d'EuropeAid sur la réforme des RELEX.

Au niveau le plus élevé, la **conduite de la coopération pour le développement** relève du Parlement européen (en particulier de ses commissions du développement, des affaires étrangères et du budget), du Conseil des ministres (dans sa formation développement principalement) et de la Commission européenne (voir l'organigramme 1 ci-avant). Il existe de nombreuses instances permettant de consulter les partenaires sociaux, par exemple toute une série de groupes de pression représentant le secteur privé, les ONG, le monde du travail et d'autres acteurs encore, qui bénéficient souvent de l'appui de certains éléments des gouvernements nationaux. Une instance consultative qui joue un rôle important dans le domaine des relations extérieures est l'Assemblée paritaire ACP-UE, au sein de laquelle des parlementaires des pays ACP et des membres du Parlement européen débattent de questions d'intérêt mutuel.

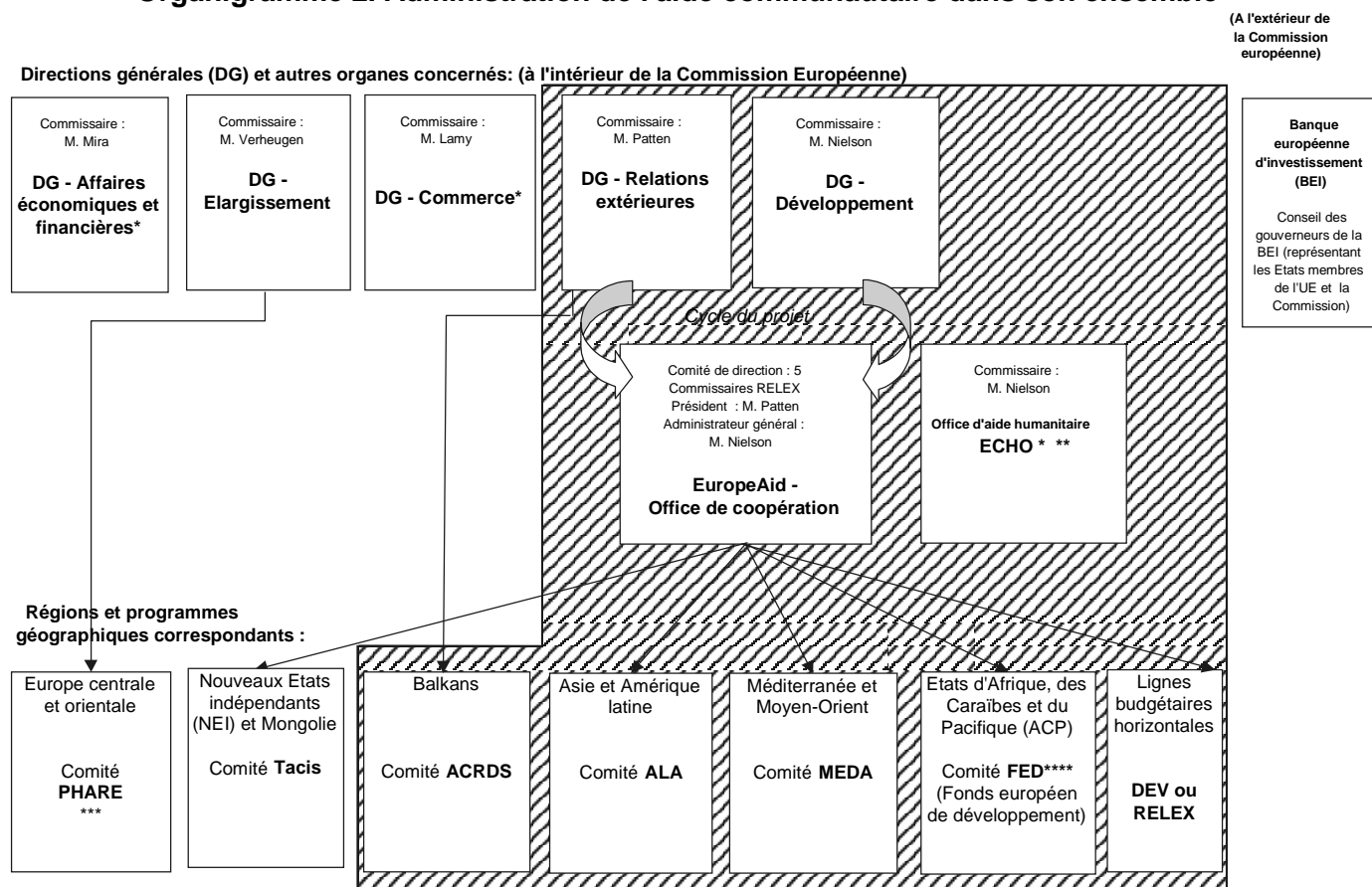
La **mise en œuvre de la coopération pour le développement** est, elle, essentiellement du ressort de la Commission européenne et de ses divers services. L'organigramme 2 ci-dessous fournit un aperçu très schématique des grands points d'ancrage de l'organisation de l'aide communautaire. Dans cet organigramme, les principaux acteurs s'occupant d'acheminer l'APD apparaissent dans la partie grisée. Les principaux acteurs ayant à intervenir dans la politique étrangère et l'aide extérieure de la CE (DG RELEX, DG DEV, EuropeAid, ECHO, DG Élargissement et DG Commerce) se considèrent comme les membres d'une même famille, la "famille" RELEX. Les Commissaires chargés de ces questions collaborent étroitement au sein du groupe des Commissaires RELEX créé par le Collège et au sein du Comité de direction d'EuropeAid. La mise en œuvre de l'aide extérieure au niveau des pays est organisée par les délégations de l'UE. Celles-ci bénéficiaient souvent du concours de bureaux d'assistance technique, instances parallèles régies par des arrangements particuliers qui avaient été mis en place face à l'insuffisance des ressources humaines de la CE et avaient pour mission de recruter des consultants pour assurer l'exécution des activités. (Des informations plus détaillées sur le fonctionnement des bureaux d'assistance technique et sur le soutien des ONG et d'autres acteurs sont fournies dans le chapitre 5.)

Une caractéristique intéressante de l'organisation de l'aide communautaire est l'importance qu'y revêtent divers programmes régionaux. C'est ainsi qu'on y trouve : un programme de préparation à l'adhésion pour les pays d'Europe orientale (PHARE), un programme d'assistance technique pour l'Europe orientale et l'Asie centrale (Takis), un programme d'aide communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation dans les Balkans (ACRDS), un programme d'aide pour l'Asie et l'Amérique latine (ALA), un autre pour les pays du Bassin méditerranéen et du Moyen-Orient (MEDA), et enfin le Fonds européen de développement (FED) pour les pays ACP. Tous ces programmes sont placés sous la conduite de comités de gestion composés de représentants de la Commission et des Etats membres. Le budget comprend en outre diverses lignes thématiques, programmées par la DG RELEX ou la DG DEV, dont la gestion est confiée à EuropeAid. En 2000, l'UE a en outre créé une Agence européenne pour la reconstruction (AER). Cette instance indépendante, dont le siège est à Thessalonique, assure la gestion des principaux programmes d'aide de l'UE à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ERYM.

Une nouvelle politique de développement axée sur l'obtention de résultats dans la lutte contre la pauvreté

Divers Etats membres, parlementaires, ONG, universitaires et journalistes ont critiqué le manque apparent de ciblage sur la pauvreté de certains programmes régionaux. La Commission et le Conseil ont depuis lors adopté (en novembre 2000) une nouvelle politique de développement. Celle-ci semble

Organigramme 2. Administration de l'aide communautaire dans son ensemble



La zone grisée représente les principaux acteurs de la coopération pour le développement financée par l'APD.

* La DG des affaires économiques et financières, la DG du commerce et ECHO ne s'occupent pas d'une région ou d'un programme géographique particulier, mais s'intéressent à toutes les régions.

** Outre les crédits provenant du budget de la CE, ECHO reçoit des fonds du FED.

*** SAPARD (géré par la DG de la politique régionale) et ISPA (géré par la DG de l'agriculture) relèvent aussi des services chargés de l'Europe centrale et orientale.

**** Les Etats ACP ne relèvent pas du budget de la CE mais du FED.

tenir compte du nombre des critiques formulées et intègre pour l'essentiel les conceptions qui se sont exprimées à l'occasion des consultations tenues en 1998-99 en préalable à la signature de l'Accord de Cotonou en 2000. (Un résumé de cette politique est présenté dans l'encadré 2.) Un effort supplémentaire a aussi été fait pour améliorer la cohérence des politiques.

Certains éléments fondamentaux de la nouvelle politique et de la réforme des relations extérieures méritent plus particulièrement de retenir l'attention dans le présent examen :

- **Faire refluer la pauvreté** est désormais le principal objectif de la politique de développement,⁶ et sa réalisation est considérée comme se remplaçant dans la perspective des objectifs internationaux de développement définis par le CAD, puis intégrés dans les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Cet objectif vaut pour tous les pays en développement. Ces réorientations ont des répercussions sur la répartition géographique et sectorielle des ressources, objet du chapitre 2.
- Cette primauté de la lutte contre la pauvreté entraînera un recentrage de l'aide de la CE sur un **nombre restreint de** secteurs dans lesquels la CE possède un **avantage** comparatif. Cette question sera abordée dans le chapitre 3.
- Une attention accrue sera portée à la **coordination** avec les Etats membres et à la **complémentarité** avec les autres donateurs. On reviendra sur ce point dans le chapitre 4, consacré à la **cohérence** des politiques.
- La nouvelle politique s'inscrit dans le contexte d'un **processus de réforme**, à propos duquel des précisions seront fournies dans les chapitres 5 et 6. Se manifeste en particulier une volonté de définir un **plan d'action** et de faire état de **résultats**.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Les compétences dévolues à la CE se sont élargies au fil du temps et le processus de réforme témoigne d'une reconnaissance du fait qu'il convient de reconsidérer son rôle en Europe et dans le monde et d'exploiter ses avantages comparatifs. Pour ce qui est des relations extérieures, se pose la question de savoir quels moyens a la CE de jouer le rôle de coordination des Etats membres dont l'investissent les traités de l'UE, et de ne pas se limiter à être "un donneur de plus". On reviendra sur cette question dans le chapitre 2.

L'intégration de la politique de développement et des dimensions politique et commerciale au sein de la famille RELEX offre une bonne occasion à la CE de définir un ensemble cohérent de stratégies qui apporteront une contribution majeure au développement. Il existe cependant aussi un risque que la politique de développement se trouve marginalisée. L'étendue croissante des responsabilités politiques de l'UE en matière de relations extérieures a entraîné une réorientation géographique des activités à l'appui du développement au profit des régions voisines. Elle a aussi rendu plus difficile l'équilibrage entre les aspects politiques et la dimension développement, de même qu'entre les considérations à court et à long terme. On ne peut pas encore dire dans quelle mesure les événements en Afghanistan accentueront encore ces tendances ou, au contraire, les inverseront.

6. Dans certains documents de la CE, la réduction de la pauvreté apparaît même comme l'objectif suprême. Voir, par exemple, l'annexe III.A.

Compte tenu de la place qu'occupe l'UE dans les échanges mondiaux, le lien entre la politique commerciale et la politique de développement a été resserré ainsi qu'en témoignent l'Accord de Cotonou et l'Initiative "Tout sauf les armes" (TSA). La CE devrait pouvoir apporter une contribution majeure au Programme de Doha pour le développement, qui met l'accent sur le renforcement des capacités commerciales, encore que, dans la pratique, la cohérence des politiques soit sujette à caution.

L'élargissement du champ d'activité de la CE ne s'est pas accompagné d'un accroissement correspondant des ressources humaines ou des capacités organisationnelles, ce qui a été source de tensions diverses au cours des années 90. Après la démission du Collège des Commissaires en 1999, un vaste effort de réforme a été entrepris. Il est difficile de dire si ces changements se traduiront par une amélioration rapide de l'efficacité avec laquelle sont mis en œuvre les programmes de la CE. Des avancées dans ce domaine sont fondamentales car ce sont les inefficiences au niveau de l'exécution qui ont sapé les efforts passés de la CE à l'appui du développement. Certains signes sont encourageants, mais les risques sont loin d'être négligeables, en particulier celui que les ressources dégagées ne soient pas à la hauteur de l'ambition affichée d'une action d'envergure mondiale, ce qui conduirait à une répétition des erreurs passées.

Encadré 2. La politique de développement de la Communauté européenne

L'Union européenne est un acteur majeur du développement. Elle est à l'origine de la moitié de l'effort global d'aide publique et représente le premier partenaire commercial pour de nombreux pays en développement. Par cette déclaration, le Conseil et la Commission expriment la volonté de réaffirmer la solidarité de la Communauté à leur égard, dans le cadre d'un partenariat respectueux des droits de l'Homme, des principes démocratiques, de l'Etat de droit et de la bonne gestion des affaires publiques, et d'engager un processus de renouveau de sa politique de développement, fondée sur la recherche d'une efficacité accrue en liaison avec les autres acteurs du développement sur la scène internationale et l'adhésion de ses propres citoyens.

La politique de développement de la Communauté a pour principal objectif la réduction de la pauvreté, en vue de son élimination à terme.

La pauvreté, qui inclut la notion de vulnérabilité, résulte de facteurs multiples. La Communauté est donc déterminée à soutenir des stratégies de réduction de la pauvreté, qui intègrent ces différentes dimensions et s'appuient sur une analyse des contraintes et des opportunités propres à chaque pays en développement. Ces stratégies devront contribuer au renforcement de la démocratie, à la consolidation de la paix et à la prévention des conflits, à une intégration progressive dans l'économie mondiale, à une meilleure prise en compte des aspects sociaux et environnementaux dans une perspective de développement durable, à l'égalité entre les hommes et les femmes et au renforcement des capacités des acteurs publics et privés. Il conviendra de s'assurer de leur appropriation par les pays partenaires et de leur inclusion dans un dialogue entre l'Etat et la société civile.

La Communauté se concentrera sur six domaines identifiés en fonction de la valeur ajoutée de l'action communautaire et de la contribution à la réduction de la pauvreté : lien entre commerce et développement ; intégration et coopération régionales ; appui aux politiques macro-économiques et promotion d'un accès équitable aux services sociaux ; transports ; sécurité alimentaire et développement rural durable ; renforcement des capacités institutionnelles. Une attention systématique sera portée aux droits de l'Homme, à la dimension environnementale, à l'égalité entre les hommes et les femmes et à la "bonne gouvernance".

La politique de développement de la Communauté s'adresse à tous les pays en développement. S'agissant de la répartition des ressources, les pays les moins avancés et les autres pays à faible revenu feront l'objet d'une attention prioritaire, dans une démarche tenant compte de leurs efforts en matière de réduction de la pauvreté, de leurs besoins, de leurs performances et de leurs capacités d'absorption. Les stratégies de réduction de la pauvreté seront également encouragées, dans les pays à revenu intermédiaire, où la part des populations pauvres demeure élevée.

La Communauté et ses Etats membres coordonneront leurs politiques et leurs programmes afin d'en maximiser l'impact. Une meilleure complémentarité au sein de l'Union, comme avec les autres donateurs, sera recherchée, notamment dans le cadre des stratégies par pays. Dans un esprit de cohérence, les objectifs de la politique de développement de la Communauté seront mieux pris en compte dans la conduite des autres politiques communes.

Le Conseil soutient la Commission dans ses efforts pour gérer plus efficacement l'aide extérieure de la Communauté. Y participent tout particulièrement la restructuration en cours de ses services, la place plus importante accordée à la programmation, l'orientation des programmes vers les résultats, le développement d'une culture de l'évaluation, l'engagement d'un processus de déconcentration et de décentralisation, ainsi que le recentrage des missions des comités de gestion vers les aspects stratégiques de la coopération. La simplification du règlement financier et une meilleure dotation en ressources humaines demandées par la Commission doivent être encouragées.

Cette déclaration sur la politique de développement de la Communauté doit s'accompagner d'un plan d'action de la Commission qui en précisera les modalités opérationnelles. Elle fera l'objet d'un suivi constant, grâce notamment à la présentation d'un rapport annuel.

Source : "Résumé" figurant dans la Déclaration du Conseil et de la Commission, 10 novembre 2000.

CHAPITRE 2

VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE
A L'APPUIDE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

La CE finance des activités de développement par le biais des lignes budgétaires de l'UE destinées aux relations extérieures et par celui du Fonds européen de développement (FED). Le recul de la pauvreté est l'objectif principal de la nouvelle politique de développement de la CE et le défi pour celle-ci est d'adapter ses instruments d'aide dans cette perspective. L'aide publique au développement (APD) de la CE a augmenté régulièrement au cours des années 90. La CE joue un rôle double. D'une part, elle agit comme un donneur bilatéral qui apporte une aide directe aux pays partenaires et, d'autre part, elle joue un rôle important auprès des Etats membres puisqu'elle coordonne leurs actions. Des mesures devront être prises pour renforcer l'impact de l'APD de la CE sur la pauvreté, notamment accélérer les engagements et les versements, établir un lien entre l'APD et les autres activités politiques et commerciales, et assurer une répartition plus efficace de l'aide entre les pays et les secteurs. Les améliorations apportées au processus de répartition de l'aide devront tenir compte de plusieurs impératifs stratégiques.

Les fonds destinés aux Relations extérieures

Les mécanismes communautaires de financement de la coopération pour le développement ont évolué sous l'effet de la diversification des responsabilités dévolues à la CE. Sur les fonds de la CE, une partie est réservée aux **Relations extérieures**, catégorie plus large que celle de l'aide publique au développement (APD) utilisée par le CAD. Il existe deux principales sources de financement des activités relevant des Relations extérieures. Les Membres versent des contributions au budget général de l'UE dans lequel les **actions extérieures** et l'**aide de pré-adhésion** sont deux rubriques distinctes.⁷ La gestion des actions extérieures est assurée par la Direction générale des relations extérieures (DG RELEX) et EuropeAid, et celle de la coopération avec l'Afrique du Sud et des programmes thématiques, par exemple ceux concernant la sécurité alimentaire, par la Direction générale du développement (DG DEV) et EuropeAid. La Direction générale de l'élargissement gère les fonds de pré-adhésion. Les Etats membres versent aussi des contributions volontaires d'APD au **Fonds européen de développement** (FED), programme pluriannuel créé en 1975 pour aider les pays en développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les territoires d'outre-mer. Ce sont la DG DEV et EuropeAid qui gèrent ces fonds, sauf dans le cas de l'aide d'urgence qui relève d'ECHO. Le budget comme le FED sont libellés en euros (EUR).

Les actions extérieures et l'aide de pré-adhésion passent par quatre grands instruments : des programmes géographiques, une aide humanitaire et alimentaire, des actions générales de coopération, et la politique étrangère et de sécurité commune, recevant une dotation plus modeste. Les 6ème, 7ème

7. Le Conseil des ministres et le Parlement européen décident de la dotation de chaque ligne budgétaire.

et 8ème FED comptent huit postes : les programmes nationaux (connus sous le nom de Programmes Indicatifs Nationaux), la coopération régionale, la facilité d'ajustement structurel, les bonifications d'intérêt, les capitaux à risque, les allègements de dette, et les Autres instruments, et les réserves. Dans la catégorie Autres instruments, on trouve l'aide d'urgence, l'aide aux réfugiés, le STABEX, le SYSMIN et des transferts de FED précédents.

Il n'est pas facile d'établir une ventilation de l'ensemble des engagements annuels de la CE car le FED étant un fonds pluriannuel les engagements portent sur plusieurs années. Il y a superposition entre les 6ème (1986), 7ème (1991) et 8ème (1998) FED ; alors que les crédits affectés au 6ème FED ont été pratiquement tous utilisés, toutes les sommes affectées au 8ème FED n'ont pas encore fait l'objet d'engagements. Selon la propre analyse de la CE, les décisions⁸ du FED pour 2000 se montaient à 3.76 milliards EUR. Les crédits pour les actions extérieures et l'aide pré-adhésion pour l'exercice 2000 représentaient 7.99 milliards EUR. Le tableau 1 ci-dessous récapitule, sous une forme simplifiée, la ventilation des engagements et des décisions en 2000.

Tableau 1. Engagements des fonds de la CE pour les relations extérieures par principaux instruments en 2000

Millions EUR

Instrument	Budget		FED	Total	%
	Action extérieure	Aide pré-adhésion			
	Rubrique 4	Rubrique 7			
Programmes géographiques (ALA, MEDA, ACRDS, Tacis, PHARE, et ACP)	3 006.43	1 579.71	2 668.46	7 254.60	61.75
Ajustement structurel	n.a.	1 058.00	459.50	1 517.50	12.92
Initiatives et politiques communautaires ⁹	504.93	529.00	n.a.	1 033.93	8.80
Aide alimentaire, aide d'urgence et aux réfugiés	935.99	n.a.	25.71	961.70	8.19
Besoins imprévisibles ¹⁰	n.a.	n.a.	455.16	455.16	3.87
Capitaux à risque et bonification d'intérêts	n.a.	n.a.	147.09	147.09	1.25
Autres actions de coopération et d'aide de pré-adhésion	377.72	n.a.	n.a.	377.72	3.22
Totaux	4 825.07	3 166.71	3 755.93	11 747.70	100.00

Source : Commission européenne, budget 2001 et FED.

8. Le FED utilise deux termes "décisions" et "crédits délégués", plutôt que "engagements", qui est moins précis.
9. Les politiques communautaires comprennent les accords internationaux en matière de pêche, les volets externes de certaines politiques communautaires, l'aide à l'agriculture dans les pays en phase de pré-adhésion, la politique étrangère et de sécurité commune, et l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme.
10. Les besoins imprévisibles couvrent les pertes dues aux exportations et les allègements de dette.

Les dotations budgétaires augmenteront de 2.21 % pour passer à 8.2 milliards EUR en 2001. Les sommes destinées aux programmes géographiques augmenteront de 4.04 %. Les fonds alloués aux pays des Balkans (ACRDS) seront notamment accrus de 336 millions EUR (66.92 %). Cet accroissement semble être partiellement financé par une réduction de 232 millions EUR (-20.53 %) de l'enveloppe destinée aux pays du Moyen-Orient et du Bassin méditerranéen (MEDA). Les ressources du 9ème FED seront portées à 13.5 milliards EUR au cours de la période 2002-2007. Les crédits affectés aux programmes nationaux dans le 9ème FED passeront à 9.7 milliards EUR. D'importants changements seront apportés au mode d'acheminement des ressources du FED, avec notamment une diminution du nombre d'instruments utilisés et une possibilité de report du solde des FED antérieurs. Ces réformes, qui prendront effet avec le 9ème FED sont décrites plus loin.

Aide publique au développement

Parallèlement au processus de modernisation engagé dans l'ensemble de l'organisation, une adaptation des mécanismes de financement présentés ci-dessus s'impose pour tenir compte des objectifs de développement et du rôle de la CE dans l'effort mondial en faveur du développement. Le tableau II-1 de l'annexe II montre que, sur le total des apports publics, 33 % vont à l'**aide publique (AP)**,¹¹ ce qui place la CE au premier rang des Membres du CAD pour ce qui est de l'importance de l'AP (voir l'annexe II, le tableau II-6). Ce pourcentage élevé témoigne de la place privilégiée accordée à la politique étrangère et de sécurité dans le financement des relations extérieures. Il accroît aussi la difficulté, pour l'observateur extérieur, d'isoler la composante développement des financements ; c'est pourquoi, la présente section s'attachera à l'**aide publique au développement (APD)**, telle qu'elle ressort des statistiques du CAD.¹²

Malgré le rôle qu'elle joue dans le monde, le statut de la CE au sein des organisations multilatérales continue de soulever un problème important. La CE utilise donc peu les **fonds multilatéraux**.¹³ Elle verse chaque année une contribution modeste au système des Nations Unies pour l'aide humanitaire. Ce concours s'élevait à 137 millions USD en 2000 ; au cours de la même année, la CE a consacré 431 millions USD pour renforcer sa collaboration avec la Banque mondiale dans le cadre du processus DSRP (Voir le tableau II-2 de l'annexe II.)

Les **apports bilatéraux** de la CE prennent pour l'essentiel la forme de **dons** (84 % de l'APD brute). La part la plus importante de ces dons va à l'aide-projet et à l'aide-programme (67 %), le reste se répartissant entre l'aide d'urgence (13 %), l'aide alimentaire au développement (8 %), la coopération technique (5 %), les frais administratifs (3 %) et divers autres dons (4 %). Les fonds destinés à l'aide-projet et à l'aide-programme sont en majorité affectés à des **programmes géographiques**, sur lesquels on reviendra plus loin. Une autre partie va à des activités menées dans des domaines où, de l'avis de nombreux observateurs, la CE jouit d'un avantage comparatif. Cette dernière est le principal bailleur de fonds pour les **secours d'urgence**, grâce à ses dons d'aide d'urgence et d'aide alimentaire, qui sont en grande partie acheminés par l'intermédiaire d'ECHO. Une multitude **d'autres dons** sont

-
11. L'aide publique est analogue à l'aide publique au développement dans sa composition mais est destinée à des pays qui n'entrent pas dans la Partie 1 de la Liste du CAD.
 12. Afin de faciliter les comparaisons, les sommes auxquelles il est fait référence dans cette section sont exprimées en dollars des Etats-Unis constants de 1999.
 13. En principe, dans les présentations statistiques du CAD, la CE est traitée comme une organisation multilatérale. Cependant, dans le présent rapport, l'expression "aide bilatérale" désigne l'aide directe de la CE aux pays partenaires, l'expression "aide multilatérale" renvoyant aux contributions de la CE aux organisations multilatérales.

aussi financés sur diverses lignes budgétaires thématiques, visant les maladies liées à la pauvreté, la santé génésique, l'environnement, les ONG, etc. La CE a relativement peu recours aux **prêts** (16 %) : les nouveaux prêts en faveur du développement qu'elle a accordés en 2000 ont totalisé 848 millions USD. Les prêts sont pour l'essentiel gérés par la Banque européenne d'investissement (BEI) qui joue généralement un rôle moteur dans l'octroi de prêts aux pays à revenu intermédiaire. Il est à noter que, dans le 9^{ème} FED, la BEI devrait gérer le fonds de roulement qui remplacera les capitaux à risques et les bonifications d'intérêts. Les examinateurs n'ont pas étudié en détail les activités de la BEI. L'APD y occupe une place modeste mais celles-ci peuvent être importantes dans certains pays (voir les chapitres 5 et 6). Il a également été procédé à des **réaménagements de dette** dans le cadre de la participation à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

Une APD en augmentation

La CE a fait du recul de la pauvreté le principal objectif de son aide au développement, en vertu des OMD. Lors des préparatifs de la Conférence des Nations unies sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey en mars 2002, la CE a reconnu la nécessité d'accroître le volume de l'APD pour atteindre ces objectifs.¹⁴ Le graphique 1 ci-dessous montre que les contributions nettes des Etats membres de l'UE aux versements d'APD de la CE (à prix constants de 1999) augmentent régulièrement depuis 1990.¹⁵ Dans l'*Aperçu synthétique* de l'aide de la CE présenté au début du présent examen, il apparaît que l'APD nette de la Communauté européenne s'est chiffrée à 4.91 milliards USD (5.60 milliards USD à prix constants de 1999) en 2000, soit une augmentation en termes réels de 13.4 % entre 1999 et 2000. En termes d'APD bilatérale,¹⁶ l'organisation se place au troisième rang derrière le Japon et les Etats-Unis (voir le tableau II-6, annexe II). De plus, dans l'annexe II, le graphique II-1 montre que l'APD nette de la CE est aujourd'hui supérieure à celle des autres donateurs multilatéraux.

Compte tenu de sa position exceptionnelle dans l'UE, la CE joue un rôle plus important que celui de simple donneur bilatéral. Bien que le droit d'initiative de la Commission européenne sur la politique communautaire n'aille pas jusqu'à lui permettre de peser sur les dotations du budget de la CE, la Commission peut tout de même exercer une grande influence en faisant pression sur les Etats membres. En 2000, les versements nets d'APD bilatérale des Etats membres de l'UE ont totalisé 15.31 milliards USD (voir le tableau II-6, annexe II), soit près de la moitié du volume recensé pour l'ensemble des Membres du CAD (36.04 milliards USD). L'APD émanant de l'UE diminue en moyenne de 2.4 % par an depuis 1994-95 et le rapport APD/RNB moyen pondéré des membres de l'UE pris globalement s'est établi à 0.32 % en 2000. De ce fait, lors de la réunion du Conseil européen tenue à Barcelone en mars 2002, la Commission a encouragé les Etats membres à accroître leurs contributions d'APD. Seuls quatre Etats membres (le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et le Luxembourg) ont actuellement atteint ou dépassé l'objectif préconisé par les Nations unies, à savoir un rapport APD/RNB de 0.7 %, nombre des autres affichant des rapports proches de la moyenne pondérée de l'UE, soit 0.32 %. A la Conférence de Monterrey en 2002, les 15 Etats membres de l'UE

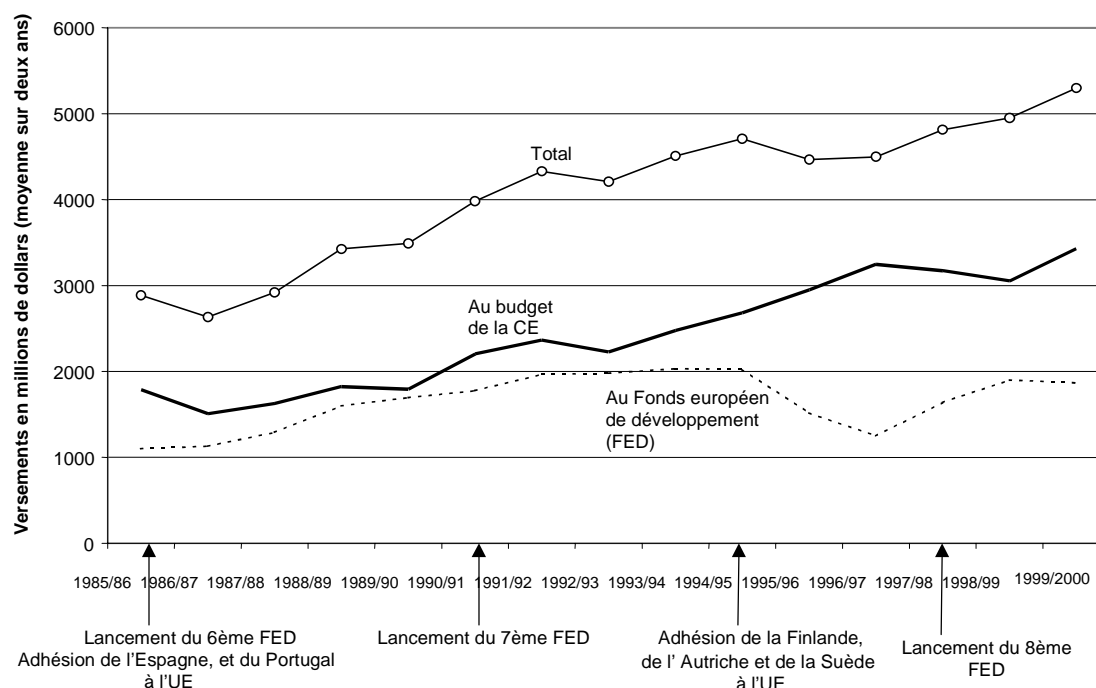
14. La Banque mondiale a estimé que l'APD devrait doubler si l'on veut atteindre les OMD d'ici à 2015.

15. Les versements bilatéraux des Etats membres de l'UE ont commencé à diminuer en 1992, et ils n'ont entamé un redressement que ces dernières années.

16. En termes d'APD globale, c'est l'Allemagne qui se rangerait à la troisième place, compte tenu de ses contributions à la CE.

Graphique 1. APD nette totale des Etats membres de l'UE à la CE et au FED

Moyenne sur deux ans (prix de 1999 – millions USD), versements nets



Source : OCDE.

ont renouvelé l'engagement pris à Barcelone de porter leurs dépenses d'APD à 0,39 % de leur RNB global d'ici à 2006. Cela implique que tous les Etats membres atteignent un rapport APD/RNB de 0,33 %.¹⁷

D'autres initiatives de la Commission à l'égard des Etats membres de l'UE peuvent aussi avoir une influence sur l'efficacité de l'APD. La CE a apporté une contribution utile aux débats internationaux sur l'allègement de la dette et participe largement au financement de l'Initiative PPTE, en dépit des préoccupations exprimées sur ce sujet par les pays ACP dans le cadre des conventions de Yaoundé et de Lomé. La CE a également joué un rôle actif dans les discussions, au sein du CAD, sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés. L'aide des Etats membres de l'UE aux pays ACP a déjà été déliée et la CE examine la possibilité de délier davantage encore l'aide aux pays les moins avancés. La déclaration de la CE à Monterrey en mars 2002 réaffirme l'engagement pris à Barcelone de mettre en œuvre la Recommandation sur le déliement de l'aide tout en conservant le système de préférences en matière de prix en vigueur dans le cadre UE-ACP (voir l'encadré 3.) La CE a ainsi coordonné les positions des Etats membres de l'UE et, compte tenu du poids de l'Union européenne parmi les Membres du CAD, elle pourrait contribuer à accroître l'efficacité de l'APD dans l'ensemble du système d'aide. Pour ce faire, la CE a besoin de l'appui des Etats membres. Dans le même temps, elle a un important rôle à jouer dans le cadre des négociations politiques et commerciales au nom de

17. Des estimations du CAD concernant l'impact de cet engagement sont présentées dans "Perspectives d'évolution de l'APD après Monterrey", DCD/DAC(2002)8, 16 mai 2002.

l'ensemble de l'UE, ce qui peut créer les conditions favorables à une utilisation efficace de l'APD. Ces fonctions globales associées à l'influence exercée sur cet important volume d'APD font de la CE un acteur unique parmi les donateurs bilatéraux et multilatéraux et une force majeure potentielle pour la promotion de la lutte contre la pauvreté et des OMD.

Encadré 3. Le rôle de la CE dans la mise en œuvre du déliement de l'aide

En avril 2001, la Commission européenne a entrepris d'étudier les moyens de mettre en œuvre la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide dans l'UE en utilisant les procédures qui associent les Etats membres de l'UE et les pays ACP. Ce faisant, la Commission était déterminée à ne pas sacrifier les caractéristiques de la stratégie actuelle favorables aux pays en développement. Ainsi, soucieuse de respecter l'esprit du mandat émanant du CAD, la Commission a décidé de proposer aux Etats membres de l'UE de délier davantage l'aide communautaire aux pays d'Asie et d'Amérique latine sans faire de distinction entre les PMA et les autres pays en développement.

Au cours de l'examen préliminaire consacré à l'application de la Recommandation, la Commission a confirmé son intention de délier l'aide communautaire à l'ensemble des pays en développement et pas seulement aux PMA, et elle est allée jusqu'à inclure l'aide alimentaire et les frais de transport. La concrétisation de cette intention dépend cependant des résultats des délibérations avec les partenaires ACP et, s'agissant du déliement de l'aide aux pays plus avancés, de la disposition d'autres Membres du CAD à pratiquer les mêmes conditions. Dans le même temps, la CE maintiendrait le système actuel de préférences en matière de prix.

La Commission européenne a confirmé sa volonté de mettre en œuvre la Recommandation du CAD le plus rapidement possible. La proposition de la CE va plus loin que la Recommandation du CAD sur certains points et devra être étudiée plus avant avec les Etats membres de l'UE et les pays partenaires.

Accélérer le rythme d'acheminement de l'APD

Bien que le volume de l'APD de la CE ait augmenté, un problème important — la **lenteur** des engagements et des versements — compromet l'efficacité de l'utilisation de cette APD. La DG DEV note qu'au cours des neuf dernières années, le taux annuel moyen d'engagement des ressources allouées aux programmes indicatifs nationaux et à l'ajustement structurel a été bien inférieur à ce qui aurait été souhaitable, de sorte que la capacité d'absorption du 9ème FED devra être accrue d'environ 40 %. Pour bon nombre de partenaires dans les pays, la lenteur des engagements et des versements est un problème grave également. Une analyse réalisée par EuropeAid en 2002 montre qu'alors qu'en 1990 il fallait environ trois ans à la CE pour verser la totalité des fonds engagés, en 2000 il en fallait quatre pour les fonds provenant du budget de la CE et six pour ceux provenant du FED. Ces chiffres soulignent la nécessité de réduire le nombre des **engagements dormants** (qui représentent 1 350 millions EUR), pour lesquels aucun décaissement n'est à attendre et correspondant à des projets auxquels la Commission est apparemment dans l'impossibilité de mettre un terme dans le cadre des mécanismes en place. Depuis le 1er janvier 2001, EuropeAid a lancé un plan d'action d'urgence visant à réduire ces engagements dormants. Au 15 novembre 2001, il avait été mis fin à 32 % d'entre eux.

Un rapport de la Cour des comptes sur les 6ème, 7ème et 8ème FED examine les problèmes posés par la lenteur des engagements et des versements au cours des années 90. Ce rapport indique que, jusqu'à une date récente, il pouvait arriver que pas moins de la moitié du budget annuel soit engagée dans la précipitation au cours du dernier mois de l'exercice. Dans sa réponse à la Cour des comptes, la CE met en avant plusieurs raisons pour expliquer cette situation, notamment :

- La faible capacité d'absorption de l'administration de bon nombre de pays ACP.
- L'application du principe de bonne gouvernance qui a conduit à geler les interventions de la Commission dans certains pays.¹⁸
- L'importance accordée par la Commission aux aspects qualitatifs (résultats et impacts) aussi bien qu'aux aspects quantitatifs.
- La réforme de la gestion de l'aide extérieure, dont les effets ne sont pas immédiats.
- Le redéploiement des effectifs des délégations dans les pays ACP vers d'autres zones ; le nombre insuffisant d'agents affectés à la gestion de l'aide au niveau de la Commission.

La réforme de la gestion de l'aide extérieure est examinée de façon plus approfondie au chapitre 5. Il convient de rapporter ici d'autres raisons qui expliquent la lenteur des engagements et des versements mentionnée par d'autres observateurs. Le grand nombre de lignes budgétaires et d'instruments, déjà évoqué, dont beaucoup sont régis par des dispositions législatives et réglementaires propres, et la prolifération des procédures sont sources d'inefficacité. En outre, le système ne présente pas une souplesse suffisante pour permettre des reports, des programmes non performants vers des domaines où les fonds pourraient être utilisés plus rapidement. L'objectif de la réforme entamée par la CE est de venir à bout de ces problèmes, notamment en réduisant le nombre des lignes budgétaires et des procédures afin de donner plus de souplesse au système pour faire face aux besoins du développement. Selon EuropeAid, le rythme des versements s'est accéléré en 2001.

Le **9ème FED** mettra fin à de nombreuses dispositions antérieures en 2002. Les changements sont motivés par la volonté de rationaliser les instruments de coopération et d'introduire un système de programmation glissante. Des fonds seront prévus pour le **développement à long terme, la coopération régionale** et une **facilité d'investissement**. Cette dernière remplace les capitaux à risque et les bonifications d'intérêt par un fonds de roulement géré par la BEI en étroite coopération avec la Commission. Les ressources allouées au développement à long terme sont réparties entre les pays puis divisées en deux **enveloppes** pour simplifier le système et accroître la souplesse. L'enveloppe A couvre le soutien macro-économique, les politiques sectorielles et les programmes et projets dans les domaines de concentration (73 % des fonds). Cette enveloppe sera immédiatement mise à la disposition du pays partenaire pour financer des projets et des opérations d'ajustement structurel. L'enveloppe B couvre les besoins non prévus tels que les secours d'urgence, les allègements de dette et l'instabilité des recettes d'exportation (27 %). Le STABEX et le SYSMIN n'existent donc plus en tant que tels. L'enveloppe B peut aussi servir à récompenser les pays qui obtiennent de bons résultats. En 2001, le budget de la CE comprend trois **axes** principaux (stratégie de pré-adhésion, aide alimentaire et aide humanitaire, démocratie et droits de l'homme), et d'autres rubriques moins importantes (autres actions de coopération et volets externes de certaines politiques communautaires).

18. C'est une question délicate pour l'UE considérée dans son ensemble. En vertu de l'article 96 de la Convention de Cotonou et 366a de celle de Lomé, les décisions sur les mesures à prendre en cas de non respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, sont prises par le Conseil. C'est un élément essentiel de l'Accord de Cotonou, comme des autres accords de coopération. Les dispositions relatives à la bonne gestion des affaires publiques, autre "élément essentiel", sont différentes. Par exemple, les examinateurs ont entendu dire qu'un Etat membre a demandé à la CE de geler l'aide budgétaire en raison d'un problème de bonne gestion des affaires publiques mais que sa requête a été rejetée à cause d'accords contractuels passés avec le pays considéré et d'une étude de la CE selon laquelle les Etats membres étaient divisés sur cette question.

En outre, EuropeAid a entrepris de mettre en œuvre un "plan d'urgence" en vue de réduire le nombre d'**engagements dormants** (comme on l'a déjà indiqué) et de tenter de trouver une solution au manque de **ressources humaines**, problème examiné au chapitre 5.

L'effort de lutte contre la pauvreté tel qu'il ressort des dotations par pays

La part la plus importante de l'ensemble des ressources d'APD va aux **programmes géographiques**. Le FED apporte un soutien financier aux pays ACP. Le budget des actions extérieures est destiné à aider les pays d'Asie et d'Amérique latine (ALA), les pays du Bassin méditerranéen et du Moyen-Orient (MEDA), les pays des Balkans (ACRDS), et les anciennes républiques soviétiques (Takis). L'enveloppe de la stratégie de pré-adhésion est destinée aux pays candidats d'Europe orientale (PHARE). Il convient de noter que l'aide à l'Afrique du Sud, bien que celle-ci fasse partie des pays ACP, n'est pas financée sur le FED mais sur le budget de la CE. Actuellement, 150 pays reçoivent des fonds de la CE au titre de la coopération pour le développement, contre 137 en 1990. Le tableau 2 ci-dessous rend compte de la répartition des fonds d'APD entre les différents programmes géographiques.¹⁹

La lutte contre la pauvreté est le principal objectif de la politique de développement de la Communauté européenne depuis 2000 et elle était déjà avant un objectif important. Certains Etats membres, parlementaires et ONG, s'inquiètent de constater qu'alors que l'extrême pauvreté (évaluée en référence aux OMD) est concentrée dans les pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud, les concours de la CE à ces régions ont diminué ces dernières années tandis que ceux consentis aux pays à revenu intermédiaire d'autres régions ont augmenté. Les critiques craignent que l'objectif de lutte contre la pauvreté n'ait cédé le pas à d'autres objectifs de politique étrangère depuis quelques années. Certains observateurs contestent aussi le fait que ces pays à revenu intermédiaire bénéficient principalement de dons, arguant que des prêts seraient sans doute plus appropriés.

Les examinateurs ont pu constater que les fonds destinés aux pays limitrophes de l'UE ont un caractère additionnel et qu'il n'y a pas eu de réduction notable du programme FED qui lui, s'adresse à la plupart des pays les plus pauvres. En revanche, les dotations par pays sont loin d'être idéales si l'on considère que la lutte contre la pauvreté est le principal objectif visé. Ces points sont développés dans les paragraphes qui suivent.

19. Le tableau 2 renvoie aux versements nets d'APD exprimés en dollars courants afin de pouvoir rendre compte du niveau de l'aide par habitant ; les chiffres ne correspondent donc pas à ceux du tableau II-3 de l'annexe II, qui sont, eux, fondés sur les versements bruts en dollars constants de 1999.

Tableau 2. Versements nets d'APD aux programmes régionaux de la CE

Programme/Région	APD nette totale		Nombre d'habitants (millions)	APD par habitant (dollars)
	Dollars courants millions#	%		
FED	1229	26	638	1.93
Afrique	1098	24	609	1.80
Caraïbes	102	2	23	4.43
Pacifique	29	1	7	4.29
ALA	646	14	3606	0.18
Asie	391	8	3131	0.12
Amérique latine	255	5	474	0.54
Afrique du Sud	128	3	42	3.05
MEDA	688	15	225	3.06
ACRDS*	655	14	24	26.82
Tacis*	128	3	79	1.62
PHARE*	43	1	2	21.78
Sous-total	3518	75	4616	0.76
Non alloué par région	1145	24	n.a	n.a
Total	4662	100		

Versements moyens en 1999/2000.

* Les chiffres de la population concernent les pays bénéficiaires de l'APD uniquement et non tous les pays participant au programme.

Source : OCDE.

Le tableau II-3 de l'annexe II permet une analyse de l'APD consentie en 2000 (à hauteur de 4.49 milliards USD seulement, 938 millions USD n'ayant pu être attribués) en fonction des groupes de revenu. Sur le montant ventilable, 26 % sont allés aux pays les moins avancés et 13 % aux autres pays à faible revenu (soit 39 % pour l'ensemble des pays à faible revenu). La part des pays à faible revenu ne cesse de décliner depuis 1996, où elle se situait à 53 % de l'APD bilatérale brute. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ont vu leur part augmenter régulièrement, pour passer de 40 % en 1996 à 50 % en 2000. (La part de l'ensemble des pays à revenu intermédiaire était de 59 % en 2000.)

Cette évolution au profit des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure peut s'expliquer en partie par le **changement intervenu dans l'orientation géographique de l'aide**. Lorsque l'on examine les données de base de la CE concernant l'ensemble de l'aide extérieure, on remarque qu'en 1999-2000 les dix principaux bénéficiaires étaient des pays d'Europe orientale et du Bassin méditerranéen (voir "L'aide de la CE : aperçu synthétique"). Or, sur ces dix pays, cinq sont bénéficiaires de l'aide publique (AP). Si l'on s'en tient uniquement aux statistiques de l'APD, il y a dix ans les 20 principaux bénéficiaires de l'APD de la CE étaient tous des pays en développement d'Afrique et d'Asie (voir le tableau II-4 de l'annexe II). Aujourd'hui, il y a une nette concentration sur l'Europe orientale et les pays voisins de l'UE, l'Égypte étant la seule exception puisqu'elle est présente sur la liste des dix principaux bénéficiaires de 1989/1990 comme de 1999/2000. Au cours de ces dix années, les pays en développement d'Afrique et d'Asie ont disparu de la liste des pays prioritaires si l'on en juge par la part en pourcentage de l'APD qui leur revient. Ce changement d'orientation s'est

amorcé en 1994/95, date à laquelle les Etats de l'ex-Yougoslavie ont fait leur apparition sur la liste des dix principaux bénéficiaires. En 1999/2000, la région des Balkans prédominait. Les pays voisins de la Méditerranée constituent le deuxième groupe le plus important parmi les dix principaux bénéficiaires (Maroc, Egypte, Tunisie et Turquie).

Le graphique 1 ci-dessus fournissait une comparaison de l'évolution des contributions d'APD au FED et au budget de la CE.²⁰ Il montre que si les versements au FED et au budget ont, les uns et les autres, augmenté régulièrement jusqu'aux alentours de 1993/94, leurs évolutions se sont ensuite inversées. Alors que les contributions au FED ont diminué vers 1996, pour augmenter à nouveau, celles au budget de la CE ont commencé par s'accroître avant de diminuer. Les sommes inscrites au FED n'ont cependant toujours pas retrouvé leur niveau de 1993. Certains observateurs craignent que cette relation inverse ne signifie que pour l'UE dans son ensemble, les objectifs de politique étrangère ont revêtu plus d'importance, à certaines périodes, que les objectifs de développement, ce que nie la Commission. La CE fait valoir que la baisse des versements au FED est due à une crise provoquée par l'absence de base légale pour certains instruments, à un report des arriérés de Lomé IV (et du 7ème FED) et au temps qu'il a fallu pour lancer Lomé IV bis et le 8ème FED du fait que les nouveaux membres de l'UE n'ont pas immédiatement versé de contributions. Dans ces conditions, la baisse n'est qu'un phénomène administratif et elle se corrigera d'elle-même avec le temps.

Selon la Commission, les contributions destinées à l'Europe orientale ont un caractère additionnel et proviennent d'autres parties du budget, et non du FED qui a été protégé au cours de ces dernières années. La preuve ? Il ne fait pas de doute que le soutien à l'Europe a augmenté. Les dotations des actions extérieures et de la stratégie de pré-adhésion ont été fortement accrues depuis quelques années conformément aux objectifs de politique étrangère consistant à soutenir l'adhésion des pays d'Europe de l'Est à l'UE, stabiliser les pays en conflit dans la région et appuyer le développement des pays voisins. Le tableau II-3 de l'annexe II montre que la part de l'APD destinée aux pays d'Europe est passée de tout juste 11 % de l'APD bilatérale brute en 1996 à 31 % en 2000. Dans le même temps, la part de l'APD bilatérale brute allant à l'Afrique subsaharienne a reculé, de 40 % en 1996 à 30 % en 2000. Le 9ème FED octroie des ressources substantielles aux pays ACP, en particulier les pays d'Afrique, et il est indépendant du budget de la CE. Les engagements financés sur le budget de la CE pour la période 2002-2006 font apparaître une nouvelle augmentation, légère, en termes réels des dotations annuelles destinées aux actions extérieures et à l'aide de pré-adhésion, et un léger recul des crédits annuels alloués à l'agriculture et aux opérations structurelles en Europe. Les examinateurs acceptent donc l'argument selon lequel les fonds destinés à l'Europe orientale ont un caractère additionnel et l'existence du FED a, d'une manière générale, permis de préserver la part de l'APD allant aux pays d'Afrique subsaharienne.

Comme le souligne la Commission elle-même, même si la réorientation géographique a conduit à faire une plus large place aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, il existe dans ces pays un grand nombre de pauvres. Il convient donc de comparer les allocations d'APD aux différents pays et régions en les rapportant à la taille de la population. La Slovaquie est le seul pays du programme PHARE à recevoir une APD, laquelle se chiffre à 21.78 USD par habitant. Les pays des Balkans se voient allouer 26.82 USD par habitant, ce qui montre l'ampleur exceptionnelle des besoins en matière de développement et de stabilisation dans cette région. Ce chiffre est aussi influencé par le Processus de stabilisation et d'association engagé avec les pays de la région en vue d'assurer leur intégration la plus complète possible à la vie politique et économique de l'Europe. Il y a des comparaisons plus

20. Comme les Etats membres prennent des engagements sur cinq ans dans le cadre du FED, on a utilisé des moyennes sur deux ans pour établir le graphique. Les chiffres sont exprimés en dollars constants de 1999. Une tendance analogue ressort du diagramme communiqué par la CE au Secrétariat du CAD qui porte sur les décisions, les fonds attribués, et les versements des FED successifs.

utiles entre d'autres régions. Le tableau 2 ci-dessus montre que les pays d'Asie reçoivent 0.12 USD par habitant et les pays d'Afrique (hors Afrique du Sud) 1.80 USD. Les fonds pour la région méditerranéenne représentent 2.97 USD par habitant. Les deux pays méditerranéens qui arrivent en tête des bénéficiaires de l'APD sont le Maroc et l'Égypte, avec respectivement 7.40 USD et 1.77 USD par habitant. À titre de comparaison, les chiffres pour certains autres pays très peuplés (où il existe une grande pauvreté) sont les suivants : Chine 0.03 USD par habitant, Inde 0.07 USD, Brésil 0.14 USD, Indonésie 0.16 USD, Bangladesh 0.51 USD (voir également le tableau II-4 de l'annexe II.)

Le montant des crédits alloués aux pays semble refléter une division "géopolitique" du travail plutôt qu'un souci particulier pour la taille de la population et la pauvreté. Dans le cadre de l'Accord de Cotonou, la CE s'efforce de mettre en place un mécanisme de financement axé sur la pauvreté pour les pays ACP. Une méthode élaborée a été mise au point pour le 9^{ème} FED, en vertu de laquelle la dotation de chaque pays est déterminée sur la base des besoins et des performances.²¹ Les besoins sont évalués en fonction du revenu par habitant, de la taille de la population, d'indicateurs sociaux, etc. Les performances sont évaluées en fonction des progrès accomplis au niveau de la réforme des institutions, de l'utilisation des ressources, de l'efficacité de mise en œuvre des activités, etc. Un système comme celui-ci, appliqué à l'ensemble des programmes régionaux, permettrait de répondre aux critiques du Parlement qui estime que le mode d'allocation des crédits aux pays n'est pas suffisamment axé sur la pauvreté.

L'effort de lutte contre la pauvreté tel qu'il ressort de la répartition sectorielle de l'aide

Le Parlement européen et d'autres acteurs ont critiqué le manque apparent de ciblage sur la pauvreté des dotations sectorielles de la CE. Le tableau II-5 de l'annexe II présente la répartition sectorielle de l'aide pour 2000, année pour laquelle l'APD bilatérale totale ventilable s'élève à 6.93 milliards USD. La répartition sectorielle est actuellement la suivante : infrastructures et services sociaux 26 %, aide-programme et sous forme de produits 22 %, infrastructures et services économiques 17 %, aide d'urgence 13 %, secteurs productifs 9 %, destination plurisectorielle 9 %. La part des concours aux ONG est de 1 % et celle des frais administratifs de 3 %.²² Dans la mesure où l'aide en faveur des services sociaux de base est souvent considérée comme un indice du ciblage de l'aide sur la lutte contre la pauvreté au niveau sectoriel, il convient de noter que l'éducation de base représente 4 %, la santé de base 2 %, les programmes en matière de population 1 % et la distribution d'eau et l'assainissement 3 %.²³

Dans la Déclaration sur la politique de développement, la CE indique souhaiter recentrer les activités sur six domaines prioritaires afin de lutter plus efficacement contre la pauvreté : i) lien entre commerce et développement ; ii) appui à l'intégration et à la coopération régionales ; iii) appui aux politiques macro-économiques et promotion d'un accès équitable aux services sociaux ; iv) transports ; v) sécurité alimentaire et développement rural durable ; vi) renforcement des capacités institutionnelles. La CE a également retenu trois thèmes horizontaux, à savoir : a) l'environnement ; b) l'égalité entre les hommes et les femmes ; et c) la bonne gestion des affaires publiques. Les budgets des actions extérieures et de l'aide de pré-adhésion ne sont pas, pour l'heure, présentés de cette manière. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, les grandes rubriques distinguées dans le budget de la CE sont les programmes géographiques, les actions alimentaires et humanitaires et les actions générales de

21. Cette information est tirée d'un document de travail de la Commission sur "Le processus de programmation du 9^{ème} FED".

22. Le faible niveau de la dotation destinée aux frais administratifs est analysé dans le chapitre 5.

23. Les données ne sont pas ventilées selon la taille des projets consacrés à l'approvisionnement en eau.

coopération. Cette dernière catégorie comprend les accords internationaux sur la pêche, l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, la politique étrangère et de sécurité commune et les volets externes de certaines politiques communautaires. (Se reporter au chapitre 4 pour une analyse de la cohérence de certaines de ces activités). Les 6^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} FED ont les mêmes catégories générales.

Le 9^{ème} FED a été conçu en fonction des nouveaux domaines prioritaires et ses catégories sont conformes aux critères du CAD. Les crédits prévus au 9^{ème} FED se répartissent comme suit entre les domaines prioritaires : lien entre commerce et développement (0.1 %), politiques macro-économiques et services sociaux (39.7 %), transports (32.7%), sécurité alimentaire et développement rural (7.9 %), et renforcement des capacités institutionnelles (10.5 %). L'enveloppe allouée à l'intégration régionale, pourtant considérée comme un domaine prioritaire, est négligeable mais la CE souligne que les fonds destinés à cet objectif sont, pour l'essentiel, attribués sur une base régionale. Le solde est constitué de quelques autres dotations, qui n'entrent pas dans ces catégories. L'aide en faveur des services sociaux est incluse dans le soutien budgétaire à des fins macro-économiques ce qui rend difficile de suivre les dépenses effectives dans le budget d'un pays partenaire en raison de la fongibilité des crédits. Les fonds directement alloués aux infrastructures et services sociaux (éducation, santé et eau) représentent 18.2% mais cette part serait plus importante si l'on incluait également le développement rural (5.7%) et l'aide alimentaire (1%). Il est évident que des mesures devront être prises pour que les dotations au titre du 9^{ème} FED soient conformes aux nouveaux domaines prioritaires.

Le Parlement européen n'examine que le budget de la CE, pas le FED. La Commission du développement du Parlement européen critique les dispositifs budgétaires actuels concernant les actions extérieures et l'aide de pré-adhésion, qui permettent difficilement de jauger la volonté de lutte contre la pauvreté à partir de la répartition sectorielle, contrairement à la structure proposée pour le 9^{ème} FED. La Commission du développement souhaiterait également que le FED soit intégré au budget (**budgetisation**), ce qui lui donnerait un droit de regard sur ce dernier, même si cela signifie que FED ne bénéficie plus de la protection évoquée plus haut. Pour assumer son rôle, veiller à la transparence et à la poursuite de l'objectif de lutte contre la pauvreté, le Parlement préférerait fixer des objectifs sectoriels de dépenses dans le cadre du programme d'aide communautaire. C'est pourquoi il propose de remanier les rubriques du budget pour les aligner sur les catégories sectorielles utilisées par le CAD afin de pouvoir évaluer plus aisément les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté. En outre, la Commission du développement, préoccupée par le manque d'attention portée aux services sociaux de base, propose de fixer un objectif de 35% pour l'ensemble des dépenses consacrées aux secteurs sociaux, partant de l'hypothèse que cela se traduira par une augmentation des crédits destinés aux services sociaux de base et donc aux activités de lutte contre la pauvreté. Une telle dotation, si elle était possible, serait supérieure à la moyenne enregistrée pour l'ensemble des Membres du CAD, qui est de 33 % (voir le tableau II-5 de l'annexe II).

Les examinateurs se félicitent de l'idée de remanier le budget pour tenir compte de la classification du CAD mais estiment que d'autres propositions présentent quelques difficultés. La dotation pour les secteurs sociaux n'est pas un indicateur satisfaisant de l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté puisque les Lignes directrices du CAD recommandent l'adoption d'une approche pluridimensionnelle. Par exemple, dans le document de stratégie par pays consacré au Maroc,²⁴ premier bénéficiaire non européen de l'aide de la CE en 2000, l'une des priorités de la coopération est de s'attaquer à l'engrenage de faible croissance économique-chômage-pauvreté-migration. Les activités pourraient être financées par des dons ou des capitaux à risque, ou bien par des bonifications d'intérêt de prêts de

24. L'indicateur du développement humain défini par le PNUD en 1999 place le Maroc à la 112^{ème} place sur 174 ; 19 % des 29.3 millions de Marocains vivaient en dessous du seuil national de la pauvreté.

la BEI pour la protection de l'environnement. Lors de la mission au Bangladesh, l'équipe d'examineurs a remarqué que l'amélioration des indicateurs sociaux était avant tout le résultat de l'ouverture du marché de l'UE aux produits de l'industrie locale du vêtement, qui a eu des effets multiplicateurs en facilitant l'emploi des femmes (voir les chapitres 3, 4 et 6 et l'annexe VI). Au cours de la visite sur le terrain au Burkina Faso, l'équipe d'examineurs a noté d'autres difficultés en ce qui concerne les dépenses relatives aux secteurs sociaux. Le processus lié aux documents de stratégie par pays et la déconcentration favorisent l'appropriation par les pays de la définition des objectifs de sorte que le mécanisme proposé de détermination des objectifs conduit par Bruxelles ne conviendrait pas. En outre, le gouvernement burkinabé ne pense pas que la CE possède un avantage comparatif pour ce qui est du soutien à ses programmes sociaux.²⁵

Le processus de prise de décision pour les programmes relevant des actions extérieures

Alors que la lutte contre la pauvreté est l'objectif premier de la CE, celle-ci ne semble pas s'être dotée d'une stratégie globale permettant d'allouer des ressources d'APD aux pays pauvres ou aux pays comptant une forte proportion de pauvres – il existe différents mécanismes dans différentes régions et différents systèmes de surveillance. Le FED est géré par les Etats membres réunis dans le cadre d'un Comité de gestion sous la présidence de la CE, tandis que les programmes couvrant les autres régions sont, eux aussi, administrés par un Comité de gestion composé des Etats membres mais placés sous le contrôle du Parlement dans le cadre du débat budgétaire. Les décisions concernant les dotations ne sont donc pas toujours cohérentes au regard de l'objectif de lutte contre la pauvreté. Par exemple, bien que la région MEDA ne compte pas de pays à faible revenu,²⁶ la Déclaration de Barcelone de 1995 a donné naissance à un programme d'activités MEDA doté d'un budget de 4 685 millions EUR pour la période 1995-99,²⁷ enveloppe beaucoup plus importante que celle allouée jusque là à cette région. Ces fonds sont complétés par des prêts de la BEI de sorte que les ressources affectées à cette région en 1999 ont totalisé environ 2 milliards EUR. L'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est, où une forte proportion de la population est pauvre, font l'objet de documents de stratégie régionale. Les récents événements en Afghanistan entraîneront une augmentation substantielle des dotations en faveur de l'Asie du Sud. Divers accords sont intégrés dans les rubriques actions extérieures et aide de pré-adhésion du budget. Ces accords, dont certains concernent une région et d'autres un pays, mettent l'accent sur différents domaines où la lutte contre la pauvreté occupe souvent une place implicite plutôt qu'explicite. Par exemple, la Déclaration de Barcelone de 1995²⁸ souligne la nécessité d'œuvrer pour un espace commun de paix et de stabilité, la promotion d'une meilleure compréhension culturelle et un partenariat économique et financier. A cet égard, les signataires ont reconnu l'importance d'assurer un développement économique et social durable et équilibré, notamment en améliorant les

-
25. C'est l'inverse au Bangladesh où le gouvernement estime que la CE peut apporter beaucoup dans les secteurs sociaux. Au Bangladesh, la CE n'est pas considérée comme devant concentrer son action sur les grandes infrastructures, contrairement à ce qui se passe au Burkina Faso.
26. En 1999, l'Algérie, l'Egypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie, les Territoires sous administration palestinienne, la Tunisie et la Turquie étaient tous des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et recevaient des fonds de ce MEDA. Les autres partenaires sont Malte, pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, ainsi que Chypre et Israël, qui ne reçoivent pas directement de fonds mais qui bénéficient des dispositions du programme régional (14 % des ressources disponibles).
27. Le programme MEDA II (2000-2006) confirme que la région est prioritaire mais son budget n'a pas encore été arrêté.
28. Adoptée par les 15 Etats membres de l'UE et les 12 pays et territoires de la région ainsi que par le Conseil et la Commission.

conditions de vie des populations. Bien que la réduction de la pauvreté ne soit pas un objectif spécifique du Partenariat, la CE s'efforce tout de même de s'attaquer à la pauvreté en promouvant l'emploi.²⁹

Il n'y a aucun moyen automatique d'allouer des ressources aux priorités sectorielles dans le budget. Les compétences en matière budgétaire sont réparties entre la Commission, le Conseil et le Parlement. La Commission établit le projet de budget mais certaines dotations sont déjà déterminées par des accords particuliers. Les dépenses prévues pour les secteurs sociaux sont très loin des recommandations budgétaires de la Commission du développement. Par le passé, en vue d'influer sur les priorités, le Parlement créait des lignes budgétaires pour mettre en avant les préoccupations politiques du moment. Cette approche n'a pas donné les résultats escomptés et a entraîné la multiplication des lignes budgétaires. Elle a aussi eu pour effet de réduire la flexibilité.

Les documents de stratégie nationale (voir les chapitres 5 et 6) introduisent d'autres dimensions importantes dans le processus de prise de décisions, à savoir l'appropriation par le pays partenaire et l'évaluation des performances des pays dans l'utilisation de l'APD. La déconcentration permettra à la CE d'engager plus efficacement le dialogue au niveau du pays tant lors de la programmation de l'APD que du suivi des performances. Les institutions de la CE à Bruxelles, notamment le Parlement, les Comités de gestion et le Conseil des ministres, doivent donc réfléchir à la question de savoir comment assurer une supervision stratégique des résultats au lieu d'essayer de fixer des objectifs de moyens. Certaines réformes de gestion financière visent à y répondre en allouant des ressources aux priorités. Des montants de référence financière sont fixés pour les programmes MEDA, ACRDS (Balkans) et Tacis mais pas pour d'autres programmes. Il devrait en être fixé également pour l'Asie et l'Amérique latine où se trouve une grande partie des populations pauvres du monde, et pour d'autres régions aussi. La Commission du développement a par ailleurs suggéré que la Commission se donne des objectifs sectoriels de résultat, mais tous les donateurs se heurtent en l'espèce à des problèmes du fait de l'absence d'indicateurs convenus d'un commun accord et d'autres faiblesses du système de notification. Ce genre d'objectifs risque en outre d'être difficiles à évaluer à l'avenir en raison du recours grandissant au soutien budgétaire. Néanmoins, le CAD se félicite de ces tentatives visant à instaurer un système favorisant une gestion davantage axée sur les résultats.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Le volume de l'APD de la CE augmente régulièrement et la CE joue un rôle important en encourageant les Etats membres à accroître leurs contributions d'APD. Dans le même temps, les activités de la CE destinées à favoriser le déliement de l'aide et les allègements de dette pourraient contribuer à rendre l'APD de l'UE plus efficace mais la CE devra suivre et favoriser les progrès vers la réalisation de ces objectifs.

Il y a débat au sein de l'UE sur la fusion des deux mécanismes de financement (le budget et le FED) qui reflètent une vision du monde valable en 1975 mais pouvant sembler moins bien adaptée à la réalité d'aujourd'hui. D'une part, les membres de la Commission du développement du Parlement européen estiment que le fait de ne pas exercer de contrôle sur le FED est une anomalie. Un tel contrôle, selon eux, permettrait au Parlement de s'assurer que les dépenses vont dans le sens des objectifs de la lutte contre la pauvreté. D'autre part, il y a ceux qui estiment que la budgétisation rendrait plus vulnérable l'apport d'APD aux pays ACP (notamment les pays les plus pauvres) car la CE a d'autres priorités valables. En outre, certains observateurs soulignent que le Parlement (et ses

29. Voir par exemple les conclusions de la Présidence à l'occasion d'une réunion sur le renforcement du dialogue économique en octobre 2001 (http://europa.eu.int/comm/external_relations).

commissions) n'est qu'un acteur du processus de surveillance démocratique et que le Comité de gestion du FED composé des Etats membres exerce aussi cette fonction pour les pays ACP.

Davantage devra être fait pour accorder les principaux canaux et instruments de financement avec les objectifs de réduction de la pauvreté. La détermination des dotations par pays pourrait être fondée sur la méthode introduite dans le cadre du 9ème FED, mais la fragmentation de la structure de gestion des programmes régionaux continuera vraisemblablement de faire obstacle à l'adoption d'une approche globale. Ce constat peut sembler militer en faveur de la "budgétisation" du FED mais les examinateurs craignent eux aussi qu'il en résulte une réduction des dotations destinées aux pays ACP dans les circonstances actuelles. Les dépenses sectorielles devraient également être mises en conformité avec l'objectif de réduction de la pauvreté. Là encore, le 9ème FED peut montrer la voie, encore que les dotations effectives ne traduisent pas clairement un souci de lutte contre la pauvreté. Les tentatives du Parlement européen d'imposer des objectifs de moyens à la CE ne produisent pas des résultats convaincants. Tels que présentés actuellement, ces objectifs risquent d'aller à l'encontre de l'appropriation par les pays partenaires, dont bon nombre estiment que la CE possède un avantage comparatif dans le domaine des transports ou des infrastructures et non dans les secteurs sociaux alors que ce sont ces derniers que le Parlement souhaite privilégier.

La proposition d'envisager le déliement de l'APD de l'UE aux PMA et aux autres pays en développement sans distinction est une bonne chose, tout comme l'inclusion de l'aide alimentaire et des transports. La CE devra arrêter un calendrier de mise en œuvre et trouver des moyens de conserver certains éléments de son approche actuelle favorables aux pays en développement (les préférences en matière de prix dans le cas des pays ACP) qui soient parfaitement compatibles avec les principes, analyses et points d'accord figurant dans la Recommandation du CAD. La Commission est invitée à informer le CAD des mesures qu'elle prend pour donner suite à la Recommandation s'agissant notamment des dispositions concernant le champ d'application et la notification *ex ante*.

Des efforts sont actuellement déployés pour accélérer le rythme des engagements et des décaissements de la CE et accroître l'efficacité de l'aide, grande préoccupation des pays partenaires en développement. Des progrès ont été accomplis mais la CE doit absolument trouver des moyens de régler ces problèmes qui portent atteinte à son image de marque. Le 9ème FED donne une idée de ce qui pourrait être fait, encore que la complexité des procédures risque toujours de retarder les engagements. La prolifération des lignes budgétaires, afin de répondre à des besoins spécifiques, est elle aussi source d'inefficience, et il convient d'y remédier. On reviendra plus en détail dans les chapitres 5 et 6 sur les moyens qui s'offrent de régler ces problèmes.

Les considérations qui précèdent amènent à s'interroger sur la façon dont le Parlement européen et le Conseil des ministres pourraient jouer un rôle plus stratégique dans l'orientation et la supervision du programme d'aide tout en favorisant l'établissement de documents de stratégie par pays selon des modalités participatives. La Commission devrait accorder une plus grande attention à la qualité du dialogue engagé dans ce cadre, le Conseil et le Parlement s'investissant d'un rôle plus stratégique.

Parallèlement, la CE pourrait également accorder une plus grande attention à la répartition globale des ressources entre le soutien budgétaire (et l'aide programme sectorielle) et les projets. La CE reconnaît les avantages et les inconvénients de ces deux approches et elle est en mesure de recourir à l'une comme à l'autre (encore qu'un soutien budgétaire risque de se heurter à certains obstacles dans certaines régions). Cependant, à l'heure actuelle, aucune volonté stratégique ne semble sous-tendre la répartition de l'attention et des financements (voir le chapitre 3). Cet aspect des choses pourrait être revu.

CHAPITRE 3

QUESTIONS SECTORIELLES ET TRANSVERSALES

Afin d'accroître l'efficacité de ses activités, la CE a défini six domaines prioritaires, ainsi que trois grandes questions transversales. Cet effort de recentrage tient au fait que la CE a pris conscience de l'avantage comparatif qu'elle possède pour ce qui est de relier le commerce et le dialogue politique à la coopération pour le développement, et traduit le souci de renforcer sa complémentarité avec les Etats membres. Le cadre global de sa politique de coopération pour le développement et les plans d'action sectoriels font ressortir l'articulation à établir avec la lutte contre la pauvreté. Le recours croissant aux approches sectorielles, notamment au soutien budgétaire, est aussi destiné à renforcer l'appropriation à l'échelon local, l'efficacité et l'efficacé. La CE restera néanmoins confrontée à des problèmes de capacités pour la définition de ses stratégies de mise en œuvre et le renforcement du dialogue sur les mesures à prendre.

Elaboration du cadre d'action

Comme l'indique le précédent chapitre, la CE offre principalement des dons pour le financement des projets de développement.³⁰ Dans ce contexte, elle a engagé dans le monde entier des activités multiples et variées. Mais une telle diversité s'est révélée peu viable compte tenu des capacités institutionnelles dont elle dispose tant à Bruxelles que sur le terrain. L'un des objectifs du processus de réforme est d'accroître l'efficacité des activités de la CE en les articulant autour de **six domaines prioritaires** : les politiques macro-économiques et la promotion d'un accès équitable aux services sociaux, la sécurité alimentaire et un développement rural durable, les transports, le commerce et le développement, l'intégration et la coopération régionales, et le renforcement des capacités institutionnelles, en particulier pour assurer une bonne gestion des affaires publiques et le respect de l'Etat de droit. La CE considère qu'elle possède dans ces domaines un avantage comparatif propre à favoriser la réalisation de l'objectif général de réduction de la pauvreté, et que cette démarche peut aussi avoir pour effet de renforcer la complémentarité de ses activités et de celles que mènent les Etats membres dans les pays partenaires. La CE s'associera autant que possible aux stratégies de lutte contre la pauvreté fondées sur l'initiative des pays.³¹

La ligne d'action de la CE distingue également **trois questions transversales**, à savoir la promotion des droits de l'homme, l'action en faveur de l'égalité entre hommes et femmes et la protection de l'environnement, qui sont étroitement liées à l'objectif principal. Les questions concernant l'environnement et l'égalité des sexes sont introduites dans les domaines prioritaires lorsqu'il y a lieu.

30. Il convient toutefois de noter que les statistiques du CAD ne font pas pour le moment très bien la distinction entre aide-projet et soutien budgétaire.

31. Dans certains pays, il peut s'agir en fait du processus lié à l'élaboration du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

S'agissant de la démocratie et des droits humains, la démarche suivie semble assez différente, ces problèmes étant intégrés selon une optique stratégique dans le dialogue avec les divers partenaires. La CE est consciente que la prise en compte de ces questions aux multiples facettes pose des difficultés de mise en œuvre à l'échelon local en raison des contraintes d'ordre stratégique et institutionnel. Le souci d'assurer l'appropriation des politiques de développement par les pays concernés rend plus complexe la défense de ces causes. De ce point de vue, l'adoption d'une approche sectorielle, propice au dialogue, est essentielle pour permettre à la CE, de même qu'aux autres donateurs, d'œuvrer en faveur de ses domaines prioritaires et de la résolution des problèmes qui les traversent.

L'aide humanitaire est un important volet de l'activité de la CE, mais ne constitue pas un domaine prioritaire stratégique pour l'aide au développement à long terme. Le chapitre 2 présente des informations sur les dépenses qui s'y rapportent et le chapitre 5 examine la gestion de cette forme d'aide par ECHO.

Domaines prioritaires

Politiques macro-économiques et soutien aux services sociaux

Le fait que **les politiques macro-économiques et la promotion d'un accès équitable aux services sociaux** forment l'un des domaines prioritaires témoigne d'une diminution progressive de la place faite aux projets par la CE au profit du soutien budgétaire au titre des services sociaux, ainsi que, surtout dans le cas des Balkans, de l'aide macro-financière en faveur de la balance des paiements. La CE a toujours porté une attention particulière aux secteurs sociaux, et les projets qui s'y rapportent font l'objet d'importants apports de fonds dans le cadre des programmes par pays. Malgré ce niveau de financement, les pays partenaires sont loin d'avoir le même point de vue quant à l'avantage comparatif de la CE pour les secteurs sociaux. Au Bangladesh, celle-ci est, dans ce domaine, un important donneur qui élabore des projets avec différents partenaires locaux, alors qu'au Burkina Faso, elle soutient le budget destiné aux secteurs sociaux, tandis que les autres donateurs fournissent les compétences. Dans ce dernier pays, les secteurs sociaux ne constituent pas pour la CE une cible privilégiée, d'où le caractère limité de ses capacités en matière d'assistance technique.

La CE apporte de plus en plus souvent son appui aux secteurs sociaux dans le cadre d'une aide-programme s'inscrivant dans une approche sectorielle. Elle assure aussi un soutien budgétaire au titre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (dénommées CSLP ou non) définies au Bénin, au Burkina Faso, au Ghana, au Malawi, au Mozambique, en Ouganda et en Tanzanie. Lors de la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel en Afrique, la CE s'est notamment attachée à préserver le budget destiné aux secteurs sociaux, afin de protéger les populations pauvres. A la suite de cette expérience, la CE a pris, en collaboration avec la Banque mondiale et le Partenariat stratégique pour l'Afrique, des mesures visant à réformer le recours à la conditionnalité pour le soutien budgétaire au profit des services sociaux. Une expérience a été tentée à cet effet au Burkina Faso, où la CE participe de plus en plus souvent au "système des coordonnateurs" pour chacune des priorités inscrites dans le cadre de réduction de la pauvreté. En substance, la CE a proposé d'imposer moins de conditions liées au processus et de privilégier les indicateurs de performance, afin de lier les décisions en matière de décaissements aux résultats. Cette réforme revient à reconnaître que les gouvernements doivent prendre en main l'ajustement structurel et qu'il est nécessaire d'assurer un meilleur suivi des résultats de la mise en œuvre du CSLP. Consciente que l'évaluation des résultats, surtout dans les secteurs sociaux, n'est pas un exercice d'une précision absolue, la CE a également suggéré d'abandonner les modalités de décaissement fondées sur le principe du "tout ou rien" au profit d'une démarche plus nuancée faisant appel à un élément fixe et à un élément variable. L'objectif de ce

changement est de réduire l'instabilité des apports d'aide et de préserver les budgets relatifs aux secteurs sociaux.

La Cour des Comptes européenne³² a établi un rapport sur l'utilisation des fonds d'ajustement structurel de 1994 à 1999, et approuvé de façon générale la démarche définie pour le recours à la conditionnalité. Elle a également recommandé de renforcer l'évaluation des risques et l'assistance technique en matière de gestion financière dans les pays partenaires. Les travaux dont la conditionnalité a ainsi fait l'objet ont déterminé l'approche adoptée par la CE vis-à-vis du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), qui viendra occuper une place centrale dans ses programmes de développement, et se sont révélés fort utiles pour l'ensemble de la communauté des donateurs.³³ Aussi bien l'expérience menée sur la conditionnalité que le rapport d'audit ont conduit à revoir les modes d'utilisation des fonds de soutien budgétaire dans le cadre des CSLP, qui fait désormais de l'aide-programme l'instrument privilégié de financement des approches sectorielles dans le domaine social, par rapport à l'approche par projet suivie pendant longtemps.

Sécurité alimentaire et développement rural durable

La CE mène depuis de nombreuses années des activités importantes à l'appui de **la sécurité alimentaire et du développement rural durable**. L'aide alimentaire est dispensée dans les situations d'urgence, après une crise et au moment de la reconstruction, ou bien pour prévenir une crise. Elle peut être distribuée gratuitement aux groupes cibles vulnérables ou servir à constituer des stocks-tampons nationaux. Les achats de produits alimentaires à l'échelon local ou à des pays tiers ont la priorité sur les achats aux pays européens, afin d'éviter le risque de distorsion du marché. Un soutien budgétaire peut également être apporté pour remédier aux pénuries de vivres en recourant aux marchés régionaux et internationaux sans mettre en péril les réserves de devises. Les produits ainsi achetés peuvent ensuite être revendus sur les marchés nationaux par l'intermédiaire d'organismes privés, et les fonds de contrepartie obtenus sont versés sur le compte de l'Etat en vue de financer des réformes définies en commun.

Si la CE est consciente de l'importance que revêt l'aide alimentaire pour les populations qui se trouvent véritablement en situation d'urgence dans ce domaine, elle fait une place croissante à la sécurité alimentaire depuis 1996, date à laquelle le rôle de cette dernière dans la recherche d'un développement durable et la lutte contre la pauvreté a été expressément reconnu dans un Règlement du Conseil. Convaincue que le développement rural est essentiel pour faire reculer la pauvreté, la CE a entrepris, en 1998, un examen approfondi de sa politique, et défini de grandes orientations pratiques pour la réalisation des objectifs visés en matière de réduction de la pauvreté, de sécurité alimentaire et d'environnement, ce qui lui a permis de disposer d'un cadre stratégique rationnel pour l'élaboration d'un ensemble cohérent de mesures utiles au développement rural. L'action en faveur de la sécurité alimentaire prend des formes différentes : systèmes nationaux de prévention des crises, renforcement des capacités, diversification de la production, aide à la commercialisation, activités de remise en état, soutien du revenu des familles et assistance technique. En 2000, le programme communautaire d'aide et de sécurité alimentaires a été soumis à une évaluation indépendante qui a mis en évidence l'intérêt qu'il présente pour la lutte contre la pauvreté. Cette étude ayant montré qu'il était nécessaire de veiller à la cohérence de ce dispositif avec les autres instruments, la CE a choisi, comme dans le cas des

32. Cour des Comptes européenne, Rapport spécial n° 5/2001.

33. Si la CE a pu entreprendre des études novatrices sur l'ajustement structurel, c'est notamment en raison de la possibilité d'accéder à des fonds qui ont été mis à sa disposition et ont pu être recyclés.

secteurs sociaux, de privilégier le soutien aux programmes sectoriels (voir l'encadré III-1 dans l'annexe III.F).

Transports

L'approche suivie par la CE dans le domaine des **transports** s'inspire des enseignements qu'elle a dégagés de ses nombreuses années d'activité avec les pays bénéficiaires, les Etats membres de l'UE et d'autres donateurs. Depuis 1963, le soutien aux transports, principalement routiers, est axé sur les pays ACP. Les transports sont inscrits depuis les années 90 dans les programmes de coopération pour le développement concernant la région méditerranéenne, l'Asie et l'Amérique latine et les Nouveaux Etats indépendants. Dans le cas des pays bénéficiaires des programmes PHARE et ACRDS, l'établissement de liens et l'harmonisation avec le Réseau transeuropéen de transport ont pris une importance particulière. Néanmoins, selon la Communication relative aux transports, la région ACP demeure le premier bénéficiaire de l'aide financière au secteur des transports, les crédits affectés à ce dernier représentant environ 40 % du montant des programmes indicatifs nationaux et régionaux, ce qui range la CE parmi les principaux donateurs intervenant dans cette région. La CE fait observer que dans le 8ème FED, la part du secteur des transports est en fait de 18 %. L'importance attachée à ce secteur dans les pays ACP a également été notée lors des visites sur le terrain. Au Burkina Faso, la CE est de toute évidence considérée comme un donneur de premier plan dans ce domaine³⁴ par les pouvoirs publics et les autres donateurs, alors qu'au Bangladesh, elle n'y joue pas un grand rôle.³⁵

L'évolution des politiques a conduit la CE à dépasser les formes d'aide publique au développement qui font des infrastructures de transport un secteur auquel il suffit d'apporter de grandes quantités de ressources, et à se préoccuper désormais des résultats. La stratégie de la CE réunit deux grands axes de développement, à savoir la promotion de solutions durables dans le domaine des transports afin de stimuler la croissance économique, et l'action en faveur de certains types d'infrastructures de transport importants pour la lutte contre la pauvreté.³⁶ En 1996, la CE a publié des lignes directrices sur la conception et la mise en œuvre d'une approche viable des transports, et une nouvelle impulsion a été donnée dans ce sens en 2000 lorsqu'elle a énoncé ses lignes directrices sur la programmation, qui traitent de la viabilité du point de vue tant économique que financier, institutionnel, social et environnemental. Ces dernières inscrivent résolument les transports dans le contexte de la lutte contre la pauvreté et tiennent compte de questions transversales telles que la sécurité, l'environnement, l'égalité entre hommes et femmes et le sida. La Communication sur la promotion de transports durables³⁷ reconnaît aussi l'importance de la volonté politique, de la prise en charge de cet effort par les acteurs concernés, et du rôle du partenariat entre secteur public et secteur privé.

La démarche suivie par la CE prend aussi en considération le fait que, si l'on souhaite obtenir des résultats dans ces différents domaines, il est de plus en plus important d'assurer le développement des transports selon une approche sectorielle. Celle-ci met l'accent sur la qualité du dialogue entre

34. Les transports représentent 55 % du programme indicatif de l'aide au Burkina Faso financé par le 8ème FED.

35. La Banque asiatique de développement et la Banque mondiale sont des donateurs importants dans le domaine des transports au Bangladesh.

36. La stratégie de la CE tient également compte des orientations adoptées en la matière par tous les Etats membres de l'UE, notamment l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et la France pour lesquels les transports sont un secteur prioritaire.

37. *La promotion de transports durables dans la coopération au développement*, COM(2000)422 final. Voir annexe III.G.

pouvoirs publics et donateurs. Si le soutien budgétaire a constitué pour la CE un moyen très utile de promouvoir ce dialogue dans le cas d'autres approches sectorielles, il n'en a pas été ainsi dans celui du secteur des transports, qui comporte plusieurs sous-secteurs et où le secteur privé joue un rôle non négligeable. La politique de la CE souligne qu'il y a intérêt à adopter une optique commerciale et à recourir à la privatisation pour pouvoir offrir aux pauvres des transports d'un prix raisonnable. Par exemple, au Burkina Faso, la CE s'est lancée dans des activités de remise en état des routes et il existe une approche sectorielle soutenue par les donateurs, mais l'équipe d'examineurs a noté que la pérennité des résultats obtenus faisait problème.³⁸ Lors de la table ronde que les donateurs ont tenue sur les transports dans ce pays en avril 2000, la CE a expressément recommandé que le gouvernement burkinabé envisage la création d'un Fonds routier. Afin d'améliorer la situation dans ce domaine, la CE doit renforcer le dialogue avec les pouvoirs publics, ainsi qu'avec les entreprises concernées de l'UE elle-même, et ce non seulement sur les questions techniques, mais aussi sur les considérations d'ordre politique, institutionnel, social, économique et environnemental. Un déliement général de l'aide serait profitable à ce dialogue.

Commerce et développement

Si la CE a choisi de ranger **le commerce et le développement** parmi ses domaines prioritaires, c'est parce qu'elle a conscience d'être bien placée pour mettre en synergie les divers éléments qu'ils recouvrent. L'UE est en effet le premier importateur mondial de produits des pays en développement ; or, la CE a le droit de définir sa politique commerciale. La CE est aussi un acteur important de la coopération pour le développement. Les activités qu'elle mène dans ce domaine prioritaire sont déterminées par l'objectif consistant à intégrer les pays en développement dans l'économie mondiale, conformément au Traité de Maastricht. L'octroi aux pays en développement, et en particulier aux moins avancés d'entre eux, d'un accès aussi large que possible aux marchés des pays développés, constitue l'un des volets de la stratégie adoptée par la CE en matière de commerce et de développement. Le deuxième volet en est la prise en compte des intérêts des pays en développement lors de la définition des règles liées aux échanges, que ce soit au niveau multilatéral ou bilatéral. Le troisième volet consiste à intégrer les programmes de coopération pour le développement et la politique commerciale.

La CE se sert de divers instruments pour appliquer les trois volets de sa stratégie. Elle représente l'UE au Programme de Doha pour le développement, lequel inscrit les négociations multilatérales dans un cadre qui met particulièrement l'accent sur les intérêts des pays en développement et prévoit des apports non négligeables d'assistance technique liée au commerce et un appui au renforcement des capacités dans tous les domaines concernés. Les accords de partenariat économique qui doivent être négociés avec les pays ACP à partir de septembre 2002 sont considérés comme des instruments de développement. Selon ces accords, la libéralisation des échanges, la définition des règles liées au commerce et l'intégration régionale iront de pair avec une soigneuse recherche des obstacles commerciaux et des moyens de les lever, ainsi que le recours systématique à la coopération dans le cadre du FED en vue de soutenir l'ensemble du processus. En 2001, le Conseil des ministres a approuvé l'initiative "Tout sauf les armes" (TSA) (voir l'encadré 4). D'autres pays développés partenaires ont été invités, conformément à l'article 42 de la Déclaration ministérielle de Doha, à ouvrir leurs marchés aux pays les moins avancés.

38. Il n'existe pas, au Burkina Faso, de Fonds routier pour assurer l'entretien des routes, comme dans d'autres pays d'Afrique.

Encadré 4. L'initiative "Tout sauf les armes"

L'Initiative "Tout sauf les armes (TSA)", approuvée en 2001, accorde l'accès, en franchise de droits et de contingents, au marché de l'UE aux 49 pays les moins avancés du monde. Elle couvre la totalité des produits à l'exception des armes et des munitions, et a pris effet en mars 2001. La libéralisation sera échelonnée jusqu'en 2005 pour la banane et jusqu'en 2009 pour le sucre et le riz. Ce délai vise à permettre l'adaptation des principaux pays en développement fournisseurs (de riz et de bananes) et aussi celle des pays de l'UE à la modification de la politique agricole commune (dans le cas du sucre).

L'initiative TSA aura dans l'immédiat pour effet d'améliorer l'accès des produits des pays les moins avancés au marché de l'UE, ainsi que d'intensifier la concurrence. Les 49 pays concernés ont généralement accueilli cette décision comme une manifestation de bonne volonté de la part de l'UE dans le cadre de l'OMC, même s'ils éprouvent de l'inquiétude au sujet de certains aspects négatifs sur le plan institutionnel.³⁹ Dans un premier temps, la portée de l'initiative sera vraisemblablement limitée, 40 pays ACP comptant parmi les moins avancés bénéficiant déjà pour leurs produits d'un accès au marché de l'UE à des conditions favorables. Quant à son impact final, il dépendra de l'aptitude des pays les moins avancés à soutenir la concurrence, leurs problèmes structurels et leur faible compétitivité risquant de les empêcher de profiter pleinement des possibilités offertes par l'initiative. Par exemple, il subsiste d'importants obstacles non tarifaires, comme les normes sanitaires et phytosanitaires. Au chapitre 4 est examinée l'incidence probable de ce dispositif sur le Bangladesh, où l'équipe d'examineurs s'est rendue. Il est en outre nécessaire d'en déterminer les effets dans d'autres domaines, comme ceux qu'un accès illimité des produits de la sylviculture au marché de l'UE exercera sur l'environnement des pays en développement.⁴⁰

La CE œuvre en faveur du renforcement des capacités commerciales, afin d'aider les pays et les régions (dont des groupes d'Etats comme les pays ACP) à mettre à profit leurs relations commerciales avec la CE en particulier, et le système commercial multilatéral en général. Le fait que le renforcement des capacités commerciales soit maintes fois évoqué dans le Programme de Doha pour le développement a suscité un intérêt plus grand pour cette forme d'aide. Les documents d'orientation de la CE tiennent compte des principes de bonne pratique énoncés dans les Lignes directrices du CAD intitulées *Renforcer les capacités commerciales au service du développement*. Des problèmes complexes vont néanmoins devoir être résolus dans ce domaine, surtout pour pouvoir passer des règles d'action à la mise en œuvre. Premièrement, la CE devra redoubler d'efforts pour intégrer plus pleinement les divers aspects du commerce et de la politique commerciale dans les programmes de coopération pour le développement, encore qu'elle se soit déjà engagée dans cette démarche qui, selon elle, a commencé à donner des résultats. Le degré d'intégration dépendra aussi bien entendu des priorités des pays en développement concernés. Deuxièmement, les structures administratives internes requises pour promouvoir le renforcement des capacités commerciales devront être définies plus

39. Tout comme le Système généralisé de préférences, l'initiative TSA a été proposée de façon unilatérale par la CE, et peut donc être abrogée unilatéralement. Ont aussi été prévues des clauses de sauvegarde qui permettent à la CE de suspendre l'application du régime préférentiel au cas où une augmentation du volume des importations exercerait des effets de distorsion sur le marché de l'UE. Voir également l'annexe IV.

40. M. Lamy, Commissaire européen chargé du commerce, a souligné ce point lors d'un entretien avec la Commission parlementaire sur le développement international de la Chambre des Communes du Royaume-Uni, qui a eu lieu lors de l'examen que cette instance a consacré au programme d'aide de la CE en 2002, comme elle le fait régulièrement.

précisément, et ce de manière à assurer, d'une part, une plus grande cohérence, et d'autre part, un accroissement des moyens dont dispose la Commission elle-même dans le domaine du commerce. Enfin, la CE devra, comme d'autres, rechercher des approches du renforcement des capacités commerciales qui soient neutres du point de vue de la politique commerciale, conformément à la demande des pays partenaires. Des conflits d'intérêt risquent de toute évidence d'apparaître lorsque la CE apportera son assistance technique à ces pays dans le contexte des négociations avec l'UE.

Intégration régionale

L'intégration régionale est également considérée comme un important instrument d'insertion des pays en développement dans l'économie mondiale. La CE soutient l'intégration des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), des pays méditerranéens (MEDA), des pays d'Europe du Sud (ACRDS) et des pays d'Amérique du Sud (Mercosur). Elle a mis en place plusieurs dispositifs en faveur des institutions régionales, par exemple au Burkina Faso pour appuyer l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Cette forme d'aide régionale sera incorporée dans les **accords de partenariat économique**, instruments nouveaux sur lesquels des négociations doivent être engagées en septembre 2002 et s'achever au plus tard avant la fin de 2007. Dans le contexte de l'Accord de Cotonou et à l'issue d'un vaste exercice de consultation et de négociation, les pays ACP et l'UE ont décidé de conclure de nouveaux arrangements commerciaux.⁴¹ Les accords de partenariat économique ont pour objet d'instituer, entre les pays ACP et l'UE, un mécanisme commercial de longue durée compatible avec les règles de l'OMC et axé sur le développement. L'un de leurs objectifs est de favoriser l'intégration régionale et des négociations vont être engagées avec des groupements régionaux de pays ACP. Cette approche permettra, entre autres avantages, de créer des marchés plus importants et plus diversifiés qui faciliteront la création de meilleures conditions pour l'investissement. Cette évolution et les autres changements positifs qui se produiront devraient intensifier les courants d'échanges intra- et extra-régionaux, et contribuer à l'instauration d'un développement durable et au recul de la pauvreté. Toutefois, dans bon nombre de pays ACP, les recettes publiques sont toujours largement tributaires des droits de douane ; il est donc nécessaire d'examiner soigneusement les conséquences possibles de tout arrangement commercial réciproque du point de vue des finances publiques. En outre, il est à plusieurs égards difficile pour les pays ACP de négocier dans le cadre d'un groupement régional, et les effets positifs et négatifs que pourrait avoir l'engagement de ces pays dans un système de préférences commerciales réciproques ont suscité un large débat. C'est pourquoi il est prévu d'effectuer, parallèlement aux travaux préparatoires et au processus de négociation, toute une série d'études d'impact détaillées et très complètes. Certains observateurs ont souligné que la formule des accords de partenariat économique allait perdre en partie son sens à cause de l'initiative TSA qui ouvre le marché de l'UE à tous les pays les moins avancés, y compris ceux de la région ACP. Mais ce point de vue ne tient pas compte du fait que, contrairement aux accords de partenariat économique, l'initiative TSA concerne exclusivement l'accès au marché et ne vise pas en principe à traiter le problème de l'intégration régionale, des divers obstacles non tarifaires et du soutien à la compétitivité des exportations, au développement et à la lutte contre la pauvreté au moyen d'une intégration systématique de la coopération pour le développement (voir également l'annexe IV).

L'aptitude à relier commerce et développement et à promouvoir l'intégration régionale fait partie des grands avantages comparatifs que possède la Commission, mais des problèmes vraiment épineux se

41. Le commerce n'est pas le seul domaine d'activité possible. Au Bangladesh, des suggestions ont été faites en vue de faciliter la réforme de l'administration des douanes dans la région formée par ce pays avec le Népal, le Bhoutan et le nord-est de l'Inde.

posent dans certains domaines, en particulier lorsque les intérêts commerciaux de l'UE l'emportent sur les objectifs de développement. Ces questions sont abordées dans le chapitre 4.

Renforcement des capacités institutionnelles, en particulier pour assurer une bonne gestion des affaires publiques et le respect de l'Etat de droit

La politique de la CE prend en considération le fait qu'une mauvaise gestion des affaires publiques constitue pour le développement un obstacle fondamental, qui présente de multiples facettes. Dans le domaine prioritaire du **renforcement des capacités institutionnelles, en particulier pour assurer une bonne gestion des affaires publiques et le respect de l'Etat de droit**, elle englobe actuellement de nombreux thèmes d'action, dont les suivants : réforme de la fonction publique, réforme du système judiciaire, gestion et contrôle financiers, activités parlementaires, droits civils et politiques, liberté d'expression et liberté de la presse, lutte contre la corruption et le blanchiment de l'argent, campagne de lutte contre la drogue et prévention des conflits (voir l'encadré 5). Le soutien apporté à la société civile a notamment consisté à prendre des initiatives intéressant les femmes dans le cadre du processus de Pékin. La ligne d'action de la CE permet d'établir des liens entre dialogue politique et aide au développement. Il semble par conséquent que le but soit de regrouper dans ce domaine prioritaire des activités très diverses qui sont actuellement financées par un grand nombre de lignes budgétaires.

Sur le plan politique, la CE a joué un rôle particulièrement important dans le domaine de la transition vers la démocratie et des élections démocratiques, surtout en organisant des missions d'observation du processus électoral et les activités de développement qui s'y rapportent, à savoir des stages de formation destinés aux observateurs et des projets d'éducation civique des électeurs. Une mission d'observation a ainsi eu lieu au Bangladesh lors des dernières élections, ce qui a été généralement bien accueilli. En Indonésie, la CE a été associée, avec certains Etats membres, à un Partenariat pour la réforme de la gouvernance, qui concernait le système judiciaire, la fonction publique, la gestion du processus électoral, etc. La CE verse des contributions à un fonds d'affectation spéciale international en vue de financer ces activités.

Dans tous les cas où la gestion des affaires publiques laisse à désirer, la CE axe ses activités de développement sur le renforcement des capacités institutionnelles, estimant que l'aide ne doit être suspendue qu'en dernier recours. De nombreuses initiatives ont été prises dans ce sens au cours de ces dernières années. Le Règlement de 1998 sur la coopération avec les ONG a été complété en 2000 de manière à tenir compte du grand rôle que jouent les acteurs de la société civile dans ce domaine. Des dispositions précises ont été prévues à cet effet dans l'Accord de Cotonou signé avec les pays ACP. D'autres dispositifs, tels que le Plan d'action de l'Union européenne contre la drogue, ont été mis en place en vue de contribuer à la lutte contre la corruption, le blanchiment de l'argent et la criminalité. En 1996, la CE a figuré parmi les premiers donateurs importants qui ont inscrit une stratégie de prévention des conflits dans leur politique de développement, la sienne ayant été actualisée en 2001.⁴² ECHO a adopté en 1999 un accord de partenariat modifié et plus souple en vue d'améliorer son efficacité dans le domaine de l'aide humanitaire.

42. *Communication de la Commission sur la prévention des conflits*, COM(2001)211 final.

Encadré 5. Conflits et développement

Consciente de la vulnérabilité des pays en développement aux situations de conflit et des répercussions qu'ont les conflits dans ces pays, la CE a adopté plusieurs décisions importantes, et bienvenues, concernant la prévention des conflits et les dispositions à prendre dans les meilleurs délais en cas de conflit. La CE reconnaît l'influence déterminante qu'ont eue les travaux du Groupe d'étude du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement sur le contenu de la Résolution du Conseil et de la Communication de la Commission sur la prévention des conflits. Il est à noter que la CE adopte en la matière une démarche axée sur les causes profondes des conflits, qui lui permet d'inscrire la prévention des conflits dans le cadre plus général de ses programmes de coopération pour le développement et de disposer d'un large éventail d'options parmi lesquelles choisir lorsqu'elle envisage d'intervenir dans un pays à risque. Ces options vont de l'intensification du dialogue politique au soutien à des institutions régionales et infrarégionales en passant par des initiatives de médiation et de facilitation, la contribution à des programmes de démobilisation, l'assistance aux processus électoraux, des activités à l'appui du respect de l'Etat de droit et, éventuellement, la nomination de représentants spéciaux. La CE est outre parfaitement consciente de l'importance que revêt l'apport rapide d'une aide adaptée au sortir d'un conflit pour éviter une reprise de ce dernier.

Particulièrement intéressante est la décision, prise en février 2001, de créer un mécanisme de réaction rapide au sein de RELEX afin de disposer d'un point d'ancrage pour le cadre d'action indispensable et pour les activités de toutes les directions géographiques s'occupant de questions de développement. Ce mécanisme, destiné à étayer les activités de gestion des crises et les initiatives lancées au sortir de conflits, investit la CE de pouvoirs spéciaux, plus larges que ceux que lui confèrent les réglementations existantes. Avec ce nouveau dispositif, la CE devrait disposer d'un instrument utile pour assurer la transition entre les secours humanitaires et le démarrage ou le redémarrage des programmes de coopération pour la reconstruction et le développement (et éviter ainsi ce qu'on appelle parfois le "blanc" entre les activités de secours et de remise en état). Il conviendra toutefois d'établir une distinction entre les activités d'ECHO et celles appelées à s'inscrire dans le nouveau mécanisme. Dans le cadre du processus permanent d'examen auquel sera en principe assujettie l'utilisation de ce dernier, devront également retenir l'attention la limitation à six mois des activités admises à bénéficier du nouveau dispositif, les possibilités de collaboration avec la société civile et l'intérêt d'un raccordement étroit aux questions relatives aux droits de l'homme.

Questions transversales

Le problème **de la démocratie et des droits humains**, de caractère transversal, découle du domaine prioritaire précité, ce qui signifie qu'il ne s'agit pas d'un domaine bien délimité et qu'il doit donc être intégré dans tous les programmes de la CE. En 2000, les dispositions relatives à la démocratie et aux droits humains ont été pour la première fois prises en compte de façon formelle dans l'ensemble des programmes géographiques de la CE. De nombreux documents d'orientation ont récemment été consacrés à ce sujet. L'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (voir l'annexe III.D) permet à la CE de renforcer sensiblement son engagement en faveur de cette cause en apportant son soutien à d'autres organisations internationales (comme le HCR). Ce dispositif rassemble, à des fins de programmation, des initiatives diverses concernant l'abolition de la peine de mort, le racisme, la torture, les populations autochtones, les groupes vulnérables, notamment les réfugiés et les enfants, la protection des droits des femmes, etc., le but étant d'accroître la cohérence et l'efficacité. Pour en assurer la mise en œuvre (40 % des fonds sont acheminés par l'intermédiaire d'ONG), la CE devra établir des liens constructifs avec les ONG, surtout locales, qui œuvrent déjà sur ces terrains difficiles mais importants.

La CE adhère au principe de **la participation des femmes au développement** depuis 1988. Le Conseil des ministres a approuvé, en décembre 1998, le Règlement concernant la ligne budgétaire spéciale sur l'intégration des questions d'égalité des sexes (voir à l'annexe III. C l'exposé sur la prise en compte de la problématique homme-femme par la CE). La Commission s'attache à intégrer ces questions dans les politiques, projets et programmes communautaires de coopération pour le développement, et reconnaît que ce processus en est actuellement à un stade critique. Des outils sont disponibles, comme l'évaluation d'impact selon le genre, les indicateurs de suivi et les instruments d'intégration de la problématique homme-femme dans la gestion du cycle des projets, mais ils ne sont pas encore utilisés à tous les niveaux. En 2001 a été adopté un Plan d'action sur **l'égalité entre hommes et femmes**, inspiré de précédentes Communications sur ce sujet, afin que la CE puisse assurer l'application des propositions qui s'y rapportent dans toutes ses délégations sur le terrain. A cet égard, il faudra notamment réfléchir à la marche à suivre pour créer, à l'échelon local, les capacités nécessaires à la promotion de ces idées. L'équipe d'examineurs a constaté que, depuis de nombreuses années, les Etats membres apportent leur soutien à Bruxelles, par l'intermédiaire d'experts nationaux détachés, pour la définition des orientations relatives à ce problème qui en traverse tant d'autres.

La protection de l'environnement constitue, en vertu du Traité d'Amsterdam, une obligation fondamentale, et l'instauration d'un développement durable est aussi l'un des grands buts que vise la politique de la CE en matière de coopération pour le développement (voir l'annexe III. B). Les efforts déployés dans ces domaines sont pris en charge par deux lignes budgétaires (Environnement et Forêts tropicales) qui privilégient le renforcement des capacités. Afin de faciliter la réalisation des objectifs internationaux de développement (maintenant dénommés Objectifs du millénaire pour le développement - OMD), une vaste stratégie a été définie et adoptée en 1999 et 2000 en vue d'assurer l'intégration de ces questions dans la politique de développement de la CE.⁴³ La CE a aussi fourni des indications complémentaires sur les moyens d'introduire les problèmes d'environnement dans les six domaines prioritaires.⁴⁴ De nouvelles orientations ont été formulées en ce qui concerne le changement climatique et la biodiversité. Au niveau des projets, des études d'impact sur l'environnement sont déjà effectuées pour les activités ayant une forte incidence dans ce domaine (comme la construction de routes). Un Document de travail des services de la Commission établi en 2001 expose une approche pratique qui prévoit notamment la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques pour l'élaboration des documents de stratégie nationale. Ces travaux de fond seront en grande partie réunis dans un manuel sur l'intégration des questions d'environnement qui sera disponible en 2003.

Renforcer l'élaboration des politiques

Des efforts considérables ont été déployés au cours de ces dernières années pour définir le cadre d'action dans lequel inscrire tous ces domaines prioritaires et questions transversales. Mais le fait que la réduction de la pauvreté ait été portée au rang d'objectif principal rendra sans doute nécessaires quelques ajustements, en particulier au niveau des activités menées à l'échelon local. Les liens qui relient ces domaines et questions à cet objectif essentiel ne sont pas toujours évidents. Le rapport entre lutte contre la pauvreté et sécurité alimentaire va sans doute presque de soi, mais pour ce qui est des autres problèmes, les orientations à adopter exigeront sans doute une réflexion de fond plus poussée.

43. *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement*, COM(1999)499 final et COM(2000)264 final.

44. *Mainstreaming the environment, Rural Development and Agriculture Policies and Strategies*. Policy and Approach Briefing Papers, novembre 2001.

La CE a déjà pris plusieurs dispositions qui lui ont permis de revoir sa ligne d'action afin de tenir compte des exigences découlant du nouvel objectif de premier plan. En ce qui concerne le domaine prioritaire des transports, le dialogue devra être renforcé dans l'optique des CSP. S'agissant du soutien budgétaire au profit des secteurs sociaux, tout donneur désireux de déterminer dans quelle mesure les fonds ont bien été affectés à l'usage prévu et quels effets ils ont eus dans l'ensemble, se heurtera systématiquement à d'épineux problèmes techniques. Un Document de travail des services de la Commission⁴⁵ expose les mesures à prendre en vue de répondre à l'objectif de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, l'inquiétude subsiste devant le fait que, malgré les plans d'action, certaines étapes intermédiaires essentielles entre la définition des politiques et leur mise en œuvre sont absentes, lesquelles concernent par exemple les moyens organisationnels et le déploiement des ressources humaines (cette question sera approfondie au chapitre 6).

La Commission dispose d'un droit d'initiative pour l'élaboration des politiques, mais c'est au Parlement et au Conseil des ministres que revient celui de décider. Dans bien des cas, surtout lorsqu'il s'agit des politiques sectorielles et de l'action relative aux questions transversales, ce mode de fonctionnement se traduit par la rédaction de deux documents de premier plan. La Communication de la Commission au Conseil et au Parlement expose généralement de façon assez détaillée les questions de fond, ainsi que des recommandations pratiques. La réponse du Conseil et du Parlement peut prendre plusieurs formes, mais elle est souvent présentée dans une très courte Résolution mettant en lumière les questions essentielles qui se posent pour les Etats Membres et les représentants élus. Ces documents peuvent devoir être complétés par un Règlement rédigé par la Commission et décrivant l'assise juridique de l'action à mener, qui sera également présenté au Conseil et au Parlement.

Plusieurs éléments déterminent le processus d'élaboration de la politique de la CE qui aboutit à ces documents finals, lesquels représentent la ligne d'action à suivre et le fondement juridique propre à telle ou telle des questions inscrites dans le programme communautaire :

- Cadre juridique et système consensuel. C'est la législation de l'UE qui fixe le cadre juridique de l'action, de sorte que les documents y afférents peuvent faire état des principes directeurs énoncés dans les traités instituant l'Union européenne ou dans d'autres Règlements de l'UE. Sont souvent citées les conclusions des conférences des Nations unies ou les lignes directrices du CAD. Ces caractéristiques forment l'arrière-plan des efforts visant à améliorer la cohérence des politiques de la CE.
- Capacités d'analyse. La DG DEV et la DG RELEX possèdent un nombre relativement restreint d'agents qui se consacrent à l'analyse des questions de fond, mais des apports complémentaires peuvent être effectués par les Etats membres et une coordination assurée avec eux par l'intermédiaire de groupes d'experts.
- Processus participatif. Au sein de la Commission, des groupes interservices ou des équipes spéciales (*task forces*) sont constitués afin de mettre à profit les compétences des différentes directions générales. La CE fait aussi appel à des groupes d'experts issus des Etats membres pour l'examen de documents de travail et d'avant-projets. L'élaboration de l'Accord de Cotonou a donné lieu à un processus complexe de consultation avec les pays ACP partenaires et leur société civile.

Le renforcement des capacités d'analyse, nécessaire pour traiter les questions de fond à l'échelon de Bruxelles, peut aussi poser un problème épineux sur le plan administratif. Les fonds provenant des

45. Document de travail des services de la Commission, SEC(2001)1317.

lignes budgétaires sont généralement affectés aux activités menés dans les pays partenaires, et non à l'analyse des politiques dans les services de Bruxelles. Les règles pesantes de la CE rendent aussi difficile le recours à des consultants dans le cadre de contrats de courte durée pour la réalisation d'analyses. Il existe donc plusieurs facteurs qui empêchent le personnel d'effectuer ces études fort utiles. Il s'ensuit que la CE définit généralement sa politique en puisant à d'autres sources, au lieu de donner l'impulsion en déterminant le programme d'action international requis pour faire face aux problèmes de développement du moment. Cette situation tient au caractère limité de ses capacités d'analyse et aux mécanismes qu'elle a instaurés avec ses Etats membres (comme la fourniture d'experts nationaux détachés) pour pallier cette insuffisance. Il est donc reproché à la CE de profiter trop souvent gratuitement des analyses et des dispositifs administratifs plus souples des autres institutions. Font exception à cette règle l'expérience menée sur la conditionnalité et les travaux consacrés au sida, à l'occasion desquels la CE a utilisé ses moyens financiers pour influencer sur les priorités internationales.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

La CE met des ressources assez considérables au service des secteurs sociaux, de la sécurité alimentaire et des transports, mais cet effort est moindre dans le cas des questions relatives au commerce, au développement régional et à la gestion des affaires publiques. Cette situation va sans doute changer en raison des nouvelles priorités, encore que ces derniers domaines n'exigent pas nécessairement des dépenses importantes. Les examinateurs notent favorablement le fait que la CE se constitue un avantage comparatif pour ces trois nouveaux centre d'intérêt, et apporte ainsi une contribution à l'ensemble des efforts déployés par les donateurs en faveur du développement.

Il y aurait sans doute intérêt à définir plus précisément et à mieux cerner ce que recouvre le renforcement des capacités institutionnelles pour la bonne gestion des affaires publiques et le respect de l'Etat de droit, si l'on souhaite que les efforts déployés dans ce domaine deviennent vraiment un moyen d'accroître l'efficacité dans l'affectation des ressources.

La mise en place de systèmes qui permettent de tirer des enseignements de l'expérience récente serait utile aux travaux de la CE sur les conflits et le développement. Afin de renforcer la confiance, ces systèmes doivent s'intéresser aussi bien aux activités menées au niveau le plus général, c'est-à-dire politique et diplomatique, qu'à celles qui se déroulent à la base, à savoir les programmes de développement. Il serait très utile de connaître ce qui **ne marche pas**. La CE pourrait en outre s'inspirer des travaux antérieurs sur les conditions requises pour préserver "l'espace humanitaire", c'est-à-dire permettre aux travailleurs humanitaires d'accomplir leur difficile mission en période de conflit.

La CE tend à faire une place plus grande, dans son aide, à l'approche sectorielle et au soutien budgétaire, dans un souci d'appropriation locale et d'efficacité. Les gouvernements des pays partenaires ne sont cependant pas toujours d'accord sur les domaines qu'elle juge prioritaires et sur l'importance qu'elle accorde aux questions transversales ; la CE devra donc accroître son personnel sur le terrain afin de renforcer le dialogue sur la nouvelle approche.

La nécessité se fait sentir de façon générale d'améliorer la mise en œuvre des politiques. Différents principes liés à l'objectif de réduction de la pauvreté ont été définis au niveau stratégique et intégrés dans les plans d'action sectoriels. Il faudra prolonger cet effort en exerçant un suivi afin de garantir la prise en compte de ces idées au stade de l'exécution.

L'objectif principal de réduction de la pauvreté soulève à l'évidence des questions de viabilité. Si les déclarations d'orientation en font d'ordinaire expressément état, la CE devra veiller à ce qu'elles soient prises en considération au cours de la mise en œuvre.

CHAPITRE 4

COHÉRENCE DES POLITIQUES

La CE s'est systématiquement efforcée d'améliorer la cohérence de ses politiques au regard des objectifs de développement. L'initiative "Tout sauf les armes" est un exemple important de recherche d'une plus grande cohérence entre les politiques commerciales et de développement dans le cadre des relations extérieures. Plusieurs problèmes de cohérence des politiques subsistent cependant, en particulier à la charnière entre des politiques internes de la CE, comme la politique agricole commune et la politique commune de la pêche, et la politique de développement. Les nouveaux mécanismes institutionnels mis en place dans le cadre du processus de réforme de la CE contribuent à atténuer certains de ces problèmes. Il faudrait les améliorer encore pour faire face à des enjeux plus complexes.

Politique de la CE en matière de cohérence

Les politiques de la CE s'inscrivent dans un cadre défini par les obligations découlant du Traité, la politique générale de développement, les accords de coopération régionale et les accords bilatéraux, ainsi que les politiques communautaires. Le Traité de Maastricht souligne l'importance pour la CE de l'approche des "trois C" : complémentarité, coordination et cohérence. Ce chapitre est axé sur la cohérence qu'il s'agit d'assurer en veillant à ce qu'il n'y ait pas de contradiction entre les objectifs et les effets des politiques adoptées et des accords conclus. Compte tenu de ce cadre général, il faut se féliciter dans cet examen de l'aide que la CE soit déterminée à aborder de façon systématique les problèmes de cohérence des politiques.

La Déclaration conjointe de la Commission et du Conseil sur la politique de développement attire ainsi l'attention sur la cohérence : "Des efforts doivent être déployés pour faire en sorte que les objectifs de la politique communautaire de développement soient pris en compte dans la conception et dans la mise en œuvre des autres politiques ayant un impact sur les pays en développement. Les moyens pour y parvenir consistent en une analyse systématique et approfondie des éventuels effets indirects des mesures dans les domaines particulièrement sensibles et la prise en compte de la problématique du développement dans le processus de décision au sein de la Commission". L'Accord de Cotonou comprend des déclarations complémentaires qui confirment cette position. Des déclarations similaires pourraient être faites dans le cadre d'autres accords régionaux qui doivent être renouvelés prochainement. Dans d'autres domaines d'activité de la CE (les échanges ou la pêche par exemple), des déclarations ont également été formulées sur la nécessité d'assurer la cohérence des politiques en matière de relations extérieures et de développement (voir l'annexe IV).

Les défis de la cohérence des politiques

Recherche de cohérence

La CE doit assurer la cohérence de la politique de développement avec deux types de politiques : a) les politiques de relations extérieures de la famille RELEX – commerce ou politique étrangère par exemple – et b) les politiques communautaires internes comme la politique agricole commune (PAC) ou la politique commune de la pêche (PCP).

Dans le domaine des politiques extérieures, l'initiative "Tout sauf les armes" (TSA) est un excellent exemple des efforts déployés par la CE pour parvenir à une plus grande cohérence entre les politiques commerciales et de développement. L'élimination des restrictions aux exportations des pays les moins avancés vers l'UE est largement perçue comme une évolution positive.⁴⁶ La difficulté pour les PMA consiste à satisfaire aux mesures non tarifaires qui gênent leur accès au marché (normes de sécurité et normes phytosanitaires par exemple). On ignore encore quelle est l'incidence de cette initiative qui n'est entrée en vigueur que le 5 mars 2001.

La Commission a adopté la proposition de la Direction générale du commerce (DG Commerce) en 2000, après d'intenses consultations, d'abord entre les services concernés puis entre les Commissaires. L'intérêt massif qu'a suscité cette initiative est particulièrement frappant. Les directeurs généraux du groupe RELEX, en l'examinant avant son adoption par la Commission, se sont efforcés d'en assurer la cohérence. Les Etats ACP ont également été consultés, dès l'adoption de l'initiative par la Commission. Des réunions des organes de concertation ACP-CE ont été organisées sur ce thème dans le contexte de l'Accord de Cotonou. Bien que les pays les moins avancés n'aient pas été officiellement consultés, des contacts systématiques ont eu lieu avec leurs représentants à Genève et plusieurs réunions ont été organisées à Bruxelles après l'adoption du règlement du Conseil relatif à l'initiative. Les ONG ont également été consultées dans le cadre du dialogue avec la société civile mis en place par la DG Commerce. Dans la CE, cette question a aussi fait l'objet d'un "dialogue social".

L'initiative TSA est un exemple positif de recherche de cohérence, mais tel n'est pas toujours le cas. Cela vaut en particulier pour les politiques internes de la Communauté (voir plus loin). La diversité des institutions de la CE qui participent à la prise de décision et l'insuffisance des échanges d'information et de la coopération dans le cadre de la formulation des politiques peuvent expliquer ces incohérences. On peut aussi invoquer l'influence que parviennent à exercer certains groupes d'intérêt sur le processus de prise de décision, au détriment des intérêts d'autres parties prenantes qui ne sont pas suffisamment pris en compte. Les études de cas présentées ci-dessous font ressortir les difficultés auxquelles la CE doit faire face dans ce domaine.

Commerce du textile et développement

Différents mécanismes commerciaux mis en place par la CE affectent les pays en développement, selon leur situation géographique et les préférences commerciales dont ils bénéficient. Dans le secteur des textiles, l'Arrangement multifibres (AMF), signé en 1974 sous les auspices du GATT, prévoit des restrictions quantitatives sur les importations de textiles et de vêtements provenant de pays à faibles coûts. Cependant, les pays les moins avancés ont été exemptés des dispositions de contingentement de

46. Certains pensent que l'initiative devrait s'étendre à tous les pays en développement dans un proche avenir, ce qui les aiderait, mais éroderait l'avantage compétitif dont bénéficient les pays les moins avancés.

l'AMF. En 1995, l'Accord sur les textiles et les vêtements de l'OMC a remplacé l'AMF et prévu la suppression progressive des restrictions quantitatives en 10 ans (1995-2005) : les quantités contingentées doivent être augmentées chaque année et les textiles intégrés au champ d'application des règles de l'OMC. Cet Accord a été globalement bien accueilli par les pays en développement, qui en tireront avantage pour la plupart, mais quelques pays moins avancés risquent de subir des pertes, notamment le Bangladesh (voir l'encadré 6 et l'annexe VI).

L'initiative TSA ouvre de nouvelles possibilités à tous les PMA. Elle supprime en effet tous les obstacles quantitatifs et tarifaires gênant l'accès des PMA au marché de l'UE, sauf pour les bananes, le riz et le sucre, dont les marchés ne seront totalement libéralisés qu'après une période transitoire. Il s'agit d'aider les pays les moins avancés à renforcer leur croissance économique et à mieux s'intégrer dans l'économie mondiale en augmentant et en diversifiant leurs exportations. Certains **obstacles non tarifaires**, comme les règles d'origine, subsistent cependant.⁴⁷ Beaucoup de pays en développement ont des activités de transformation ou de production qui créent une valeur ajoutée, mais les matières premières qu'ils utilisent peuvent venir d'autres pays que les PMA. Si la proportion de matières premières provenant de pays qui ne font pas partie des PMA dépasse 50 %, ils ne bénéficient pas du traitement préférentiel. En pratique, les avantages apportés par l'initiative TSA aux pays les moins avancés dépendent de deux facteurs essentiels : l'amélioration apportée par l'initiative par rapport aux conditions actuelles d'accès au marché de l'UE, et la capacité de ces pays d'accroître leurs exportations des produits qui bénéficient d'un avantage nouveau.

Effets de la politique agricole commune sur les pays en développement

En vertu de la PAC, la CE doit écouler les produits excédentaires sur le marché mondial au moyen de subventions. Le marché de l'UE est également protégé des importations agricoles : différents obstacles tarifaires et non tarifaires entravent les efforts déployés par les pays en développement pour accroître et diversifier leurs exportations vers l'UE. Depuis la fin des années 80, ces dispositions de la PAC suscitent des critiques en raison de leurs effets négatifs sur l'agriculture, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des pays en développement. Parmi les exportations subventionnées de l'UE ainsi remises en question, on peut citer les suivantes : exportations de viande bovine vers les pays côtiers d'Afrique occidentale à la fin des années 80 ; exportations de concentré de tomate vers les marchés d'Afrique occidentale (1999) ; exportations de produits laitiers vers la Tanzanie, le Brésil et la Jamaïque (1999) ; exportations de conserves de fruits et de légumes préjudiciables à ce secteur en Afrique du Sud (1999).

L'exemple du Burkina Faso montre bien le manque de cohérence entre la PAC et la politique de développement en faveur de ce pays, et les conséquences négatives que peuvent avoir les subventions à l'exportation de produits agricoles de l'UE sur le développement local et les moyens de subsistance des populations pauvres. Au Burkina Faso, la PAC a depuis longtemps pour effet essentiel d'entraver la mise en œuvre du programme de lutte contre la pauvreté de l'UE, qui comprend non seulement des projets de développement de l'élevage, mais aussi d'autres projets d'amélioration des moyens de subsistance en milieu rural gérés par la DG DEV (voir l'encadré 7). Certains avancent que les subventions auraient été utilisées pour expédier les produits nationaux vers l'Afrique australe puis vers la Russie. La CE fait valoir que les agriculteurs de l'UE qui reçoivent des subventions sont libres de vendre leurs produits sur les marchés qui leur conviennent ; la Commission ne réglemente pas la commercialisation des produits.

47. On peut mentionner aussi les mesures sanitaires et phytosanitaires sur les produits alimentaires et les produits agricoles.

Encadré 6. Bangladesh : commerce de vêtements et possibilités de développement

Accès des vêtements au marché de la CE

La coopération de la CE avec le Bangladesh est régie par la politique de développement de la CE (2000), le Règlement du Conseil relatif aux PVD-ALA (1992), le Cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie (2001), l'Accord de coopération CE-Bangladesh (2001), le CSP (2002-2006) et toute une série de mesures plus générales concernant le commerce, ainsi que des accords bilatéraux et des accords régionaux d'importance secondaire. Ces dispositifs sont à peu près cohérents quant aux objectifs qu'ils visent au niveau le plus général, et au cours de ces dernières années, le Bangladesh a tiré grand avantage de la croissance économique engendrée par la **suppression des quotas** à l'entrée du marché de l'UE pour ses vêtements de confection. Durant les deux décennies passées, le Bangladesh a aussi profité du Système généralisé de préférences (SGP) de l'UE, qui **exonère de droits de douane** tous les produits semi-finis et manufacturés provenant des pays les moins avancés. En 1986, le Bangladesh a signé avec l'UE un accord bilatéral sur les textiles, qui a confirmé l'octroi à ce pays d'un accès préférentiel au marché de l'UE pour ses textiles et ses vêtements. Depuis le milieu des années 80, le Bangladesh enregistre d'assez bons résultats pour ses exportations de vêtements de confection, qui représentent 70% de ses exportations, en particulier vers l'UE. Cela tient principalement au fait que ses vêtements sont peu coûteux pour les consommateurs de l'UE car sa main-d'œuvre est bon marché et ses produits sont exemptés de droits de douane.

Des menaces sur le commerce des vêtements

Les arrangements de la CE relatifs aux règles d'origine posent des difficultés particulières au Bangladesh, qui importe toujours un pourcentage de textiles plus élevé que ne l'autorisent ces règles. Le gouvernement du Bangladesh fait valoir que les précédents arrangements avaient suscité un effet d'entraînement en amont à partir de l'industrie des vêtements, si bien que l'offre de boutons et de fil à coudre est devenue aujourd'hui, avec le soutien de l'investissement étranger, bangladaise à 100%. Les pouvoirs publics affirment aussi que, si le pourcentage d'importations autorisées était augmenté, le Bangladesh pourrait rester compétitif sur le marché de l'UE et accroîtrait encore la proportion de tissu bangladais.⁴⁸ La CE pourrait prêter son concours au gouvernement du Bangladesh en l'aidant à améliorer la compétitivité des vêtements de confection, à prendre des dispositions qui permettent d'éviter aux pauvres de perdre leurs moyens d'existence, à rendre le pays moins dépendant de l'habillement grâce à une diversification du secteur des exportations, et à tirer parti des arrangements préférentiels adoptés dans le cadre de l'initiative "Tout sauf les armes" (TSA).

Le Bangladesh devrait néanmoins perdre du terrain au profit de nouveaux pays en développement concurrents, comme l'Inde, l'Indonésie et le Pakistan (ainsi que la Chine lorsqu'elle entrera à l'OMC), qui seront en mesure d'accroître leurs exportations vers l'UE lorsque les quotas seront supprimés. Ayant également de faibles coûts de main-d'œuvre, ces pays seront sans doute plus compétitifs que le Bangladesh, étant donné qu'ils possèdent leur propre industrie textile (pour approvisionner le secteur de l'habillement) et qu'ils sont plus efficaces dans certains domaines grâce à de meilleures infrastructures, techniques de commercialisation, etc. Entre autres conséquences négatives, cette évolution devrait entraîner pour le Bangladesh une baisse des recettes d'exportation et la perte de milliers d'emplois, principalement occupés par des femmes. Cette situation serait préjudiciable à la réalisation de plusieurs des objectifs visés par la CE pour le Bangladesh en matière de coopération pour le développement, notamment la réduction de la pauvreté, l'égalité entre hommes et femmes, la croissance économique et l'amélioration des indicateurs sociaux (santé, éducation, nutrition et population).

Les perspectives nouvelles qu'ouvre l'initiative TSA

L'initiative TSA donne au Bangladesh la possibilité de diversifier ses exportations afin de compenser les pertes qu'il subira probablement dans ce domaine pour les vêtements de confection. Mais les secteurs où il pourrait exploiter cette possibilité tout en assurant sa compétitivité sont peu nombreux, et il a donc besoin du plein appui de la CE à travers la coopération pour le développement et la coopération commerciale pour pouvoir relever ce défi. L'un des principaux produits bangladais qui offrent un potentiel d'exportation est le riz, mais comme il s'agit d'un produit sensible, l'accès au marché de l'UE ne sera totalement libéralisé qu'en 2009 dans le cadre de l'initiative TSA. La CE pourra sans doute aider le Bangladesh à trouver d'autres solutions dans le cadre de ses efforts de coopération pour le développement.

Les réductions des subventions à l'exportation mises en œuvre en 1996 en application de l'Accord sur l'agriculture issu du Cycle d'Uruguay ont eu peu d'effet, car les subventions de l'UE sont restées très élevées ; depuis cette date, il est arrivé à plusieurs reprises que de telles subventions portent préjudice à des marchés locaux. L'ampleur et le rythme de la libéralisation qui résultera des négociations en cours à l'OMC dans le cadre du Programme de Doha pour le développement adopté en 2001 revêtiront une grande importance et attesteront de la volonté d'amélioration de la cohérence.

48. Entretien avec le ministre des Finances, 10/3/2002.

Un autre domaine où une action s'impose est celui des obstacles à l'accès au marché. En application de l'Accord sur l'agriculture, les droits de douane sur les produits agricoles ont été abaissés de 36 %, avec un plancher de 15 %, le 1er juillet 2001. Les subventions à l'exportation et les volumes subventionnés ont aussi été réduits de 36 % et de 21 % respectivement en 2001. Cependant, ces mesures ont eu peu d'effet sur les droits élevés appliqués par l'UE. Il subsiste aussi des obstacles non tarifaires d'un niveau prohibitif. Une réforme de la PAC a été proposée dans l'Agenda 2000 et un réexamen aura lieu en 2003, ce qui permettra peut-être de réduire les obstacles aux importations et les subventions à l'exportation. Bien que ce processus de réforme doive normalement tenir compte des intérêts des pays en développement, on a estimé⁴⁹ qu'il pourra en fait avoir globalement sur eux un effet légèrement négatif, dans la mesure où il atténuera certaines distorsions qui sont à l'avantage des pays en développement, alors que d'autres distorsions importantes seront maintenues.

L'initiative TSA couvre certains produits agricoles de grande importance pour les pays en développement. Les bananes, le riz et le sucre sont des exportations essentielles pour de nombreux pays en développement, de sorte que la libéralisation de l'accès de ces produits au marché de l'UE pourrait avoir des conséquences positives pour nombre d'entre eux. Or, ces produits sont considérés comme sensibles par l'UE. Les pays qui les exportent à des prix élevés dans le cadre des protocoles annexés à la Convention de Lomé, comme Maurice, Fidji et le Guyana, seront perdants dans un contexte de libéralisation accrue, qui pourra avoir sur leur économie des effets dévastateurs. C'est pourquoi une libéralisation progressive a été prévue pour ces produits.⁵⁰

Des préoccupations ont été exprimées sur les effets que peuvent avoir à la fois la protection et la libéralisation sur les autres pays en développement (c'est-à-dire sur ceux qui ne font pas partie des pays les moins avancés), qui connaissent à l'heure actuelle une érosion de leurs préférences sur le marché communautaire alors que les droits de douane sont simultanément réduits. Certains, fortement dépendants d'un produit unique, auront besoin d'une aide considérable pour mettre en œuvre les mesures d'ajustement nécessaires à la modernisation ou à la diversification de leur production agricole et de leur base économique.

49. *Levelling the field; will CAP reform provide a fair deal for developing countries*, Stevens, C., J. Kennan, and J. Yates (IDS, 1998).

50. Libéralisation totale en 2005 pour les bananes, en 2009 pour le riz et le sucre.

Encadré 7. L'incohérence de la politique de l'Union européenne en Afrique de l'Ouest, notamment au Burkina Faso

La coopération de la CE avec le Burkina Faso s'appuie sur plusieurs documents d'orientation et textes stratégiques, notamment : la politique de développement de la CE (2000), l'Accord de Cotonou (2000), le Document de stratégie de coopération avec le Burkina Faso (2001-2006), l'Initiative TSA ainsi que des accords bilatéraux et régionaux de moindre importance. Dans le domaine de la coopération pour le développement, le partenariat entre la CE et le Burkina Faso date de plus de 40 ans et la CE est le premier bailleur de fonds depuis 1997. Dans le nouveau document de stratégie de coopération avec le Burkina Faso, la CE inscrit fermement sa politique dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté établie par le pays lui-même (DCLSP). Ses principaux domaines d'intervention sont le soutien macro-économique par le biais d'une aide budgétaire (150 millions EUR) et l'aide sectorielle (100 millions EUR) en faveur des transports en milieu rural et du développement rural, une place privilégiée étant accordée à la sécurité alimentaire.

Les principaux secteurs d'activité du Burkina Faso sont le textile (coton fibre), la production de boissons et l'agro-alimentaire. La production agricole couvre notamment l'arachide, l'amande de karité, le sésame, le coton, le sorgho, le millet, le maïs, le riz et le bétail. En 1999, les exportations, notamment coton, bétail et produits de l'élevage et or, ont représenté au total plus de 220 millions USD.

Les subventions à l'exportation de viande de bœuf de l'Union européenne et le secteur de l'élevage au Burkina Faso

Le Burkina Faso exporte peu vers l'Union européenne mais le commerce du bétail avec les pays voisins tels que le Ghana, le Bénin et la Côte d'Ivoire est prospère. Au cours des années 80, les exportations de viande bovine de l'Union européenne vers l'Afrique de l'Ouest ont été multipliées par sept en raison des subventions à l'exportation octroyées aux agriculteurs des Etats membres. Le prix de la viande bovine subventionnée vendue dans les régions côtières de l'Afrique de l'Ouest était inférieur de 30 à 50 pour cent à celui du bœuf produit localement. Les subventions ont sans doute aidé les agriculteurs européens mais elles ont eu des conséquences néfastes pour les éleveurs pauvres d'Afrique de l'Ouest et réduit considérablement le marché local pour les exportations burkinabées.

En 1993, des ONG européennes ont lancé une campagne contre les subventions de l'Union européenne à l'exportation de viande bovine vers l'Afrique de l'Ouest, arguant qu'il s'agissait d'un cas manifeste d'incohérence des politiques au sens de l'article 130V du Traité de Maastricht et que cette politique compromettait les projets de développement de l'élevage financés par le FED. La CE a réduit ces subventions en admettant qu'il y avait bien incohérence. Dans une note sur la cohérence des politiques communautaires (1994), la Commission précise que : Il est donc nécessaire de prendre des mesures pour mettre fin à la grave incohérence qui existe entre la politique agricole et la politique de développement de la Communauté. Ces mesures sont d'autant plus urgentes que l'harmonisation nécessaire est une obligation imposée par le Traité sur l'Union européenne (article 130V).

Les subventions de l'Union européenne à l'exportation de concentré de tomate

Malgré les leçons apparemment tirées de l'expérience des années 1980 en Afrique de l'Ouest, en 1999, les agriculteurs de l'Union européenne ont bénéficié de subventions pour leurs exportations de concentré de tomate vers les marchés d'Afrique de l'Ouest. Là encore, comme dans le cas des exportations de viande bovine cité ci-dessus, le concentré de tomate de l'Union européenne s'est vendu sur les marchés d'Afrique de l'Ouest à un prix inférieur à celui du concentré produit localement, ce qui a été néfaste pour le marché local. Cette situation a eu des retombées négatives à la fois sur l'industrie agro-alimentaire locale et sur les producteurs de tomates.

Réforme de la politique commune de la pêche

La politique commune de la pêche (PCP), qui a pour fondement juridique l'article 33 du Traité de Maastricht, vise à protéger les intérêts légitimes de la filière pêche de l'UE. Elle couvre toutes les activités de pêche, l'aquaculture, ainsi que la transformation et la commercialisation des produits de la pêche. La PCP comporte quatre grands volets : a) conservation et gestion des ressources marines ; b) accords de pêche avec les pays tiers et relations avec les organisations internationales ; c) mesures structurelles et d) organisation commune des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture. Dans le cadre de la PCP, la DG Pêche est chargée de conclure une série d'accords bilatéraux de pêche avec des pays tiers pour assurer de nouvelles sources d'approvisionnement et remédier ainsi aux problèmes de diminution des stocks et de surcapacité des flottilles dans les eaux territoriales des Etats membres. Ces accords, dont la pratique est approuvée par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer,⁵¹ consistent essentiellement pour la CE à verser une compensation financière en échange du droit d'accès aux eaux territoriales du pays partenaire. La DG Pêche estime que ce coût est justifié, dans la mesure où le dispositif ainsi mis en place contribue à hauteur de 25 % à la production de poisson de la Communauté, préserve 40 000 emplois, atténue la pression exercée sur des ressources surexploitées et permet d'assurer l'approvisionnement du marché de l'UE. De tels accords ont été conclus avec 15 Etats ACP (voir l'encadré 8).

La DG Pêche est responsable de la mise en œuvre de la PCP, qui répond aux intérêts légitimes des flottilles de pêche de l'UE ; pourtant d'autres organes communautaires ont au sujet de la PCP des points de vue très différents de ceux de la DG Pêche. Les principales critiques formulées dans la CE à l'égard des accords de pêche bilatéraux négociés par la DG Pêche dans le cadre de la PCP sont les suivantes :

- **Les avantages résultant des accords de pêche de l'UE n'en justifient pas les coûts.** La Cour des comptes européenne vérifie l'efficacité des dépenses engagées par la CE en fonction des objectifs fixés. Elle a constaté que la Communauté versait des sommes importantes au titre des droits de pêche accordés par des pays tiers, mais qu'elle subventionnait aussi jusqu'à 80 % des coûts des flottilles de pêche lointaine, les propriétaires des navires ne prenant en charge que 20 % de ces coûts.⁵² En 1996, le budget consacré par l'UE aux accords internationaux de pêche atteignait 280 millions EUR, soit 6 millions EUR de plus qu'en 1981. Dans certains pays en développement, les gouvernements eux-mêmes se sont dans un premier temps félicités des revenus apportés par ces accords, avant de déplorer leurs effets sur les stocks de poisson et les moyens de subsistance des villageois.

51. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer prévoit que les Etats côtiers qui ne sont pas en mesure d'exploiter pleinement les ressources halieutiques de leur zone économique exclusive (ZEE) doivent autoriser d'autres Etats à exploiter les stocks excédentaires non pêchés par le secteur local.

52. Les subventions sont de différents types ; elles peuvent couvrir les coûts de construction et de modernisation de navires puissants, les droits d'accès aux eaux territoriales d'autres pays, ou le transfert de navires vers des pays tiers.

Encadré 8. La pêche en Mauritanie

En 1999, la Coalition pour des accords de pêche équitables (CAPE)⁵³ a lancé une campagne à l'occasion de la renégociation des accords de pêche bilatéraux entre l'UE et la Mauritanie afin de faire valoir les préoccupations suscitées par le risque d'épuisement des stocks de poulpe, produit qui occupe une place centrale dans les recettes d'exportation de la Mauritanie, dont 50 % lui viennent de la pêche.

La Mauritanie et l'UE ont ratifié un nouveau Protocole en 2001, reconduisant leurs accords de pêche pour cinq ans à compter du 1er août 2001. Ce nouveau protocole accroît de 30 % le nombre de céphalopodiens d'origine communautaire autorisés à pêcher dans les eaux mauritaniennes, augmentation qu'il justifie par le "*départ de plusieurs navires asiatiques*". Parallèlement, il intègre nombre des nouvelles dispositions énoncées dans le Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche (concernant notamment le suivi des stocks en collaboration avec un organisme national de recherche sur la pêche, le renforcement de la surveillance et l'apport d'un soutien financier pour le développement des entreprises de pêche artisanales).

En dépit de ces dispositions, la CAPE estime que le nouveau Protocole est fondamentalement vicié, faisant valoir qu'après enquête il apparaît que les navires asiatiques ont été prêtés à des pêcheurs mauritaniens sous condition de rendement. Lorsque les seuils n'étaient pas atteints en raison de la diminution des populations d'espèces démersales et de céphalopodes, les bateaux ont été repris aux pêcheurs locaux. En outre, d'après la CAPE, la Commission européenne aurait totalement ignoré les chiffres du Centre national mauritanien de recherches océanographiques et des pêches (CNROP) concernant le niveau des prises au-delà duquel existe un risque d'épuisement ; d'après cet organisme, le plafond serait en effet de 35 000 tonnes par an pour assurer la survie de l'industrie de la pêche et le taux de capture idéal de 20 000 tonnes par an. Même avant l'augmentation du nombre de navires autorisé, les prises de l'UE représentaient 26 000 tonnes par an, ce qui ne laisse pas grand chose pour les pêcheurs mauritaniens. Selon la CAPE, c'est une des principales raisons qui font que les exportations mauritaniennes de poulpe ont chuté de 50 % depuis 1993 et que de nombreux bateaux restent à quai.

Divers problèmes ont aussi été constatés au sein même de la CE. Aucune étude d'impact n'a été réalisée bien qu'il s'agisse d'une région qui retient l'attention de la Direction générale de l'environnement. Apparemment, cela tient au fait qu'il s'agit d'une "*reconduction*" et non d'un nouvel accord et que la Direction générale de la pêche n'est, dans ce cas, pas tenue d'appliquer les nouvelles directives qu'elle a elle-même édictées. Qui plus est, les détails de l'accord n'ont été transmis à la Direction générale du développement que pour obtenir son aval de pure forme une fois l'accord signé. Après s'être déclaré très préoccupé, le Conseil des ministres a demandé la réalisation d'une étude puis réclamé un réexamen tous les trois ou quatre ans.

- **Les accords peuvent compromettre le développement de la pêche artisanale** dans de nombreux pays en développement et menacer ainsi les moyens de subsistance et les ressources alimentaires de base des petits pêcheurs locaux et des communautés côtières. Il incombe à la DG DEV, en vertu de l'Accord de Cotonou, d'accroître les moyens mis en place pour protéger les ressources halieutiques et contrôler leur exploitation, et pour améliorer la contribution des ressources aquatiques à la croissance économique, à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté.

53. La CAPE est une ONG dont le siège est à Bruxelles et qui regroupe des représentants du Réseau international des Amis de la Terre, de Greenpeace, de l'European Research Office ainsi que d'autres organismes.

- **Ces objectifs risquent de se trouver en porte-à-faux avec les compensations financières** offertes dans le cadre d'accords de pêche⁵⁴ qui encouragent les gouvernements à ouvrir leurs eaux territoriales aux flottilles de l'UE, en dépit de leurs effets sur les pêcheries artisanales locales.
- **Il existe un risque de surpêche et d'aggravation de la diminution des stocks**, d'autant plus que le suivi des prises et des stocks est souvent insuffisant. La DG Environnement a pour tâche de veiller à la durabilité, en particulier des ressources naturelles, qui est un aspect essentiel de la mission de la Communauté. Elle est de plus en plus préoccupée par l'épuisement des stocks à l'échelle planétaire et pense que de nombreux accords bilatéraux de pêche, qui ne prévoient pas de suivi satisfaisant des ressources, contribuent à l'aggravation de la situation. La DG Environnement appelle maintenant à la mise en place d'un Code de conduite pour une "pêche responsable".

La politique commune de la pêche est en cours de réexamen (depuis mars 2001) et sa réforme devrait être approuvée d'ici fin 2002. Le Livre vert de la Commission reconnaît qu'il faut tenir compte des objectifs de développement et comporte des déclarations générales sur la nécessité de protéger les petites pêcheries artisanales côtières et d'assurer une gestion durable des stocks. Cependant, sur le plan des mesures à prendre concrètement, il ne répond pas aux attentes de la DG DEV et d'autres services. Il prévoit en effet essentiellement des mesures d'assistance technique en faveur de la recherche, de la gestion et de la surveillance des stocks ainsi que du développement des organisations professionnelles locales. Beaucoup d'autres mesures auraient pu être prévues, notamment la mise en place d'évaluations d'impact systématiques.

Bien que la DG Pêche se soit engagée à différentes reprises à mieux tenir compte des intérêts des pays en développement dans la formulation des accords de pêche,⁵⁵ les ONG citent de nouveaux exemples récents de situations qui montrent qu'elle n'y prête pas suffisamment attention et qu'elle n'applique pas ses propres recommandations. Les transferts de navires à des propriétaires locaux réduisent la surcapacité de la flottille de l'UE, mais contribuent à la surpêche et au renforcement de la concurrence, surtout au regard de la puissance et de la capacité des grands chalutiers ainsi cédés (en Mauritanie et ailleurs). Le secteur local de la pêche et les niveaux des stocks ne font pas l'objet d'évaluations suffisantes (Mauritanie et autres). Des réductions tarifaires destinées à faciliter l'accès au marché de l'UE ont été assujetties à la signature d'un accord de pêche (Afrique du Sud).

L'UE a proposé différentes solutions pour remédier à ces problèmes et pour améliorer la cohérence. La CAPE a également fait des suggestions à l'UE (voir l'annexe IV).

Mécanismes institutionnels de renforcement de la cohérence dans la CE

L'énorme travail de réforme de la CE a commencé. La réforme a pour objet de mieux définir les mandats et les responsabilités, de renforcer la reddition des comptes, d'améliorer l'efficacité et d'accroître la transparence. Même si le Livre blanc sur la réforme ne la mentionne pas explicitement,

54. Les sommes déboursées à ce titre atteignent 280 millions EUR et la compensation financière est la plus élevée de toutes les aides européennes dans certains pays.

55. La Communication de la Commission "Pêcheries et réduction de la pauvreté" (novembre 2000) mentionne par exemple la conclusion d'accords de "deuxième génération" auxquels les pays partenaires participeraient davantage ; l'adoption de dispositions visant à protéger la pêche côtière locale ; l'aide à la recherche scientifique ; la nécessité d'encourager la consultation des communautés traditionnelles de pêcheurs au sujet de l'utilisation des fonds versés par l'UE.

L'amélioration de la cohérence sera l'un des résultats de la réforme. La cohérence, la coordination et la complémentarité font partie des éléments qui doivent, en vertu du Traité de Maastricht,⁵⁶ assurer l'efficacité de la conception, de la programmation et de la mise en œuvre des politiques. Grâce au processus de réforme de l'UE en général et de la Commission en particulier, des mécanismes institutionnels nouveaux ou modifiés permettront d'améliorer la cohérence.

Le cadre général de gouvernance du programme de coopération pour le développement de la CE a été décrit au chapitre 1. Des problèmes de cohérence se posent au niveau des échanges de vues entre Etats membres dans le cadre du Conseil des ministres et des comités de gestion des différents programmes (FED pour les Etats ACP, ALA pour l'Amérique latine et l'Asie, etc.). En principe, les programmes régionaux vont maintenant tous dans le même sens puisqu'ils s'inscrivent tous dans le cadre d'une même politique de développement, axée sur la lutte contre la pauvreté. En pratique, les Etats membres ont cependant des intérêts différents qui, dans le contexte communautaire, se reflètent dans les débats des comités. Dans le cas des pêcheries mauritaniennes, par exemple, certains Etats membres peuvent placer au premier rang l'approvisionnement des consommateurs de l'UE, tandis que d'autres, qui ont moins d'intérêts dans l'industrie de la pêche, se préoccupent essentiellement de questions scientifiques et de développement d'ordre général.⁵⁷ Tous ces intérêts doivent s'exprimer au sein des comités, de façon que la CE puisse répondre de façon cohérente aux préoccupations essentielles. Les cas évoqués plus haut témoignent du rôle important qui revient à la Cour des comptes pour attirer l'attention sur les problèmes de cohérence.

A l'intérieur de la Commission, les points de vues divergent également en fonction des caractéristiques des régions, des priorités, des commissaires et des DG. Les programmes régionaux ont aussi leurs propres règles même si une harmonisation a été engagée ces dernières années. La famille RELEX a été créée en 1995 et l'Office de coopération EuropeAid en 2001 afin d'harmoniser la mise en œuvre. La constitution d'une famille RELEX, qui trouve son incarnation officielle au niveau du directeur général et du commissaire, vise à assurer la cohérence des activités horizontales dans le domaine des relations extérieures. Il s'agit en fait d'une sorte de mécanisme interne de consultation, des notes d'information étant établies par des agents des différentes DG du système RELEX sur des sujets qui intéressent plusieurs DG. La famille RELEX dispose d'un secrétariat qui lui est propre, connu sous le nom de "planificateurs RELEX". En cas de problème de cohérence des relations extérieures difficile à résoudre, c'est ce dernier qui tranche. EuropeAid, organe d'exécution de la famille RELEX, a pour mission de concevoir les programmes qui permettront de concrétiser les orientations stratégiques, d'évaluer les ressources qu'ils nécessitent et d'organiser leur mise en œuvre en liaison avec les principaux acteurs présents sur le terrain. Ses effectifs, déjà supérieurs à 1000 personnes, devraient encore s'accroître prochainement. EuropeAid assume tout un éventail de fonctions d'exécution, dont certaines peuvent contribuer à la cohérence, à la coordination et à la complémentarité (pour plus de détails, voir le chapitre 5).

-
56. L'article 130U du Traité de Maastricht (devenu l'article 177 dans le Traité d'Amsterdam) définit comme suit les objectifs de la coopération pour le développement : i) développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ; ii) insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ; iii) lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. L'article 130V sur la cohérence (devenu l'article 178 du Traité d'Amsterdam) fait obligation à la Communauté de tenir compte des objectifs de la coopération au développement dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.
57. Des entretiens ont montré que l'Allemagne était le principal défenseur du développement et de l'environnement dans les débats sur le renouvellement de l'accord avec la Mauritanie, tandis que l'Espagne représentait les intérêts des producteurs et des consommateurs de l'UE. Sur d'autres points, les Etats membres peuvent faire état de priorités différentes.

La contribution de la famille RELEX à la cohérence des politiques a été critiquée car elle est centrée sur les politiques extérieures de la Communauté, de sorte que certaines incohérences importantes liées à des politiques internes de la Communauté (politique commune de la pêche ou politique agricole commune, par exemple) lui échappent. Son mandat est limité à l'examen des nouvelles politiques. Comme elle ne peut pas se prononcer sur les politiques en place, elle se trouve obligée de chercher à assurer la cohérence des nouvelles politiques avec des politiques anciennes qui ont peut-être besoin d'être réformées.

La famille RELEX intervient cependant dans l'élaboration des documents de stratégie nationale (CSP) récemment mis en place. En principe, cela devrait apporter un élément de réponse aux critiques susmentionnées, grâce aux innovations que comportent ces CSP sur le plan de la cohérence. Les recommandations formulées en juin 2000 par la Commission au sujet des documents précisent que la section consacrée à la stratégie de coopération de la CE doit contenir un paragraphe sur la cohérence, expliquant le "*policy mix*" adopté pour un pays, couvrant les différents liens entre l'assistance et les autres politiques communautaires et recensant les éventuelles incohérences. Dans le cas d'un pays ACP, par exemple, cette section doit fournir un aperçu des négociations à venir sur l'accord de partenariat économique, le cas échéant, et traiter de façon exhaustive des questions commerciales qui touchent ce pays (voir l'encadré 9).

Dans le cadre de l'établissement du CSP et du processus de vérification du "*policy mix*", une place devra être faite aux consultations interservices déjà pratiquées avec d'autres DG. Ce mécanisme institutionnel de grande importance permet en effet de faire ressortir les problèmes de cohérence. La consultation est souvent informelle, et précède le processus officiel de consultation auquel donne lieu la présentation par la Commission d'une communication au Conseil et au Parlement. Ce processus de consultation bénéficie du mouvement général en faveur d'une plus grande efficacité des échanges d'information et d'une simplification des procédures de la Commission, et constitue un instrument essentiel de promotion de la cohérence. Le nouveau système interne d'information et le site web intégré permettent de disposer d'un système de recherche intégré plus efficace et convivial qui répertorie non seulement les unités, mais aussi les "points de contact" et les "équipes nationales" constituées pour chaque CSP.

La qualité des CSP est contrôlée par un nouveau service, le Groupe interservices d'appui à la qualité (GIAQ). Le GIAQ est composé d'un président, désigné par les commissaires RELEX, et de 12 représentants des DG RELEX intervenant à titre personnel. Un secrétariat composé de trois agents a été créé au sein de la DG DEV et chargé d'établir le programme de travail annuel, de préparer les réunions, les documents et les rapports. Le GIAQ, qui fonctionne depuis 2001, est un organe de contrôle de la qualité dont le travail est centré sur le processus de programmation de l'aide extérieure et en particulier sur l'établissement des stratégies nationales et régionales de la CE. Il a pour mission de "faire en sorte que les documents de programmation (et leurs révisions périodiques) respectent des normes minimales de qualité et soient conformes aux résultats de l'évaluation et aux objectifs fixés par le groupe de commissaires RELEX" (Communication de la Commission, 16 mai 2001, partie 2.1). Il doit notamment veiller à ce que la question de la cohérence soit traitée de façon exhaustive dans les documents de programmation comme les CSP (voir l'encadré 9).

Encadré 9. Le "*policy mix*" dans les documents de stratégie nationale

"Le principe de la cohérence avec d'autres politiques de l'UE méritera une attention spéciale ... En commençant par l'évaluation globale des priorités stratégiques de l'UE qui doivent se retrouver formalisées dans des "cadres stratégiques", la programmation devrait ensuite produire le "*policy mix*" le plus adéquat pour chaque pays ou région en intégrant les instruments de l'aide extérieure et d'autres instruments communautaires (commerce, PESC, etc.). Les liens entre l'assistance extérieure et d'autres politiques communautaires dans des domaines tels que la pêche, l'agriculture, le commerce, la prévention des conflits, la sécurité alimentaire et les migrations devront, le cas échéant, être examinés et traités dans cette section ..." (Communication à la Commission concernant la réforme de la gestion de l'aide extérieure, mai 2000.)

En mai 2001, les planificateurs RELEX ont diffusé une note d'orientation informelle sur la réalisation du *policy mix* le plus adéquat dans les documents de stratégie nationale (CSP), intitulée *CSPs and Policy Mix : Guidelines for the examination of the issue of Policy Mix in Country Strategy Papers*". Il y est indiqué que, dans le cadre de l'examen de l'utilisation la plus appropriée des ressources communautaires dans un pays ou une région partenaire, les CSP doivent tenir compte d'un éventail de questions beaucoup plus large et se pencher sur la question de savoir si la combinaison générale de mesures est satisfaisante ou non. Toutefois, comme il n'est pas réaliste de penser que le CSP proprement dit peut présenter une analyse complète de l'ensemble des politiques communautaires, il se limitera à fournir un résumé de l'analyse et des conclusions. Un document analytique spécifique et confidentiel servira, lui, de support à une évaluation impartiale des politiques de l'UE. Ce document sera examiné par le GIAQ, et les DG et Commissaires RELEX.

La création du GIAQ est sans aucun doute une innovation positive. Bien que le groupe n'ait vu le jour que depuis peu, il a déjà passé au crible 115 propositions qui ont conduit à l'adoption de 50 CSP, d'une qualité nettement et incontestablement supérieure à la version initiale. Parmi les contraintes qui pèsent sur les capacités du groupe figurent notamment l'étendue de son mandat, dont la cohérence ne représente qu'une faible part, et les effectifs insuffisants affectés à son secrétariat au sein de la DG DEV par rapport à la charge de travail.

Un "point de contact" sur la cohérence a aussi été mis en place à l'intérieur de la DG DEV pour contrôler la cohérence des propositions des autres DG avec la politique de développement. Il a été indiqué à l'occasion de cet examen de l'aide⁵⁸ que des groupes d'appui à la qualité seraient créés dans chaque DG RELEX et chargés de contribuer à l'établissement des documents informels de "*policy mix*" présentés au GIAQ et au groupe RELEX avec les CSP. Cependant, la CE a fait remarquer par la suite qu'il ne s'agissait pas d'une proposition officielle et qu'il n'était pas prévu d'en formuler dans ce sens.

58. Entretiens avec EuropeAid réalisés dans le cadre de l'examen de l'aide à Bruxelles, en février 2002.

L'Unité d'évaluation est maintenant directement responsable devant le Comité de direction d'EuropeAid composé des commissaires RELEX. Il est prévu de réaliser plusieurs études sur les questions de cohérence mentionnées ci-dessus⁵⁹ (voir également le chapitre 5).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Malgré l'existence de dispositifs de qualité pour l'examen de la cohérence des nouvelles politiques, il reste beaucoup à faire sur le plan des politiques internes de la Communauté déjà en place (PAC et PCP par exemple). Ces politiques sont réexaminées par la CE, et la famille RELEX pourrait conclure des alliances stratégiques avec d'autres DG concernées, afin de mettre l'accent sur les diverses préoccupations que suscite la cohérence. Il pourrait être nécessaire, dans le même temps, de renforcer les liens entre les DG concernées en créant des "points de contact" clairement signalés et en facilitant le développement des échanges d'information, notamment par l'Intranet et l'Internet.

Le processus CSP joue un rôle important pour stimuler les consultations entre les différentes DG et porter les questions de cohérence à l'attention des Etats membres participant aux comités de gestion. Cela dit, on peut s'interroger sur l'adéquation des rôles dévolus aux services de la Commission et aux Etats membres à ces différents niveaux. L'attention des Etats membres ne devrait-elle pas être centrée sur les enjeux stratégiques, comme l'intérêt général de l'UE et la cohérence des politiques, plutôt que sur le détail des politiques suivies au niveau de chaque pays ? De leur côté, les DG ne devraient-elles pas être à même de traiter toutes les questions de cohérence des politiques relevant de leur domaine de compétence que peuvent soulever les documents de politique générale et de programmation ?

Le cadre offert par les CSP pour l'analyse des questions de cohérence des politiques et la recherche des incohérences est aussi un élément essentiel. Cependant, la CE reconnaît que les CSP ne peuvent aborder toutes les questions qui se posent à cet égard et que les équipes nationales et le GIAQ disposent de capacités analytiques limitées pour mettre en évidence les causes des incohérences et formuler des recommandations. Les problèmes liés aux capacités d'analyse, aux compétences du personnel et à la formation seront examinés plus ci-après aux chapitres 5 et 6, et on se contentera donc d'insister ici sur la nécessité de disposer de moyens pour œuvrer à la cohérence des politiques.

Une question qui n'est pas sans lien avec celle de la capacité d'analyse de la CE est celle de sa capacité de suivi de la cohérence des politiques et d'évaluation de leurs effets. Les études de l'Unité d'évaluation ont reçu un accueil favorable, mais il semble que ses effectifs soient insuffisants pour lui permettre de surveiller les problèmes de cohérence qui se font jour afin de recueillir des éléments pour alimenter les débats sur les politiques générales et la programmation. La contribution que pourra apporter la "déconcentration" à cet égard est également examinée aux chapitres 5 et 6.

59. Ces études porteront en particulier sur les "trois C" : cohérence, complémentarité et coordination (en collaboration avec les Etats membres, 2001-2004), les relations entre les accords de pêche et la réduction de la pauvreté (2002), les effets de la politique commerciale sur le développement (2003), les liens entre environnement et développement (2004) et les synthèses concernant le *policy mix* (2005).

CHAPITRE 5

REFONTE DE L'ORGANISATION ET DE LA GESTION

L'organisation et la gestion des activités de coopération pour le développement menées par la CE s'inscrivent dans le contexte plus vaste et plus politique des relations extérieures. Les réformes en cours visent notamment l'adoption d'approches plus stratégiques et simplifiées, la réorganisation des services centraux et la "déconcentration" des responsabilités en matière de mise en œuvre, vers les missions locales. Elles contribuent à définir plus précisément la vision, les compétences et les méthodes des institutions européennes chargées de l'aide. Il sera essentiel de veiller à ce que ces réformes de l'organisation et de la gestion soient de plus en plus largement orientées vers les résultats. La mise en place de cette nouvelle culture de gestion vient tout juste d'être entreprise et elle ne pourra être réussie sans un engagement politique à long terme des responsables européens. Cette approche plus stratégique et davantage orientée vers le développement requiert aussi des ressources humaines plus nombreuses.

Raisons justifiant la refonte de l'organisation et de la gestion

La réforme entreprise par la CE a pour objet de moderniser l'organisation, d'améliorer la transparence et d'accroître l'efficacité et l'efficacités de l'ensemble du système communautaire. Elle vise à apporter une solution à des problèmes comme celui de la complexité des procédures de contrôle financier *ex ante* en introduisant de nouvelles méthodes de gestion financière. Dans le domaine des relations extérieures, la CE n'ignore pas qu'il lui faut s'attaquer à plusieurs problèmes majeurs. Dans le passé, le partage horizontal des tâches entre la DG RELEX et la DG DEV avait entraîné une confusion des responsabilités. La mise en place d'un bureau d'exécution (le Service commun) a créé une séparation verticale entre la planification et la mise en œuvre, ce qui a désorganisé la gestion du cycle des projets. Sur le terrain, les consultants et les bureaux d'assistance technique s'occupaient principalement de mise en œuvre et le suivi laissait à désirer. Les activités d'aide d'urgence et de développement avaient aussi tendance à se chevaucher. De plus, en dépit des problèmes récurrents de sous-effectifs, les Etats Membres n'étaient guère favorables à un accroissement des ressources humaines du fait de restrictions budgétaires et certains d'entre eux préconisaient des améliorations sensibles de l'efficacité ou encore la sous-traitance des tâches à effectuer.

La Cour des comptes européenne⁶⁰ et la Commission elle-même, dans le cadre de la réforme RELEX évoquée en premier lieu au chapitre 1, avaient recommandé le recours accru à des procédures communes ainsi que des améliorations générales de la gestion de l'aide extérieure de la CE. Depuis l'examen de l'aide effectué en 1998, et surtout depuis 2001, des modifications considérables ont été apportées à l'organisation et à la gestion de l'aide, et de nombreux changements dans la gestion des

60. *La gestion des programmes d'aide extérieure de la Commission*, Cour des comptes, rapport spécial n° 21/2000 publié au Journal officiel des communautés européennes, volume 44, 22 février 2001.

ressources humaines sont toujours en cours de mise en œuvre. L'ampleur et le rythme de la refonte de l'organisation et de la gestion de la CE opérée ces dernières années sont impressionnants (voir l'annexe I). C'est pourquoi, dans un souci de simplification, le présent chapitre traite essentiellement des aspects de l'organisation et de la gestion de la CE où il est largement fait usage de crédits d'APD. Comme indiqué au chapitre 2, il s'agit pour l'essentiel des programmes géographiques FED, ALA, MEDA et ACRDS, auxquels viennent s'ajouter les programmes d'aide humanitaire et un certain nombre de programmes thématiques.

Refonte de l'organisation

Comme indiqué au chapitre 1, l'organisation des activités de coopération pour le développement menées par la CE a évolué au fil de la transformation politique de l'Union européenne. Des considérations politiques plus vastes, comme les relations avec les ex-colonies, la préparation des pays parvenus au stade de la pré-adhésion et la proximité de la crise au Moyen-Orient ou encore dans les Balkans, ont conduit à l'adoption des programmes géographiques actuels d'aide extérieure et de coopération pour le développement. La diversité de ces mandats politiques a favorisé le cloisonnement organisationnel et l'émergence d'un ensemble complexe de procédures organisationnelles, de relations et de conceptions en matière de mise en œuvre différentes.⁶¹

Les grands acteurs institutionnels chargés des relations extérieures et de l'aide au développement ont été décrits au chapitre 1 (organigramme 2). Plusieurs autres acteurs sont recensés dans l'encadré 10 ci-dessous. Dans l'ensemble, ces acteurs se regroupent autour de deux axes fonctionnels. En ce qui concerne l'axe vertical, les décisions de principe et les grandes décisions stratégiques continuent d'être prises à Bruxelles grâce aux travaux des DG et des divers comités tandis que les responsabilités en matière de mise en œuvre sont de plus en plus largement déléguées aux missions locales. S'agissant de l'axe horizontal, EuropeAid et ECHO s'occupent de la mise en œuvre à court et long terme. L'exercice de ces différentes fonctions par ces grands acteurs institutionnels est décrit ci-après.

Pour promouvoir le concept de la **famille RELEX** et venir à bout de la dispersion qui caractérisait précédemment la politique en matière de relations extérieures, des réunions de coordination ont lieu périodiquement aux niveaux des Commissaires, des DG et du Comité de direction d'EuropeAid. Sur un plan plus opérationnel, des représentants de chacune de ces DG sont invités à participer, en tant que de besoin, à la plupart des aspects de la mise en œuvre en aval. Cette collaboration structurée, trans-organisationnelle, est jugée utile malgré la charge supplémentaire imposée par cette série de réunions. Elle renforce "l'esprit d'équipe" dans l'ensemble des services chargés des affaires extérieures, garantit la concordance des messages adressés aux niveaux les plus élevés de l'organisation, et favorise la cohérence, la coordination et la complémentarité (les trois C) au niveau de l'organisation interne de la Commission.

La **DG DEV** et la **DG RELEX** sont plus particulièrement chargées d'élaborer les CSP et à partir de ces derniers, le Programme indicatif national (PIN). Ces deux DG gèrent les programmes d'aide extérieure et procèdent à l'analyse de la situation politique dans les pays partenaires encore que

61. On peut trouver des exemples des différences dans les prescriptions de mise en œuvre dans la Convention de Lomé (bientôt Convention de Cotonou) (FED), dans le Règlement (CEE) n° 443/92 du Conseil relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique (ALA), dans le Règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (MEDA), dans le Règlement (CE) n° 753/96 du Conseil et dans le document [COM(97)112] sur les "Nouvelles orientations pour le programme PHARE dans le cadre de l'assistance de pré-adhésion" (PHARE).

d'après les constatations des examinateurs, la DG DEV semble s'occuper davantage des questions techniques et de gestion de la coopération pour le développement et la DG RELEX des aspects politiques de l'aide extérieure. La DG DEV supervise le programme FED (78 pays ACP). La DG RELEX assume des responsabilités analogues concernant les activités financées par l'APD dans le cadre des programmes politiquement plus sensibles qui sont mis en œuvre dans le bassin méditerranéen -- MEDA (12 pays ou territoires) - en Asie et en Amérique latine -- ALA (49 pays) - et dans la partie occidentale des Balkans - ACRDS (cinq pays). Les organigrammes de la DG DEV (organigramme V-1) et de la DG RELEX (organigramme V-2) se trouvent à l'annexe V.

Encadré 10. Autres acteurs œuvrant dans le domaine des relations extérieures

Les principaux autres membres de l'équipe élargie chargée des questions de développement sont les suivants :

- i) La **Direction générale du commerce** est responsable de la politique commerciale de l'UE. Elle joue un rôle important dans la cohérence de la politique commerciale et de la politique de développement de l'UE, y compris en ce qui concerne les questions commerciales intéressant le monde en développement qui ont été évoquées au chapitre 4.
- ii) La **Direction générale de l'élargissement** est chargée de l'adhésion des pays européens à l'UE. Un petit montant d'APD est prévu pour la Slovaquie.
- iii) La **Direction générale des affaires économiques et financières** s'occupe de l'aide macro-financière, principalement en direction des Balkans et des Nouveaux Etats indépendants (NEI). Elle participe aussi à l'élaboration de la stratégie économique communautaire à l'égard des pays en développement, assure la coordination avec les banques multilatérales de développement et joue un rôle important dans le traitement des questions d'endettement concernant le monde en développement.
- iv) La **Banque européenne d'investissement** (BEI), établie à Luxembourg, est l'institution de prêt de l'Union européenne. En dehors de ses investissements européens, elle est responsable des prêts convenus dans les accords communautaires de coopération pour le développement. Ceux-ci représentent moins de 10 % des décaissements totaux de la BEI. La Banque collabore aussi largement avec d'autres banques multilatérales de développement, comme la Banque mondiale et les Banques africaine, asiatique et interaméricaine de développement. On notera que la BEI n'est pas un organisme d'exécution, mais une institution financière. La Direction générale du développement est représentée au conseil d'administration de la BEI.
- v) **Eurostat**, Office statistique communautaire établi à Luxembourg, est chargé de collecter et de diffuser des statistiques pour le compte de l'Union, et offre un soutien à certaines activités de développement statistique mises en œuvre dans le monde en développement.
- vi) La **Cour des comptes**, établie à Luxembourg, est composée d'autorités indépendantes désignées par la Communauté pour vérifier les comptes communautaires et examiner la gestion budgétaire, notamment la bonne utilisation des ressources. Elle a procédé à plusieurs audits d'activités dans le domaine des relations extérieures.

EuropeAid, Office de coopération créé en janvier 2001 pour remplacer le Service commun, est un service de la Commission. (Voir à l'annexe V, l'organigramme V-3.) Le contrôle de ses activités est assuré conjointement par le Commissaire RELEX (Président du Comité de direction) et par le

Commissaire DEV (Administrateur général). En 2001, ses responsabilités⁶² portaient notamment sur l'exécution de 55 lignes du budget de la Communauté, ainsi que des contributions volontaires au FED, soit un total de 5.3 milliards EUR de nouveaux engagements (70 % de l'aide extérieure totale) cette année-là. Il est responsable de tous les projets de développement de la Commission (à l'exception de ceux de PHARE et des autres instruments de pré-adhésion, d'ECHO, de l'aide macro-financière, de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la facilité de réaction rapide). Pour s'acquitter de ce vaste mandat, EuropeAid a engagé 250 fonctionnaires et 260 auxiliaires de plus en 2001, portant ainsi ses effectifs totaux à quelque 1200 personnes. EuropeAid, qui joue un rôle moteur dans la décentralisation générale du personnel vers les missions locales, formera ces nouveaux agents et prévoit de réduire de moitié ses effectifs en poste à Bruxelles au cours des trois prochaines années et d'envoyer simultanément la majeure partie du personnel restant sur le terrain.

La création d'EuropeAid a permis de s'attaquer au problème de la dislocation du cycle des projets en intégrant le cycle complet des opérations dans une seule structure -- de l'identification des programmes et projets à leur pleine réalisation, y compris l'évaluation des résultats. Il s'agit là de l'un des cinq grands éléments de la réforme RELEX ; EuropeAid n'en a pas moins également un rôle à jouer dans d'autres volets de la réforme (voir l'encadré 11).

Encadré 11. EuropeAid et la réforme RELEX

Sur les cinq grands éléments de la réforme RELEX, les quatre suivants ont trait à EuropeAid : 1) Intégration du cycle du projet dans une seule structure. Cela s'est concrétisé avec la création d'EuropeAid en janvier 2001. 2) Internalisation des fonctions des Bureaux d'assistance technique. Les 49 BAT ont été démantelés durant l'année 2001 et intégrés à EuropeAid ou aux délégations extérieures. 3) Vaste délégation des compétences en matière de gestion aux délégations extérieures de la Commission. Ce transfert de compétences est maintenant bien engagé pour 78 délégations et il sera achevé d'ici la fin de 2003. 4) Un ensemble de mesures urgentes visant à éliminer les engagements anciens et "dormants". En 2001, les décaissements ont augmenté de 17 %, les engagements "dormants" ont été réduits de 32 % et les délais estimatifs de décaissement des crédits ont diminué de 11 %. Une évaluation globale de la première phase de la réforme RELEX est prévue en 2002.

ECHO a été créé en 1992 pour financer et gérer les opérations humanitaires européennes menées dans des pays non membres de l'UE. C'est un service de la Commission à part entière, indépendant de la Direction générale du développement et d'EuropeAid. Ce service relève, avec la DG DEV, de la compétence du Commissaire Nielson. Pour pouvoir intervenir rapidement, ECHO a la possibilité de recourir à certaines procédures accélérées auxquelles les autres services n'ont pas accès. Les principaux domaines d'activité d'ECHO sont le financement de l'aide humanitaire, la formation, la prévention des catastrophes et la sensibilisation de l'opinion publique. On notera qu'ECHO n'est pas un organisme d'exécution mais un donneur ; il finance des opérations d'urgence menées par un large éventail de groupes d'ONG, les organismes spécialisés des Nations Unies et d'autres instances encore. Ses activités font l'objet d'une évaluation externe tous les trois ans et un plan d'action visant à donner suite à l'évaluation la plus récente est en cours de mise en œuvre, l'accent étant mis sur l'accessibilité et la transparence.

Malgré le contexte turbulent dans lequel ECHO mène ses activités, des efforts ont été entrepris pour élaborer des stratégies annuelles et mettre au point des critères d'intervention, compte tenu notamment du devoir d'impartialité, de la nécessité de prendre en considération les crises oubliées et de l'avantage comparatif de la CE. Les hauts responsables d'ECHO sont déterminés à faire, dans l'avenir, une plus

62. Voir le site web d'EuropeAid (www.europa.eu.int/comm/europeaid) pour une description actualisée et plus complète de ses responsabilités et compétences.

large place à la santé et à l'éducation, sans pour autant réduire le soutien apporté pour répondre à des besoins essentiels, comme l'accès au logement, à la nourriture et à l'eau, et aux services d'assainissement. Plusieurs observateurs ont manifesté des préoccupations quant à la complémentarité des travaux d'ECHO avec le programme de développement à long terme de la CE. A cet égard, l'équipe chargée de l'examen de l'aide a été informée qu'ECHO attache une grande importance au passage sans heurts de la phase des secours aux phases de remise en état et de redéveloppement et qu'il se fait un devoir, depuis quelque temps, de consulter les services intéressés, dans un souci de coordination. Cet office apporte aussi d'utiles contributions dans le cadre du processus des stratégies par pays, encore qu'on admette que cela soit tout récent.

En 2001, les financements d'ECHO ont atteint quelque 543.7 milliards EUR. Les organismes d'exécution partenaires sont préoccupés par l'incapacité d'ECHO de contribuer à la mise en œuvre ou aux frais généraux des programmes d'aide humanitaire, ce qui a pour effet de répercuter une plus forte proportion des coûts en question sur d'autres donateurs, notamment les pays membres de l'UE. Cela s'explique par le règlement fixant le mode de fonctionnement d'ECHO.

La CE associe directement un grand nombre d'**organisations non gouvernementales européennes** à ses activités de coopération pour le développement, qu'il s'agisse du dialogue sur les politiques à suivre, du soutien financier aux activités mises en œuvre dans le monde en développement ou encore des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique organisées dans les Etats membres. Le dialogue sur les politiques à suivre qui est mené entre ces organisations non gouvernementales et les instances officielles de la CE passe par un certain nombre de groupements ou de réseaux d'ONG européennes (comme CLONG, VOICE et EUROSTEP), dont les plus importants regroupent plusieurs centaines d'ONG. Le financement communautaire des projets individuels des ONG européennes transite principalement par ECHO, l'aide alimentaire et EuropeAid. Le partenariat avec les ONG revêt aussi la forme d'une **coopération décentralisée** qui permet de financer des acteurs très divers, tant dans les Etats membres que dans les pays en développement, qu'il s'agisse d'instances publiques, de groupes d'action locale, d'ONG, d'associations, d'instituts de recherche, d'églises, etc. Les activités doivent être centrées sur un certain nombre de grands domaines prioritaires, comme la formation, la recherche, la sensibilisation de l'opinion publique et le soutien d'activités décentralisées. Les demandeurs originaires d'Europe absorbent traditionnellement les deux tiers des crédits alloués.

Refonte de la gestion

L'aperçu qui a été donné plus haut des principaux acteurs de la coopération pour le développement fait apparaître que si la réforme de l'organisation tente de résoudre nombre des problèmes organisationnels constatés, elle ne va pas jusqu'à la mise en place d'un "système" d'aide au développement unifié. Toutefois, les changements d'ensemble qui ont été apportés à la gestion - système intégré de gestion de l'information, systèmes normalisés d'évaluation et de suivi, systèmes de formation élargis, harmonisation des procédures opérationnelles, etc. - renforcent l'intégration de la famille RELEX.

Simplification des procédures

Les programmes communautaires de coopération pour le développement se caractérisent par la multiplicité des **procédures de mise en œuvre** qui, récemment encore, régissaient chacun des différents programmes géographiques. Un aspect concret, extrêmement important, de la réforme d'ensemble de l'organisation a trait à la simplification des 48 séries, inutilement complexes, de procédures de passation des marchés appliquées jusque-là, lesquelles ont été ramenées à un maximum de 6-7 procédures, compte tenu des besoins propres aux différents secteurs. Les nouvelles procédures

normalisées sont maintenant applicables à la plupart des programmes de la CE et vaudront pour l'ensemble de ces programmes une fois que les Accords de Cotonou auront été officiellement ratifiés. Ces mesures ont été bien accueillies dans l'ensemble du système communautaire et par les groupes partenaires qui voient dans la lourdeur des procédures un obstacle majeur à l'acheminement efficace et rapide de l'aide de la CE. La plupart des observateurs ont toutefois fait valoir que des efforts supplémentaires doivent encore être déployés dans ce domaine, notamment pour simplifier davantage les procédures.

La "comitologie", terme communément utilisé pour désigner les **procédures des comités**, fait maintenant aussi l'objet d'une réforme de la CE. Ces comités se composent de représentants des institutions de gestion des Etats membres de l'UE ainsi que de la Commission. Les 268 comités existants (dont 27 se rattachent à la famille RELEX) sont à présent expressément encouragés à s'occuper des questions plus importantes de stratégie et de politique et non pas, comme c'était le cas jusqu'ici, de projets spécifiques. On estime que c'est indispensable pour accélérer la mise en œuvre, pour assurer une plus grande complémentarité avec les Etats membres et pour permettre aux comités de jouer plus efficacement leur rôle en s'abstenant d'intervenir au niveau de la micro-gestion. Le Groupe de travail sur la comitologie qui a analysé les différentes procédures relatives à l'aide extérieure applique maintenant une réglementation qui devrait permettre d'harmoniser les aspects procéduraux concernant l'aide extérieure, notamment l'approbation des CSP, des programmes indicatifs et des programmes d'action annuels. La Commission souhaite aussi faire admettre le principe (comme pour les projets Tacis, MEDA et ACRDS) que tous les projets n'ont pas besoin d'être soumis au comité de gestion. Si cela n'est pas encore à l'ordre du jour, elle a suggéré de lancer une initiative pour mesurer les incidences de ces améliorations dans un proche avenir, en centrant l'attention sur les impacts positifs et mesurables de ces changements sur le comportement au sein de l'organisation communautaire.

Amélioration de la stratégie et de la gestion des programmes

L'une des principales recommandations contenues dans l'examen de l'aide de 1998 portait sur la nécessité d'élaborer des **stratégies par pays** en vue d'améliorer la coordination, la cohérence et la gestion de l'aide. C'est en partie pour donner suite à cette recommandation qu'il a été décidé, dans le cadre de la réforme RELEX 2000, de renforcer la programmation pluriannuelle. Depuis 2001, les priorités stratégiques du programme de l'UE, ainsi que le calendrier et le volume des contributions financières, sont mentionnés dans les documents de stratégie nationale (CSP) pluriannuels et dans les documents de stratégie régionale (RSP). Les CSP et les RSP sont utilisés par toutes les DG s'occupant d'aide extérieure, mais on admet que des différences dans les méthodes et le contenu devraient persister le temps d'adapter les différents programmes géographiques/thématiques aux nouvelles exigences. Des programmes indicatifs nationaux (PIN) et des programmes indicatifs régionaux sont également établis à partir des CSP et des RSP. Ces programmes définissent plus précisément (sur une période comprise entre trois et cinq ans, selon le règlement/l'accord applicable) les mesures et initiatives qu'il conviendra de prendre pour atteindre les objectifs énoncés dans les CSP/RSP. Comme les autres documents officiels de la CE, les documents finals CSP/RSP doivent être traduits dans les 11 langues officielles, soumis à l'approbation des 15 Etats membres de l'UE et cosignés par les gouvernements partenaires et la Communauté, ce qui demande un temps considérable.

Une série de directives⁶³ concernant la mise en œuvre de la stratégie communautaire traitent de la structure et du contenu des CSP, des différentes phases de leur élaboration, et de l'exécution et de

63. Voir les *Guidelines for implementation of the Common Framework for Country Strategy Papers*, Commission européenne, Secrétariat du GIAQ, 4 mai 2001.

l'examen des programmes indicatifs nationaux. Ces directives mettent en lumière les **principes fondamentaux** devant sous-tendre les CSP. (Voir aussi les encadrés 9 et 12.) Parmi ces principes figurent notamment la réduction de la pauvreté, la cohérence des politiques, l'appropriation par le pays concerné, le partage des tâches et la complémentarité, l'analyse approfondie de la situation du pays, le ciblage sur les six domaines prioritaires, la prise en considération des questions transversales que sont les droits de l'homme, l'égalité homme-femme et la conditions des enfants, l'environnement et la prévention des conflits. Il est clair que pour se conformer à cette série d'exigences et élaborer comme il se doit un CSP et un PIN, des travaux préparatoires et analytiques considérables sont nécessaires. Étant donné l'importance fondamentale que revêtent plusieurs de ces principes, il est suggéré que la profondeur de l'analyse contenue dans la section correspondante de chaque CSP et la capacité de la délégation intéressée à la rédiger soient soumises à un examen indépendant périodique.

Une fois achevés, les CSP font l'objet d'un **contrôle de la qualité** qui est effectué par le **Groupe interservices d'appui à la qualité (GIAQ)** et par un comité formé de représentants de la Commission, du gouvernement partenaire et des Etats membres de l'UE. Le GIAQ (qui est doté d'un secrétariat très restreint) a été récemment institué au sein de la DG DEV en vue d'améliorer et d'harmoniser les directives en matière de programmation, et de veiller à ce que les CSP et les programmes indicatifs pluriannuels soient toujours de grande qualité. Dans le cadre de son examen des CSP, le GIAQ s'attache à recenser les meilleures pratiques de programmation qu'il diffuse ensuite sur son site web à côté des directives et instruments correspondants. Cette innovation semble avoir été bien accueillie par les responsables de la Commission et elle a donné naissance à d'autres types de groupes d'appui à la qualité au sein du système plus vaste de la CE.

Après approbation, la **responsabilité de la mise en œuvre** est confiée à EuropeAid, une "commande de services" officielle étant adressée à cet organisme par la DG compétente. Dès réception de la commande de services, EuropeAid lance le processus de conception du projet, auquel sont associés les autres acteurs communautaires concernés,⁶⁴ notamment la DG et la délégation compétentes. EuropeAid veille, en collaboration avec les acteurs concernés, au bon déroulement de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets. Des accords interservices appropriés ont été passés avec différents sous-groupes géographiques et thématiques pour préciser les relations de travail durant la mise en œuvre de chaque projet. Au stade de la mise en œuvre, le PIN devient le principal outil de référence permettant de donner corps à la stratégie. Le programme indicatif national sert, tout au long de cette phase, d'outil de gestion et il fait l'objet d'un dialogue périodique entre la délégation et le pays partenaire. Il est aussi examiné régulièrement avec le pays partenaire afin de déterminer s'il demeure pertinent et efficace. Le calendrier de ces examens varie selon le règlement/accord applicable. Il peut en résulter des modifications du CSP.

64. Pour plus de précisions, voir l'*Accord interservices* de juin 2001 qui a été élaboré conjointement par la DG RELEX, la DG DEV et EuropeAid.

Encadré 12. Le processus d'élaboration des CSP

Les "Guidelines for implementation of the Common Framework for Country Strategy Papers" définissent comme suit les phases de ce processus :

Phase 1 : Établissement de la première version du CSP : Exercice piloté par la délégation compétente, mais impliquant la consultation de tous les services dont les politiques ont des incidences sur le pays concerné. Une équipe-pays élargie coordonnée par le chargé de dossier à la DG RELEX ou à la DG DEV et composée de membres des différentes DG doit examiner l'avant-projet de CSP.

Phase 2 : Contrôle de la qualité : Le GIAQ examine le projet de document et vérifie sa cohérence avec le cadre stratégique et d'autres critères. Le document est ensuite transmis avec des commentaires à la Consultation interservices. A ce stade, il peut être renvoyé à la DG DEV ou à la DG RELEX pour modification et consultation du pays partenaire (cela est toujours souhaitable et c'est une obligation en vertu de l'accord de Cotonou). Lorsqu'il a été approuvé par les DG RELEX, le projet de document est communiqué au Comité de gestion des Etats membres pour avis.

Phase 3 : Approbation formelle : C'est le Collège des Commissaires qui approuve formellement le document, après quoi une "commande de services" est adressée à EuropeAid aux fins de la mise en œuvre du programme.

Malgré l'appréciation généralement positive qui est portée sur les CSP en tant qu'outil de programmation communautaire plus stratégique, **un certain nombre d'améliorations** sont déjà à l'étude. Le suivi et l'évaluation de l'impact stratégique (**résultats**) des CSP posent un défi méthodologique majeur, mais la CE espère instaurer une méthodologie d'évaluation commune pour tous les CSP d'ici la fin de 2002. Comme indiqué précédemment, l'impressionnante série de principes stratégiques à prendre en compte dans les CSP devra être périodiquement évaluée pour garantir un juste équilibre entre les exigences analytiques du système de planification de la CE et la capacité des délégations d'y répondre.

Réduction du nombre de lignes budgétaires thématiques

On a observé au fil des ans une **prolifération des lignes budgétaires thématiques**. Premièrement, le Parlement a eu tendance à créer des lignes budgétaires spécifiques pour financer certaines activités, démontrant ainsi l'importance particulière que la CE accorde à certaines questions de développement. Deuxièmement, le Conseil des ministres a également eu tendance à mettre l'accent sur de nouveaux domaines d'activité, notamment au début d'une nouvelle présidence.

Ces lignes budgétaires ont pour objectif essentiel de mettre en place des approches novatrices, susceptibles d'être reproduites dans le cadre des principaux programmes géographiques. De fait, ces initiatives ont pu parfois favoriser une activité novatrice et conduire à la formulation de nouvelles orientations concernant des questions importantes. Toutefois, la Commission a souvent eu du mal à intégrer pleinement ces questions dans ses programmes de sorte que la prolifération des lignes budgétaires a eu des effets négatifs sur les plans de l'administration et de la gestion. Plusieurs observateurs, tant à l'intérieur des services de la Commission qu'à l'extérieur de la CE, ont noté qu'une fraction minime du budget requiert la mise en œuvre d'une part disproportionnée des ressources de gestion. Au chapitre 1, l'organigramme 2 montre le dispositif de gestion de ces lignes budgétaires horizontales qui relie EuropeAid à la DG RELEX ou à la DG DEV. Au chapitre 2, on a vu que 4 % des crédits d'APD servaient à financer d'autres dons, à savoir, un large éventail de lignes

budgétaires thématiques concernant les maladies liées à la pauvreté, la santé génésique, l'environnement, les ONG, etc. Au niveau des délégations, les lignes budgétaires peuvent représenter une petite proportion des crédits, mais une forte proportion des projets, et absorber par conséquent une partie disproportionnée du temps de travail du personnel des délégations. Dans le cas du Bangladesh, par exemple, 21 projets seulement relevaient du programme d'aide principal ALA et les 60 autres projets de diverses petites lignes budgétaires.

L'élaboration de CSLP à l'échelon national soulève aussi des questions quant à l'utilisation de lignes budgétaires distinctes. La CE a récemment établi un Programme d'action⁶⁵ pour corriger l'approche suivie en ce qui concerne le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose dans le contexte de la lutte contre la pauvreté. De la même manière, les lignes directrices sur l'éducation et la formation sont actuellement révisées dans l'optique de l'objectif de réduction de la pauvreté. On ignore dans quelle mesure les approches novatrices générées par ces initiatives peuvent encore être reproduites dans le contexte de l'aide-programme et du soutien budgétaire.

Le Parlement n'est pas habilité à accorder des ressources administratives supplémentaires, les Etats membres jouissant de cette prérogative. Le Conseil des ministres n'a pas alloué de ressources financières ou humaines additionnelles pour gérer les nouvelles lignes budgétaires. Cela a limité l'impact des initiatives et généré des pratiques non efficaces en matière de gestion. En particulier, la prolifération des lignes budgétaires a eu tendance à favoriser la micro-gestion et va à l'encontre du principe communautaire fondamental de l'appropriation locale des programmes. La CE s'efforce maintenant de réduire le nombre de lignes budgétaires horizontales afin d'améliorer l'efficacité de la gestion, mais une rationalisation nécessitera l'appui du Parlement.

Délégation des responsabilités en matière de gestion aux missions locales

Un autre élément essentiel de la réforme RELEX a trait au transfert de compétences en matière de gestion aux délégations. Cette "**déconcentration**" des responsabilités résulte d'un principe de gestion fondamental, officiellement adopté le 16 mai 2000, qui veut que tout ce qui peut être mieux géré et décidé sur place, à proximité de ce qui se passe sur le terrain, ne doit pas être géré et décidé à Bruxelles. Conformément à ce principe, la Commission, notamment grâce aux efforts d'EuropeAid, a entrepris résolument de transformer sa bureaucratie centralisée en une administration solidement implantée sur le terrain. Sur la période 2001-2003, un total de 78 délégations seront ainsi transformées à intervalles réguliers, de nouvelles compétences en matière de gestion et des capacités accrues devant leur être attribuées. La nature exacte de la déconcentration variera d'un programme géographique à l'autre. Les délégations de la CE dans les pays les plus démunis (notamment les pays ACP) auront tendance à ressembler aux missions d'aide décentralisées de certains donateurs bilatéraux ; les délégations implantées dans des pays plus avancés ou présentant un intérêt politique, commercial ou stratégique particulier pour l'UE tendront à s'apparenter davantage à une ambassade européenne bilatérale. Une proposition actuellement à l'étude a trait à l'ouverture dans chaque pays d'une "maison" européenne qui, conformément aux exigences des "Trois C", pourrait abriter à la fois la délégation de la CE et les missions bilatérales dans le pays de chacun des membres de l'UE. Il est clair qu'une telle proposition ne pourra se concrétiser sans le soutien des Etats membres. Quelle que soit l'évolution à moyen terme de la déconcentration, l'expérience des autres donateurs donne à penser que la décentralisation pourrait jouer un rôle de plus en plus important au fil des ans. Il importera que la Commission évalue l'état d'avancement et l'utilité de son approche de la "déconcentration", tant pour

65. COM(2001)96 final.

pouvoir justifier les dépenses engagées que pour informer les responsables de la CE sur les orientations les plus appropriées pour l'avenir.

Gestion des ressources humaines

D'un point de vue systémique, les activités de coopération pour le développement menées par la Communauté européenne s'appuient sur un large éventail de ressources humaines. Toutefois, il ressort de cet examen, dans lequel la présentation du système communautaire a été simplifiée pour en faciliter la compréhension, que l'essentiel des ressources humaines considérées se trouve à la DG RELEX, à la DG DEV, à EuropeAid et à ECHO. Il est intéressant de noter tout d'abord **l'absence de stratégie globale** pour le personnel communautaire chargé de la coopération pour le développement en tant que sous-groupe professionnel particulier. Même des informations de base sur les quatre grandes institutions susvisées chargées du développement ne peuvent être obtenues que dans le cadre d'entretiens séparés avec chaque Directeur général. Étant donné l'importance fondamentale que revêt la gestion des ressources humaines pour l'efficacité de l'aide communautaire dans son ensemble, il sera essentiel qu'un des acteurs de ce sous-ensemble assume un rôle de chef de file en promouvant une stratégie et une politique du personnel résolument tournées vers l'avenir pour l'ensemble des effectifs communautaires travaillant dans le domaine du développement.

Au plan général, un aspect important de cette stratégie du personnel a trait à la gestion du changement au sein de l'organisation, qui a des conséquences pour le **moral du personnel**. Dans le cadre des relations extérieures de la CE, d'autres facteurs essentiels doivent être pris en considération, à savoir la déconcentration et son impact sur la politique du personnel. Le recrutement de personnel en vue de la déconcentration s'avère difficile et pourrait porter atteinte à l'efficacité de cette approche de la gestion, proche du terrain, qui est par ailleurs prometteuse.

Étant donné la complexité des structures de l'UE, l'équipe chargée de l'examen a eu beaucoup de mal à rassembler les **données de base sur le personnel** qui sont nécessaires pour procéder à une analyse plus approfondie des questions touchant au personnel chargé de la coopération pour le développement. La CE a fait savoir aux examinateurs qu'il existe une équipe chargée de la gestion du personnel, mais il est vivement recommandé aux responsables de l'aide communautaire de redoubler d'efforts pour faire en sorte que le personnel chargé de la coopération pour le développement soit considéré comme un sous-groupe professionnel particulier dans le système global de gestion des ressources humaines de la CE. Cette équipe pourrait alors rassembler les données de base nécessaires pour mettre en évidence certains des grands problèmes qui devraient se poser à ceux qui seront chargés de concevoir et de mettre en œuvre la nouvelle approche de la gestion de l'aide. Certaines déclarations faites par des responsables de la CE lors des visites à Bruxelles et sur le terrain donnent ainsi à penser que la Communauté européenne est actuellement moins bien dotée en personnel que de nombreux autres Membres du CAD eu égard au volume des activités d'aide qu'elle mène à l'échelle mondiale. D'après ce qu'a pu observer l'équipe chargée de l'examen, il semblerait aussi que la gamme de compétences du personnel communautaire chargé du développement et sa localisation actuelle au sein du système global de gestion de l'aide ne soient pas optimales. Il ressort également de l'observation que si la représentation des hommes et des femmes en général est assez équilibrée (55 % d'hommes contre 45 % de femmes), la répartition entre les sexes au niveau du personnel de direction et d'encadrement de la coopération pour le développement semble être déséquilibrée. Il conviendrait d'entreprendre de toute urgence des analyses en la matière qui s'articuleraient autour d'une vision de la gestion des ressources humaines pour l'avenir.

La Commission déclare que "(son) principal atout est son personnel". De fait, la valorisation des ressources humaines est un élément essentiel du processus global de réforme qui a été lancé par cette

institution il y a moins de deux ans. D'importants travaux portant sur différents aspects de la valorisation de l'ensemble des ressources humaines de la Commission ont déjà été engagés et les résultats préliminaires obtenus semblent offrir des perspectives intéressantes. L'équipe chargée de l'examen a noté que la Commission déploie de grands efforts pour améliorer la formation de son personnel dans la perspective de la déconcentration. Toutefois, les besoins du personnel chargé de l'aide au développement ne font pas l'objet d'une attention particulière. Le **système de recrutement** de la Commission se caractérise notamment par le fait que les nouveaux agents sont engagés sur la base d'un concours par catégorie, ce qui conduit à embaucher des spécialistes susceptibles d'être employés dans n'importe quel service de cette institution. L'absence de vision pour le personnel chargé des questions de développement au sein du système de la CE tient peut-être dans une large mesure à ce que, jusqu'à une période récente, aucun concours n'était organisé pour des spécialistes du développement. Dans le passé, les Etats membres de l'UE s'étaient opposés à une augmentation des effectifs s'occupant des activités de développement pour le motif que la Commission n'avait qu'à faire appel à des agents d'autres services. On s'accorde maintenant de plus en plus largement à reconnaître que la Commission a besoin d'effectifs plus spécialisés dans l'aide au développement de manière à renforcer son autorité dans ce domaine. La question commence à retenir l'attention : deux concours spécialisés (portant sur les relations internationales et la gestion de l'aide) ont été organisés et des travaux engagés en vue de la création d'un service extérieur unifié. Dans le cadre du processus de déconcentration, EuropeAid a entrepris de recruter de nouveaux agents. En ce qui concerne de nombreux postes, notamment les postes à pourvoir dans les pays les plus démunis qui représentent maintenant une priorité stratégique pour la coopération communautaire pour le développement, les efforts de recrutement actuellement déployés ne sont guère couronnés de succès. Pour que des spécialistes européens qualifiés soient disposés à travailler dans ces régions du monde, encore faut-il offrir des perspectives d'avancement à ceux qui épousent la cause du sous-développement. Les responsables de la CE doivent prendre en considération les conséquences de la déconcentration pour leur politique du personnel.

Suivi et évaluation

La Communauté européenne n'ignore pas que la crédibilité de ses efforts de coopération pour le développement est largement tributaire de systèmes de suivi et d'évaluation offrant en temps opportun des informations sur les résultats et l'impact stratégique des crédits communautaires. Dans ce contexte, et en partie pour donner suite à l'examen de l'aide de 1998, une décision majeure a été prise en 2000 en ce qui concerne le repositionnement du service chargé de l'évaluation afin de renforcer son indépendance et de garantir une utilisation plus efficace de ses conclusions. Jusque-là, trois Services d'évaluation différents étaient en place dans les DG RELEX existant à cette époque et ils pâtissaient d'un champ d'action géographique restreint (les pays ACP et non l'ensemble des pays en développement) et d'un manque d'indépendance au niveau de la notification des résultats de leurs nombreuses évaluations. Depuis janvier 2001, une Unité d'évaluation indépendante assume la responsabilité de l'évaluation pour l'ensemble de l'aide extérieure de la CE,⁶⁶ sur la base d'un programme annuel établi par le Comité de direction d'EuropeAid. Il importe de noter que si l'organigramme V-3 place l'Unité d'évaluation dans la structure d'EuropeAid, ce service rend compte directement au Comité de direction, sans passer par la hiérarchie opérationnelle d'EuropeAid. Le Comité de direction fixe les priorités du programme de travail de l'Unité d'évaluation, encourage les autres services à examiner soigneusement ses conclusions et est habilité à prendre les mesures de suivi nécessaires. Il peut aussi charger l'Unité d'évaluation de travailler avec d'autres organes, comme la

66. Voir à l'annexe V, l'organigramme V-3 : EuropeAid, unité administrative H6 "Evaluation".

Cour des comptes ou les services d'audit interne. ECHO et la DG Elargissement disposent de leurs propres services d'évaluation.

L'Unité d'évaluation s'appuie sur la masse considérable de travaux **évaluatifs** qui ont été réalisés avant sa création, en 2001. Ces travaux ont notamment porté sur l'analyse de politiques sectorielles, des questions pluridisciplinaires, des instruments et des programmes par pays, le processus global de programmation de la CE, les questions de "*policy mix*" et les "Trois C". L'Unité d'évaluation, qui ne compte, en plus de son chef de service, que sept agents de catégorie professionnelle, a choisi de privilégier les questions de programmation générale et de gestion à haut niveau, laissant à un certain nombre de groupes de coordination interne le soin d'évaluer tel ou tel élément plus spécifique. La question essentielle qui se pose à ce service important malgré sa petite taille a trait à la façon de centrer l'attention sur les priorités les plus élevées, son rattachement direct à l'influent Comité de direction semblant, à cet égard, présenter un net avantage. De la même manière, du fait de cette position, il peut travailler en concertation avec un large éventail d'autres groupes sur des questions de formation, de contrôle de la qualité, de suivi direct et d'évaluation. L'ampleur des changements intervenus récemment au niveau des orientations, des procédures et de l'organisation du système de la CE implique le suivi et l'évaluation d'un éventail particulièrement vaste de questions. C'est pourquoi, le choix des sujets à traiter en priorité et la clarification des responsabilités incombant aux différentes institutions communautaires appellent une attention particulière.

Un système de **suivi des projets fondé sur les résultats**, en cours de mise en œuvre, permettra de formuler des avis sur les performances des différents projets, selon cinq critères : la pertinence, l'efficacité, l'efficacé, l'impact et la viabilité. Recours sera fait à des consultants externes pour porter des appréciations préliminaires. On notera que tant au Bangladesh qu'au Burkina Faso, les délégations estiment que leur personnel serait mieux placé pour procéder à ces évaluations, tandis que Bruxelles considère qu'elles doivent être effectuées par des consultants. Les deux parties conviennent, toutefois, que le suivi est un outil de gestion qui doit s'intégrer dans un processus d'évaluation indépendant.

La CE s'efforce d'utiliser ses systèmes d'évaluation pour renforcer la culture de l'apprentissage. De l'avis des examinateurs, cela soulève deux types de problèmes. Premièrement, la complexité et le cloisonnement du système communautaire dans son ensemble nécessiteront un effort particulier pour promouvoir l'**apprentissage conjoint** entre les groupes, dont certains relèvent, au plan institutionnel, de DG différentes. Au niveau de l'organisation dans son ensemble, les efforts déjà entrepris pour encourager l'apprentissage conjoint visent notamment à améliorer la comitologie (voir la section sur la simplification des procédures de mise en œuvre) et à recourir à des groupes pluridisciplinaires, comme le GIAQ et autres groupes d'appui à la qualité. Dans les services centraux de Bruxelles, une formation générale à l'évaluation et la mise en place du système de suivi des projets fondé sur les résultats, qui a été évoqué plus haut, font partie des efforts actuellement déployés en la matière. Deuxièmement, un retour d'informations et un apprentissage fondés sur les réalités locales, de meilleure qualité et plus utiles, devraient être possibles dans le contexte de l'actuelle **déconcentration** des responsabilités en matière de gestion vers les délégations. Les observations faites sur le terrain et ailleurs donnent à penser qu'une approche décentralisée de la gestion des résultats sera de plus en plus largement mise en œuvre une fois que la déconcentration sera devenue une réalité à l'échelle mondiale, soit peu après 2003.

Considérations à prendre en compte à l'avenir dans le cadre de la refonte de l'organisation et de la gestion de la CE

Il subsiste actuellement une certaine fragmentation de la gestion du cycle des projets. Il en résulte des inefficiences, d'ordre conceptuel et administratif, qui affectent la coordination d'ensemble. Il

semblerait opportun de renforcer davantage les liens organisationnels existant entre tout ou partie des structures actuellement chargées de l'élaboration des politiques et de la programmation (DEV, RELEX) et de la mise en œuvre (EuropeAid). Il convient de préciser plus clairement à qui, au sein du système d'aide communautaire, revient la mission de défendre et de promouvoir la cause de l'aide au développement.

En ce qui concerne les CSP, il faut veiller tout particulièrement à ce que cet instrument intégré de gestion stratégique ne reste pas purement théorique. L'évaluation des résultats des CSP sera déterminante pour la crédibilité des dépenses d'aide de la CE, notamment aux yeux du Parlement européen.

S'agissant des travaux d'ECHO, la CE a fait en sorte que cet Office dispose d'un système efficace d'évaluation et de suivi des projets mis en œuvre par les ONG. Ce système permet à ECHO d'exclure certaines ONG non performantes de la liste de celles auxquelles pourra être confiée l'exécution de nouveaux projets et il importera d'appliquer rigoureusement les dispositions en question. Par ailleurs, une modification des règlements s'impose de toute urgence, de telle sorte qu'ECHO puisse, dans l'avenir, participer équitablement au financement des coûts supportés par les organisations partenaires dans le cadre des activités d'aide humanitaire.

L'efficacité du fonctionnement et de la gestion ne se traduit pas nécessairement par des améliorations au niveau de l'impact sur le développement et de l'efficacité opérationnelle sur le terrain. Définir à l'avance, et de façon plus précise, les impacts attendus sur les plans stratégique et du développement d'une part, et améliorer la qualité du suivi, de l'évaluation et de la reddition de comptes d'autre part, soulèvera des difficultés méthodologiques et organisationnelles majeures dans les années à venir. Cela dit, si l'on parvient à définir plus précisément les impacts, la CE devrait être mieux à même de justifier ses programmes d'aide auprès du Parlement européen et de l'opinion publique en général. Il s'agit aussi d'un facteur décisif pour l'évaluation des orientations stratégiques et opérationnelles futures.

Compte tenu de la multiplicité des exigences administratives et de l'importance des ressources déjà affectées au suivi, à l'évaluation, à l'audit et à d'autres formes de contrôle de la qualité, la mise au point d'un processus de surveillance approprié, qui ne soit pas trop complexe et ne comporte pas un trop grand nombre de niveaux hiérarchiques, constituera un véritable défi pour les spécialistes de la CE. Les liens précis à établir à cet égard entre les délégations et les services centraux, leurs fonctions respectives et les personnes qui doivent s'en acquitter compteront parmi les sujets à examiner plus avant dans l'avenir. Il est suggéré que la Commission entreprenne une analyse peu après 2003 pour faire le point sur l'état d'avancement du processus de déconcentration et sur ses conséquences spécifiques pour le suivi et l'évaluation.

Pour que la CE soit à même de maintenir la dynamique requise dans tous les secteurs de la réforme, il faudra impérativement qu'elle fasse appel et qu'elle confie les tâches voulues à des agents possédant des compétences appropriées en matière de développement. Il faudra anticiper, et privilégier un profil de qualifications différent à mesure de la simplification du processus administratif et de l'élargissement de la place faite aux questions techniques de développement, notamment dans le cadre du dialogue sur le terrain avec les partenaires locaux. Conformément au principe de complémentarité, il semblerait utile d'étudier la possibilité de recourir peu à peu plus largement aux capacités dont disposent les Etats membres à l'échelon local, et notamment d'instaurer un partage des responsabilités sectorielles en fonction de l'avantage comparatif de chacun. Il pourrait aussi être nécessaire d'étoffer les effectifs de la Commission. Des suggestions plus précises sur ce point sont formulées dans le chapitre suivant, consacré aux activités sur le terrain.

Le processus de réforme de la CE, et notamment les changements considérables intervenus dans le domaine des relations extérieures, peut influencer sensiblement sur le moral du personnel, la réforme devant se poursuivre jusqu'en 2004. La politique du personnel de la CE devra tenir compte tout particulièrement des besoins des agents affectés sur le terrain. L'expérience acquise par les autres donneurs dans le cadre de leurs efforts pour assurer une représentation équilibrée des hommes et des femmes parmi le personnel en poste sur le terrain grâce à des politiques propices à la vie de famille pourrait être prise en considération. De plus, les stratégies de réintégration des agents à Bruxelles au terme d'une période d'affectation dans un pays partenaire mériteraient d'être réexaminées.

Les changements annoncés aujourd'hui au niveau des services centraux exigent un temps et des efforts considérables avant d'être transposés dans le système de mise en œuvre. Il importe que les responsables politiques de l'UE le reconnaissent et soutiennent les efforts de longue haleine qui pourraient s'avérer nécessaires, notamment en adoptant des mesures appropriées pour donner suite aux décisions prises.

L'appropriation par le pays partenaire, qu'il faut rendre plus efficace et plus significative, demeure un sujet de préoccupation. La déconcentration semble offrir un cadre pour le renforcement du dialogue et de la prise de décision à l'échelon local, mais les délégations auront besoin de disposer de pouvoirs supplémentaires pour assumer ce rôle de façon convaincante. Il conviendrait d'envisager d'élargir les responsabilités dévolues à ces dernières concernant des aspects plus stratégiques des activités sur le terrain. Une fois les CSP approuvés, l'autorisation, le suivi et la notification des projets pourraient, par exemple, être laissés aux délégations. L'élimination de nouveaux niveaux de surveillance et de contrôle à Bruxelles est le contrepoint logique d'une délégation accrue de pouvoir. Les CSLP devant constituer le cadre stratégique dans lequel s'inscrit l'action de la CE, il semblerait opportun que les délégations jouent plus régulièrement un rôle de premier plan dans leur élaboration et leur utilisation en collaboration, à tout le moins, avec les Etats membres de l'UE. Le recensement du personnel plus spécialisé dans les domaines stratégiques pertinents susceptible d'être affecté aux délégations est un autre problème qui mériterait de retenir l'attention.

CHAPITRE 6

APPROPRIATION A L'ECHELON LOCAL ET ACTIVITES SUR LE TERRAIN

Les réformes engagées à la CE visent à améliorer l'efficacité des activités menées dans les pays partenaires. L'accent mis depuis quelques temps, au plan stratégique, sur la lutte contre la pauvreté, l'appropriation par les pays d'accueil, l'utilisation de CSP et l'exploitation du processus CSLP, la déconcentration et l'obtention de résultats, entre autres réformes, commence désormais à imprégner les activités sur le terrain. Ces nouvelles orientations ont des répercussions à divers stades de la mise en œuvre, d'où l'utilité d'une étroite collaboration entre les délégations et les services centraux. Un suivi des innovations systémiques est indispensable pour permettre une adaptation aux réalités de la mise en œuvre à l'échelon local. Au vu de ce qui ressort du présent examen, il semblerait qu'un élargissement accru des pouvoirs dévolus au personnel de terrain en matière d'élaboration des stratégies et de dialogue sur les mesures à prendre se révélerait très profitable au niveau de l'appropriation par les pays d'accueil et de l'efficacité de l'aide de la CE.

Appropriation locale et durabilité de l'action de lutte contre la pauvreté

La récente décision de la CE de faire de la **lutte contre la pauvreté** l'objectif premier de sa politique de développement à l'échelle mondiale oblige, directement ou indirectement, la Commission à s'attaquer avec plus de fermeté que jamais au délicat problème de la **durabilité** de son aide. A mesure qu'une place de plus en plus privilégiée est accordée aux pays et populations pauvres dans la répartition géographique et sectorielle de l'aide communautaire, la durabilité dans le temps des investissements consentis revêt une importance grandissante. Les deux missions sur le terrain réalisées dans le cadre du présent examen⁶⁷ ont été effectuées dans des pays considérés comme "pauvres". Le Burkina Faso et le Bangladesh se classent actuellement à la 159^{ème} et 132^{ème} place, respectivement, sur la base de l'Indicateur du développement établi par le PNUD (sur un total de 162 pays). A l'évidence, les programmes de la CE dans ces pays soulèvent de graves questions de durabilité (de même d'ailleurs que les programmes de tous les autres donateurs). L'équipe chargée de l'examen a toutefois constaté que les problèmes de durabilité n'étaient pas clairement abordés dans les CSP relatifs à ces deux pays. Cela dit, la solution à ces problèmes est loin d'être évidente et risque d'évoluer au fil du temps. De nombreuses options ont été examinées à propos des programmes de la CE dans ces deux pays. L'équipe chargée de l'examen a constaté que la stratégie générale à plus long terme jugée susceptible d'améliorer la durabilité consistait à mettre l'accent sur les échanges internationaux dans le cas du Bangladesh et sur les politiques nationales à l'appui d'un développement communautaire décentralisé et de l'intégration régionale de l'Afrique de l'Ouest dans le cas du Burkina Faso. Quelles que soient les difficultés à surmonter, l'absence de progrès vers des solutions

67. L'analyse présentée dans ce chapitre s'appuie pour l'essentiel sur les observations recueillies à l'occasion des missions réalisées au Bangladesh et au Burkina Faso dans le cadre du présent examen. Des rapports complets sur ces missions sont fournis dans les annexes VI et VII, respectivement.

durables dans des pays aussi pauvres risque d'entraîner une démotivation des partenaires locaux et de décourager les Etats membres et le Parlement de poursuivre leur contribution financière.

L'**appropriation locale** est importante pour la durabilité des programmes de développement, et la CE souscrit totalement à cet impératif. La plupart des observateurs jugent essentiel que l'ensemble des partenaires au développement collabore à la réalisation d'un projet commun mis au point à l'échelon local avec le concours des pouvoirs publics et de la société civile dans le cadre d'un processus fondé sur une vaste participation et une analyse de la situation locale. Or, la logistique d'acheminement de l'aide communautaire conjuguée au fait que les décisions stratégiques se prennent à Bruxelles fait que, jusqu'ici, l'appropriation locale tend à rester du domaine des principes plutôt qu'à se traduire par une réelle prise en main des opérations par les pays d'accueil. Les analyses stratégiques sont encore souvent confiées à des équipes venant de Bruxelles et, faute de moyens de participer activement aux différents processus des donateurs, les gouvernements des pays d'accueil se voient relégués à un rôle de second plan et les documents officiels sont pour l'essentiel le produit de l'initiative des donateurs. La CE n'est pas la seule à être confrontée à ce problème et elle doit continuer à rechercher, en collaboration avec les autres partenaires, des solutions contribuant à renforcer l'appropriation locale.

Les délégations au Burkina Faso et au Bangladesh ont toutes deux estimé que le **processus CSLP** devrait en toute logique servir de cadre pour l'élaboration d'un projet répondant aux aspirations locales. Malheureusement, les opinions divergent largement quant au degré d'appropriation locale des documents qui ont été (Burkina Faso) ou seront prochainement (Bangladesh) produits. Dans les deux cas, les méthodes utilisées apparaissent si peu participatives que certains n'hésitent pas à qualifier le CSLP de "bébé des donateurs". Compte tenu que le processus CSLP présente, dans ses fondements, un caractère évolutif, des occasions s'offriront, à l'avenir, de remédier à ces déficiences. Au Burkina Faso comme au Bangladesh, le processus CSLP semble une voie prometteuse pour définir à l'intention des donateurs une stratégie et un cadre d'action uniques que le pays d'accueil fait siens. La CE se doit de continuer à appuyer fermement une meilleure exploitation du mécanisme CSLP.

Le processus CSLP et l'accent mis sur l'appropriation locale soulèvent pour tous les donateurs, y compris la CE, des problèmes au niveau de l'intégration d'importantes **questions transversales**.

Pour ce qui est de l'**égalité homme-femme**, la CE reconnaît que l'action à l'appui de la lutte contre la pauvreté doit être étayée par des mesures visant à assurer la prise en compte de la problématique homme-femme dans les politiques, programmes et projets. (Voir le chapitre 3 et l'annexe III.C.) Dans les deux pays où elle s'est rendue, l'équipe chargée de l'examen a toutefois constaté un décalage entre les principes et la pratique. Aucune stratégie en matière d'égalité homme-femme n'a été définie pour ces pays, les programmes et projets ne donnent lieu à aucune analyse des sexospécificités et les mécanismes de suivi systématique ne font aucune place à la problématique homme-femme. Dans le cas du Burkina Faso, les insuffisances de la stratégie-pays de la CE sur le plan de l'intégration des considérations d'égalité homme-femme ont été mises en évidence dans la dernière évaluation qui a été réalisée de cette stratégie, mais, d'après ce qu'ont pu voir les examinateurs, celle qui a été établie pour la période 2001-2007 ne comporte pas vraiment d'améliorations sur ce point. Au vu de ces éléments, il apparaît indispensable de donner effectivement suite au Plan d'action sur l'égalité entre les femmes et les hommes et de doter les délégations de ressources humaines suffisantes pour nouer un dialogue avec les partenaires à l'échelon local.

Dans le cas de l'**environnement**, le lien avec la durabilité est évident, et la CE reconnaît dans ses déclarations la nécessité d'intégrer systématiquement les considérations d'environnement. Comme dans le cas de l'égalité homme-femme, l'équipe chargée de l'examen a constaté un décalage entre les principes et la pratique. Au Bangladesh, par exemple, il ne semble guère qu'aient été analysées les retombées pour l'environnement d'une intensification des courants d'échange. Au Burkina Faso, une

étude des répercussions sur l'environnement a certes été opérée dans le cadre des projets de remise en état des routes mais ceux-ci posent des problèmes plus généraux de viabilité financière et institutionnelle.

Les examinateurs ont observé quelques nuances dans les approches retenues à l'égard des **droits de l'homme et de la démocratie**. Au Bangladesh comme au Burkina Faso, la gestion des affaires publiques est source de préoccupations politiques récurrentes qui ne sont pas sans conséquences sur le dialogue avec la CE. Ce problème a été évoqué dans les entretiens que les examinateurs ont eus avec des ONG, et les positions exprimées par ces dernières ne sont pas les mêmes dans les deux pays. Au Burkina Faso, les ONG manifestent certaines réticences sur la manière dont la Délégation de la CE aborde les relations avec le gouvernement tandis qu'au Bangladesh leur attitude est plus favorable. D'après les examinateurs, ces divergences pourraient s'expliquer par les éléments suivants : d'une part, au Burkina Faso, le programme de soutien des activités des ONG à l'appui des droits de l'homme vient tout juste d'être mis en place de sorte que le dialogue entre les ONG et la CE est encore assez mal informé ; d'autre part, le programme pour l'Asie, qui est géré par la DG RELEX, a toujours fait une large place aux questions politiques. Cela dit, dans les deux pays, les ONG reconnaissent l'importance, potentielle et ou effective, du dialogue politique noué par la CE avec le gouvernement pour étayer son action à l'appui du développement.

Coordination et complémentarité

Le principe de coordination à l'échelon local est largement développé dans les théories de la CE concernant les "Trois C" (cohérence, complémentarité et coordination), déjà évoquées au chapitre 4. Si les deux pays visités peuvent être considérés comme un échantillon représentatif, les efforts déployés par les délégations de la CE pour assurer la coordination avec les autres groupes de partenaires sont effectivement importants et témoignent d'un incontestable attachement au principe de la coordination. Cela dit, ces efforts semblent se heurter à deux problèmes d'ordre opérationnel : le manque de ressources humaines et la difficulté de bien cerner les complémentarités avec les Etats membres de l'UE.

Les capacités humaines d'analyse et de dialogue sont limitées pour plusieurs raisons : premièrement l'effectif global et l'éventail des compétences mis à la disposition des délégations, et deuxièmement le temps compté consacré à ce genre d'activités. Si l'on en croit un sondage informel mené par les examinateurs auprès d'agents occupant des postes clés sur le terrain, le personnel actuel s'occupe surtout de mettre en œuvre les activités et n'a guère de temps à affecter à des tâches plus créatives comme le dialogue et la coordination avec les partenaires. Cela restreint la possibilité pour la CE de jouer un rôle plus actif et laisse à certains partenaires l'impression que la CE n'est "rien d'autre qu'un donneur de plus".

Si toutes les parties admettent la logique de la politique actuelle tendant à optimiser la **complémentarité** sur le terrain entre la CE et les Etats membres, peu de travaux ont encore été entrepris pour déterminer les méthodes à utiliser pour qu'il en aille concrètement ainsi. Aux yeux de certains observateurs, l'utilité d'un renforcement de la complémentarité reste sujette à caution car le plus important est l'efficacité des efforts déployés par l'ensemble des donneurs dans un pays et non la stricte application des mécanismes institués au sein de l'UE. Il faut par ailleurs tenir compte des sensibilités nationales des Etats membres car la CE n'a pas officiellement le pouvoir d'influer sur les programmes bilatéraux. Il n'en reste pas moins qu'une volonté de renforcer la collaboration et la coordination entre les Etats membres et la CE semble se manifester dans les pays où la Délégation de la CE fait preuve d'efficacité dans la mise en œuvre de ses propres programmes et se montre capable d'assumer au plan stratégique un rôle de pilote éclairé. Au Burkina Faso, par exemple, les

complémentarités entre le programme de la CE et ceux des Etats membres ont été précisées dans le nouveau CSP, en vertu duquel la CE concentrera son aide sur les infrastructures et le soutien budgétaire. De même, le nouveau CSP relatif au Bangladesh prévoit un recentrage de l'action de la CE sur les échanges, la sécurité alimentaire, le soutien budgétaire et les ONG. Cela dit, plusieurs observateurs craignent que le vif intérêt porté par la CE aux relations avec les Etats membres ne la conduise à ignorer les donateurs non membres de l'UE, comme le Canada, les Etats-Unis et le Japon, ce qui serait dommageable surtout lorsqu'il existe une bonne complémentarité entre les programmes mis en œuvre dans un même pays.

Approche de l'appropriation et de la coordination à l'échelon local

Les nouveaux CSP, établis selon un format type, sont jugés par les délégations très utiles au niveau local. Cet instrument contribue à préciser l'orientation stratégique des activités sur le terrain et expose les grandes lignes de la stratégie retenue par les services centraux ce qui permet une interaction plus constructive avec les partenaires locaux. Grâce à son caractère plus stratégique, cet outil de planification facilite aussi la réorganisation de l'exécution au niveau plus stratégique des secteurs (éducation, santé, développement rural, par exemple), et le raccordement aux composantes du DSRP local.

Au vu de ce qui est ressorti des deux visites effectuées sur le terrain et des entretiens avec des agents de la CE, il semble que, quel que soit le programme régional considéré (FED ou ALA, par exemple), les délégations adoptent une approche similaire au niveau de la mise en œuvre sur le terrain. La CE a encore largement recours à des **projets**, même si les problèmes complexes que soulève l'exécution de projets isolés semblent inciter à leur préférer les approches sectorielles, plus simples ou mieux coordonnées. Personne au sein du système de la CE ne conteste l'utilité d'une **approche sectorielle coordonnée** entre les donateurs. Au Burkina Faso comme au Bangladesh, la CE compte continuer d'exploiter les dispositifs sectoriels, et même y avoir davantage recours encore dans le cadre du CSLP local, qu'ils prennent la forme de projet, de programme ou de soutien budgétaire ciblé.

Il est étonnant de constater à quel point les délégations de la CE au Bangladesh et au Burkina Faso font appel aux instruments de **soutien budgétaire**. Le soutien budgétaire ciblé semble aussi être de plus en plus privilégié par la CE, qui lui attribue des avantages incontestables pour favoriser l'appropriation locale et appuyer un CSLP. La CE figure parmi les premiers donateurs à avoir entrepris de mettre en place ce genre d'instruments. Fort intéressant à cet égard est le "test sur la réforme de la conditionnalité" (voir le chapitre 3 et l'encadré 13) conduit conjointement au Burkina Faso depuis quatre ans par la CE et la Banque mondiale. L'approche, fondée sur les résultats, du soutien budgétaire ainsi mise au point est maintenant celle préconisée dans le CSLP burkinabé. Le soutien budgétaire, général ou ciblé, absorbe environ 55 % des financements alloués au CSP du Burkina Faso, et 21 % de ceux affectés au CSP du Bangladesh.

Les délégations sont conscientes qu'il leur faudra aborder sans détour la question des **risques** associés au soutien budgétaire à tous les niveaux compte tenu des aléas fiduciaires, et même politiques, que peut comporter l'utilisation intensive de ce genre d'instruments dans des pays dont les capacités de gestion sont limitées. Étant donné la fongibilité des ressources investies dans le soutien budgétaire, et afin de préparer le terrain à un soutien budgétaire direct, la formule souvent retenue par la CE consiste à cibler ses fonds sur un secteur précis et à ne les débloquent que par tranches annuelles sous réserve que soient satisfaits certains critères mesurables de résultats. S'appuyant sur les travaux réalisés au Burkina Faso concernant la conditionnalité, la CE met en garde contre la cessation rapide du soutien

budgétaire en cas de problèmes politiques.⁶⁸ Au vu de ce qu'il est ressorti des entretiens que les examinateurs ont eus avec des représentants de la Cour des comptes, les organes de supervision de l'UE ne sont manifestement pas encore tout à fait satisfaits du niveau auquel ont pu être ramenés les risques associés à ce genre d'instrument. La Cour des comptes a recommandé qu'une attention accrue soit portée au renforcement des capacités de gestion financière. L'équipe chargée de l'examen a cru comprendre que la CE a désormais engagé des activités dans ce sens à l'échelon local.

Encadré 13. Test de la réforme de la conditionnalité

En 1997, 12 donateurs ont uni leurs efforts au Burkina Faso, sous la houlette de la Communauté européenne et de la Banque mondiale, pour mettre en œuvre une approche expérimentale de la coopération pour le développement. Cette initiative, qui s'inscrivait initialement dans le contexte du Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA), avait pour objectif de parvenir à un consensus des donateurs sur une série d'indicateurs de performance concernant les principaux secteurs de l'activité gouvernementale. Ces indicateurs devaient ensuite étayer les décisions de décaissement prises par les donateurs dans le cadre de leurs activités de soutien budgétaire. La phase d'expérimentation a pris fin en novembre 2000 et la nouvelle approche a été intégrée par le gouvernement du Burkina Faso et la communauté des donateurs à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. La CE a apporté une contribution notable à l'élaboration d'indicateurs mesurables des performances sectorielles, susceptibles d'être utilisés ailleurs dans le monde. Cette expérience a ouvert de nouvelles possibilités de renforcer l'appropriation par les pays partenaires autour d'un système fondé sur les résultats avalisé par les principaux donateurs.

La déconcentration et au-delà

Le principe général sous-tendant la déconcentration est que : "Tout ce qui peut être mieux géré et décidé sur place, près du terrain, ne devrait pas être géré ou décidé à Bruxelles". La déconcentration au profit des délégations de la CE dans les deux pays où s'est rendue l'équipe chargée de l'examen devrait en théorie être achevée fin 2002. Les nouvelles compétences dévolues aux délégations de même que les missions et l'effectif des agents supplémentaires qui seront mis à leur disposition ont été clairement définis et les discussions avec Bruxelles sur les problèmes rencontrés semblent s'organiser. Le personnel de la CE et ses partenaires à l'échelon local expriment en règle générale le sentiment que ce transfert de compétences et de personnel au profit du terrain se traduira par des améliorations au niveau de la mise en œuvre. Les uns et les autres sont pour la plupart convaincus qu'on n'a pas encore mesuré toutes les conséquences qu'aura, à terme, l'application du principe affiché de déconcentration. Les délégations de la CE dans les deux pays visités se sont de tous temps surtout occupées de questions de mise en œuvre (avec ce que cela suppose de formalités administratives) et considèrent la prochaine décentralisation des pouvoirs financiers et de la responsabilité de la passation des marchés comme une première étape indispensable pour entamer l'image qui prévaut de la CE à l'échelon local, à savoir qu'elle se caractérise par la lenteur et la complexité de ses procédures. Diverses initiatives récentes et bienvenues, comme les CSP et la déconcentration, sont en partie justifiées par l'amélioration qui en découle des chances d'appropriation locale. Il faut espérer que cela se vérifiera au fil du temps, à mesure que les agents, les décisions et les stratégies tiennent davantage compte des réalités du terrain.

68. Un débat s'est ouvert sur cette question avec les Etats membres. La CE part du principe que toute décision politique susceptible d'avoir de graves conséquences sur le budget d'un pays partenaire doit recueillir le total soutien de l'ensemble des Etats membres et ne peut être prise par elle seule.

Si l'attention du personnel de terrain de la CE se focalise actuellement sur les changements induits par la décentralisation de la gestion de l'aide, ceux qui parviennent à se placer dans une optique plus prospective reconnaissent l'importance stratégique du rôle qu'assument généralement les missions locales des donateurs dont le système est plus décentralisé (BAsD, DFID, BIRD, Pays-Bas, USAID, par exemple). Les donateurs semblent devenir de plus en plus la cible d'"une invitation au dialogue" avec les partenaires locaux, en particulier avec la mise en place des CSLP, des approches sectorielles et autres instances locales de décision. Dans la mesure où le dialogue et la prise de décision à l'échelon local deviennent peu à peu une composante organisée de la coopération avec les pays en développement, les donateurs tels que la CE seront obligés d'envisager de décentraliser davantage la responsabilité de l'élaboration des stratégies et des programmes. Parallèlement, comme ce sont les réalités du terrain qui déterminent pour l'essentiel les modalités de mise en œuvre de l'aide et l'exploitation à faire des enseignements de l'expérience, il pourrait se révéler de plus en plus intéressant de déléguer la coordination du suivi des performances des services de Bruxelles vers les délégations locales. Autant de facteurs qui semblent plaider en faveur de la réalisation d'une évaluation globale de l'ensemble du processus de déconcentration dans un délai très court après l'achèvement de ce processus en 2003. Une telle évaluation pourrait confirmer le bien-fondé des décisions déjà prises en matière de déconcentration et fournir des indications plus précises sur les améliorations à apporter à cette nouvelle approche décentralisée de la gestion de l'aide communautaire.

Considérations à prendre en compte à l'avenir dans la démarche adoptée sur le terrain

La **durabilité** de l'effort de la CE en matière de coopération pour le développement doit être une préoccupation prioritaire, en particulier dans les pays très pauvres.

La **déconcentration** au profit du terrain de la conduite de la mise en œuvre est regardée d'un œil favorable par la plupart des partenaires. Elle contribuera à susciter une meilleure appropriation par le pays hôte des programmes de la CE, à resserrer la coordination avec les partenaires et à affiner la démarche adoptée à l'égard des questions de durabilité. Il faudra prendre soin de surveiller, et d'évaluer périodiquement, les résultats obtenus.

Des progrès ont été accomplis dans la voie de la **complémentarité** entre la CE et les Etats membres de l'UE sur le terrain. Il s'offre cependant encore de grandes possibilités d'amélioration dans ce domaine, et aussi dans celui de la coordination.

La CE doit se donner les **moyens d'engager** avec ses partenaires locaux un processus essentiel d'analyse et de dialogue permanent. Cet impératif a des conséquences à plusieurs niveaux :

- La déconcentration est bienvenue, mais se contenter de transférer les fonctions de mise en œuvre et les tâches d'administration aux délégations locales ne suffira peut-être pas à en faire un succès. Il conviendrait d'envisager de **décentraliser les responsabilités stratégiques** dans les pays qui semblent prêts à affronter cette nouvelle étape.
- Mettre à la disposition des délégations des effectifs adéquats dotés de compétences avérées en matière de formulation des politiques et d'analyse est essentiel pour que la CE parvienne à affirmer son rôle stratégique dans les pays partenaires. Les spécialistes des questions d'égalité homme-femme, en particulier, sont trop peu nombreux sur le terrain et, dans le cadre de son Plan d'action, la CE pourrait recruter un expert pour étudier les besoins de chaque région en la matière.

- La CE n'est pas la seule à être confrontée à un problème de ressources humaines et devrait se trouver des alliés et des partenaires avec lesquels collaborer pour tenter d'y apporter une solution à long terme grâce à des formules fondées sur la complémentarité et la coordination. Plus spécifiquement, pourraient être envisagés des arrangements de mise en commun des ressources humaines ou de partage des tâches avec les autres donneurs bilatéraux et multilatéraux représentés localement, une plus grande ouverture du processus de réflexion (par exemple à la société civile locale ou aux ONG européennes) et une meilleure exploitation des compétences disponibles localement grâce à la passation de contrats de consultant avec des expatriés installés dans le pays hôte ou des ressortissants de ce dernier.

ANNEXES

ANNEXE I

MESURES PRISES PAR LA CE DEPUIS 2001 POUR DONNER SUITE AUX RECOMMANDATIONS DE L'EXAMEN DE 1998

Les **fondements stratégiques et la programmation** de l'aide de la CE ont été renforcés. En effet :

- La politique de développement s'applique désormais à tous les pays en développement, ce qui rehaussera la cohérence de l'aide de la CE.
- Faire refluer la pauvreté en est devenu l'objectif principal, conformément à ce que préconisent les lignes directrices du CAD.
- Un recentrage a été opéré sur six domaines prioritaires et trois questions transversales, ce qui améliorera l'efficacité de l'aide.
- Une série de documents a été établie pour montrer comment l'objectif de réduction de la pauvreté doit être reflété dans les politiques sectorielles.
- L'Accord de Cotonou resserre le partenariat avec les pays d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique (ACP) au service de la lutte contre la pauvreté, grâce à l'instauration d'une coopération politique, commerciale et pour le développement.
- Les directives pour l'établissement des documents de stratégie nationale (CSP) et des documents de stratégie régionale (RSP) ont été affinées.
- Dans les stratégies par pays, une attention particulière est portée au partenariat et à l'appropriation locale.
- Outre les CSP, d'autres mécanismes permettant l'examen des problèmes de cohérence des politiques ont été améliorés.
- A compter de 2002 ne sera plus établi qu'un seul rapport annuel qui se substituera aux rapports jusque là élaborés pour les différentes régions.
- Par ailleurs, ont été opérés au niveau de **l'organisation et de la gestion** divers aménagements qui tendent à améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'aide de la CE :
- La constitution officielle d'une "famille" RELEX a renforcé la coordination des politiques.
- La création d'EuropeAid s'est traduite par une unification du cycle des projets et une harmonisation des modalités de gestion appliquées à l'ensemble des activités d'aide au développement.

Communauté européenne

- Cette harmonisation facilitera la mise en place d'un système de notification et d'information à la gestion couvrant toutes les composantes des relations extérieures et se fondant sur les classifications utilisées par le CAD.
- Des mesures d'ordre institutionnel ont été adoptées pour consolider les dispositifs d'assurance de la qualité, par exemple la création d'un Groupe interservices d'appui à la qualité, dont les activités sont centrées sur le processus CSP, et l'élargissement à l'ensemble des pays en développement du mandat de l'Unité d'évaluation, qui n'en reste pas moins une entité indépendante des services opérationnels.
- Diverses dispositions qui devenaient urgentes ont été prises en matière de gestion financière afin d'atténuer la charge administrative liée à l'aide de la CE -- réduction du nombre de lignes budgétaires, élimination d'engagements anciens ou dormants, allègement des procédures de passation des marchés et de sous-traitance, notamment.
- Un ambitieux programme de "déconcentration" a été lancé, qui prévoit le transfert de la moitié environ des effectifs d'EuropeAid vers les délégations extérieures, auxquelles sont dévolues des responsabilités accrues dans la gestion des programmes par pays.
- Dans le même temps, les bureaux d'assistance technique (BAT) qui se chargeaient de recruter des consultants indépendants ont été démantelés et leurs activités intégrées dans les missions d'EuropeAid ou des délégations extérieures.
- Parallèlement, une campagne active de recrutement s'est engagée afin de trouver le personnel supplémentaire indispensable pour étoffer d'urgence les effectifs des délégations extérieures.

Le tableau I-1 ci-dessous montre en quoi ces réformes répondent aux préoccupations exprimées lors de l'examen de 1998.

Tableau I-1. Suites données aux recommandations formulées en 1998

Grands domaines	Préoccupations exprimées en 1998 ⁶⁹	Progrès réalisés ⁷⁰
<i>Stratégie et orientations générales</i>	Nécessité d'élaborer une stratégie d'ensemble cohérente à l'appui du développement.	Une stratégie a été adoptée en 2000.
<i>Résultats et efficacité de l'aide</i>	Mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les procédures. Évaluation absente dans certains programmes.	Réforme en cours. Réforme opérée.
<i>Stratégie de partenariat</i>	Différences considérables d'un programme à l'autre.	Les stratégies continuent de différer.
<i>Lutte contre la pauvreté</i>	Nécessité d'appliquer la politique définie en la matière dans toutes les régions.	Adoption d'une déclaration sur la politique de développement. Des problèmes subsistent au niveau de la mise en œuvre.
<i>Problématique homme-femme</i>	Nécessité de l'intégrer dans tous les programmes. Insuffisance des capacités sur le terrain.	Les deux problèmes subsistent.
<i>Conflits</i>	Les autres donateurs attendent de la CE qu'elle assume un rôle de pilote.	Les capacités ont été renforcées.
<i>Coordination de l'aide</i>	Nécessité de doter les délégations de capacités accrues. Nécessité d'imposer aux DG du groupe RELEX des obligations redditionnelles précises.	La déconcentration pourrait y contribuer. Les travaux doivent être poursuivis.
<i>Stratégies par pays</i>	De nouvelles améliorations sont indispensables. Les agents de la CE devraient assumer la conduite des opérations.	Des améliorations notables ont été apportées. C'est fait.
<i>Gestion de l'aide</i>	Il conviendrait de simplifier le complexe système de gestion et d'éviter la prolifération des lignes budgétaires. Renforcer les effectifs, en particulier sur le terrain afin d'intensifier le dialogue. Décentraliser le contrôle financier. Réorganiser les DG afin de simplifier les procédures et d'éviter un fractionnement du cycle des projets. Offrir au personnel des DG RELEX des formations sur le financement du développement.	Les réformes de la gestion visent à remédier à ces problèmes. Le personnel détaché sur le terrain a été accru. C'est notamment l'objet de la déconcentration. Telle est la raison d'être d'EuropeAid. Des formations ont été mises en place.
<i>Institutions garantissant la cohérence</i>	Complexité du processus de prise des décisions. Renforcer les capacités analytiques.	Des précisions sont actuellement apportées. Le problème subsiste au niveau des pays.
<i>Cohérence des politiques</i>	Incohérence entre la politique agricole commune et la politique de développement. Défaillances dans la politique d'importation et dans les accords commerciaux de Lomé. Insuffisance du soutien au secteur privé. Non prise en compte des considérations de sécurité alimentaire dans l'aide alimentaire.	Des mesures ont été prises mais le problème ne semble toujours pas être réglé. Des améliorations sont intervenues avec l'Accord de Cotonou. Des stratégies sont en cours d'élaboration. Le problème est réglé.
<i>Opinion publique</i>	Nécessité d'un message clair. Nécessité d'asseoir les différents programmes régionaux sur des principes communs. La supervision exercée par le Parlement européen pourrait être renforcée.	La Déclaration sur la politique de développement définit des principes communs et est porteuse d'un message de lutte contre la pauvreté. Le Parlement européen s'applique à jouer un rôle plus stratégique.
<i>Volume de l'aide</i>	Écart entre les engagements et les versements d'APD. Nécessité de procéder à une série d'améliorations pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre.	Le problème subsiste. Les réformes en cours visent à remédier aux problèmes recensés dans l'examen.

Source : OCDE.

69. Synthèse des problèmes mis en évidence dans l'examen de 1998.

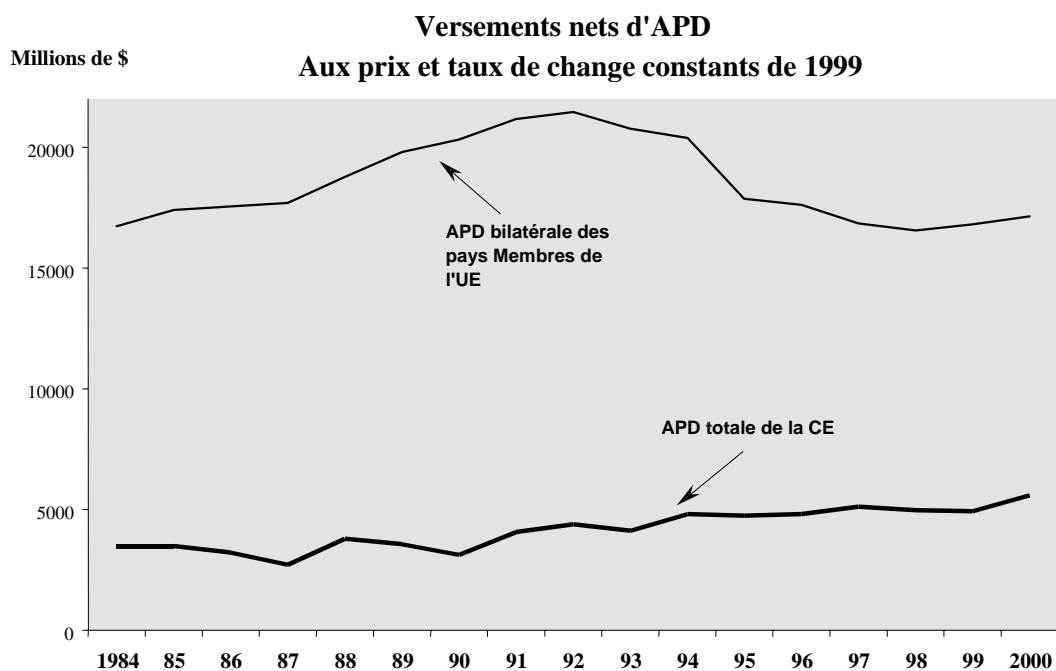
70. De l'avis des examinateurs chargés de l'examen de 2001.

ANNEXE II
STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES

Tableau II-1. Apports financiers

Millions USD aux prix et taux de change courants

CE	Versements nets						
	1984-85	1989-90	1996	1997	1998	1999	2000
Apports totaux du secteur public	1 611	3 390	7 580	8 031	8 876	8 653	8 393
Aide publique au développement	1 493	2 777	5 455	5 261	5 140	4 937	4 912
Bilatérale	1 347	2 546	5 261	5 156	5 124	4 911	4 414
Multilatérale	145	231	193	105	16	26	498
Aide publique	n.a.	199	1 434	1 441	2 414	2 818	2 808
Bilatérale		199	1 434	1 441	2 409	2 818	2 802
Multilatérale		-	-	-	5	-	6
Autres apports du secteur public	118	415	690	1 329	1 322	899	673
Bilatéraux	118	415	690	1 329	1 322	899	673
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 1999)	3 491	3 350	4 824	5 114	4 967	4 937	5 601



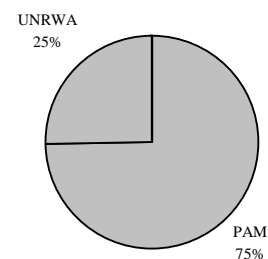
Source : OCDE.

Tableau II-2. APD par grandes catégories

CE	Millions de \$ constants de 1999					Part en pourcentage des versements bilatéraux bruts					Versements
						1996	1997	1998	1999	2000	1996
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	2000%
APD bilatérale brute	4 859	5 244	5 214	5 238	5 430	100	100	100	100	100	100
<i>Dons</i>	<i>4 378</i>	<i>4 433</i>	<i>4 312</i>	<i>4 514</i>	<i>4 582</i>	<i>90</i>	<i>85</i>	<i>83</i>	<i>86</i>	<i>84</i>	<i>79</i>
Projets et programmes de développement	2 875	2 362	2 634	2 634	3 083	59	44	50	50	51	19
Coopération technique	200	259	208	195	241	4	5	4	4	4	30
Aide alimentaire à des fins de développement	312	347	351	382	365	6	7	7	7	7	3
Secours d'urgence	679	762	484	677	592	14	15	9	13	11	9
Allègement de la dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Dépenses administratives	104	109	102	101	116	2	2	2	2	2	7
Autres dons	208	593	532	525	185	4	11	10	10	3	6
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>481</i>	<i>811</i>	<i>903</i>	<i>725</i>	<i>848</i>	<i>10</i>	<i>15</i>	<i>17</i>	<i>14</i>	<i>16</i>	<i>21</i>
Prêts nouveaux de développement	481	811	903	725	848	10	15	17	14	16	20
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	169	177	157	184	137						
Financements mixtes (a)	36	58	25	23	44						
APD multilatérale brute	171	102	15	26	568						
Organismes des Nations Unies	80	102	15	26	137						
CE	-	-	-	-	-						
Groupe de la Banque mondiale	-	-	-	-	431						
Banques régionales de développement	-	-	-	-	-						
Autres	91	-	-	-	-						
Total des versements bruts d'APD	5 030	5 346	5 230	5 264	5 998						
Remboursements et annulations de dette	- 206	- 231	- 263	- 327	- 398						
Total des versements nets d'APD	4 824	5 114	4 967	4 937	5 601						

a. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.

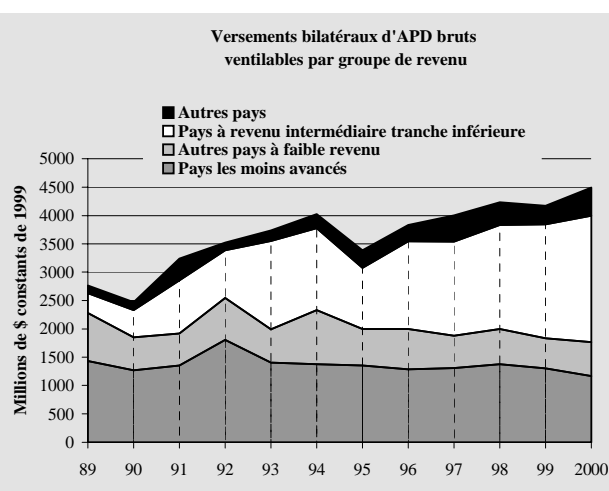
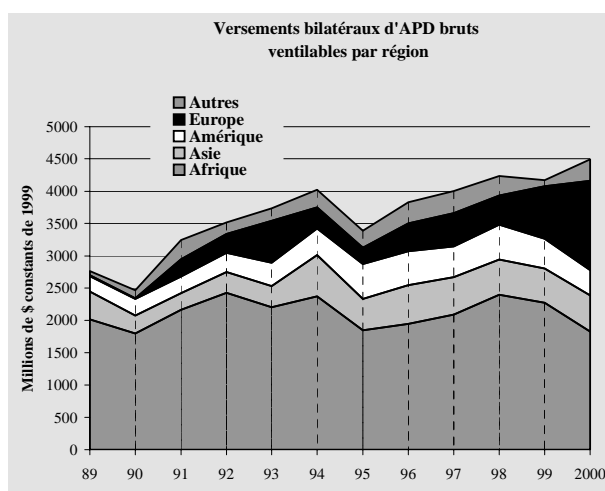
Contributions aux organismes
des Nations Unies
(Moyenne sur 1999-2000)



Source : OCDE.

Tableau II-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

CE	Millions de \$ constants de 1999					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2000%
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	
	Afrique	1 947	2 092	2 395	2 272	1 828	51	52	57	54	
Afrique subsaharienne	1 518	1 506	1 631	1 578	1 367	40	38	39	38	30	29
Afrique du Nord	429	586	764	695	461	11	15	18	17	10	7
Asie	598	575	546	532	562	16	14	13	13	13	39
Asie du Sud et Asie centrale	411	382	340	338	335	11	10	8	8	7	13
Extrême-Orient	188	193	205	193	227	5	5	5	5	5	25
Amérique	524	477	542	459	387	14	12	13	11	9	12
Amérique du Nord et Amérique centrale	347	332	322	272	239	9	8	8	7	5	6
Amérique du Sud	177	145	221	187	148	5	4	5	4	3	7
Moyen-Orient	284	281	235	75	257	7	7	6	2	6	4
Océanie	48	65	65	18	75	1	2	2	0	2	2
Europe	430	513	453	817	1 383	11	13	11	20	31	7
Versements bilatéraux ventilables	3 832	4 003	4 235	4 172	4 492	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	1 284	1 309	1 372	1 299	1 169	34	33	32	31	26	26
Autres pays à faible revenu	715	568	625	534	599	19	14	15	13	13	33
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	1 547	1 659	1 833	2 012	2 225	40	41	43	48	50	35
(tranche supérieure)	214	352	360	289	426	6	9	9	7	9	6
Pays à revenu élevé	50	104	33	34	73	1	3	1	1	2	0
Pays en développement plus avancés	22	11	12	4	-	1	0	0	0	-	-
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	4 859	5 244	5 214	5 238	5 430	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée	1 027	1 240	979	1 066	938	21	24	19	20	17	26



Source : OCDE.

Tableau II-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

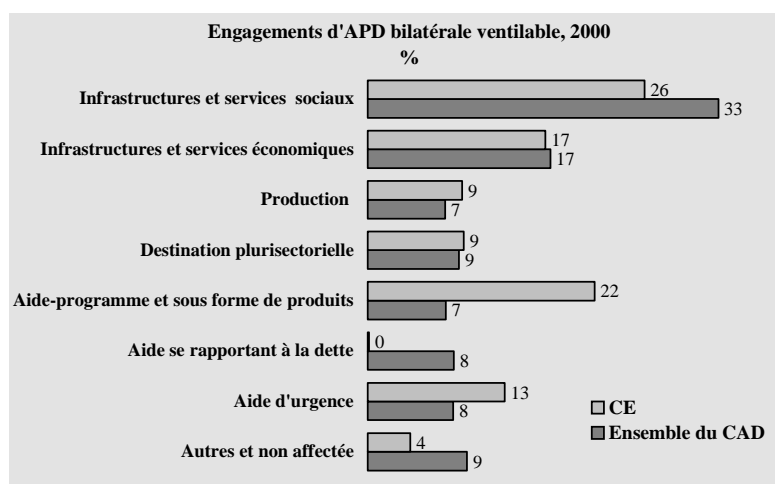
Versements bruts, moyennes bisannuelles

CE	1989-90			1994-95			1999-2000				
	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1999	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1999	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1999	Pour cent		
Côte d'Ivoire	136	164	6	Maroc	153	146	4	R.F. de Yougoslavie (incl. Kosovo)	235	268	6
Cameroun	122	151	6	Ethiopie	134	128	3	Maroc	221	230	5
Mozambique	86	104	4	Egypte	127	120	3	Bosnie-Herzégovine	218	231	5
Inde	85	106	4	Etats ex-Yougo., non spéc.	117	117	3	Etats ex-Yougo., non spéc.	176	182	4
Ethiopie	82	96	4	Côte d'Ivoire	102	98	3	Egypte	144	152	4
5 principaux bénéficiaires	510	621	24	5 principaux bénéficiaires	633	610	16	5 principaux bénéficiaires	995	1 065	25
Bangladesh	82	102	4	Mozambique	90	85	2	Tunisie	136	143	3
Soudan	78	93	4	Cameroun	87	83	2	Afrique du Sud	128	137	3
Egypte	57	70	3	Zimbabwe	87	82	2	Turquie	127	142	3
Congo, Rép. dém.	56	68	3	Ouganda	87	80	2	Albanie	101	107	2
Kenya	54	68	3	Bangladesh	84	77	2	Macédoine (ERYM)	86	92	2
10 principaux bénéficiaires	837	1 021	39	10 principaux bénéficiaires	1 068	1 018	27	10 principaux bénéficiaires	1 574	1 685	39
Tanzanie	48	59	2	Zones sous admin. palestinienne	82	78	2	Mozambique	86	92	2
Chine	46	56	2	Tanzanie	78	74	2	Mauritanie	81	86	2
Mali	45	55	2	Sénégal	76	71	2	Ethiopie	80	85	2
Malawi	45	54	2	Bosnie-Herzégovine	76	67	2	Malawi	72	76	2
Madagascar	43	52	2	Mali	70	64	2	Inde	69	73	2
15 principaux bénéficiaires	1 064	1 296	49	15 principaux bénéficiaires	1 449	1 371	37	15 principaux bénéficiaires	1 962	2 097	48
Bénin	41	49	2	Azerbaïdjan	66	64	2	Bangladesh	66	71	2
Somalie	38	46	2	Afrique du Sud	64	64	2	Zambie	60	62	1
Angola	37	42	2	Zambie	64	61	2	Jordanie	57	63	1
Namibie	37	40	2	Angola	64	59	2	Tanzanie	56	59	1
Ouganda	36	44	2	Burkina Faso	62	60	2	Sénégal	53	56	1
20 principaux bénéficiaires	1 253	1 518	58	20 principaux bénéficiaires	1 770	1 679	45	20 principaux bénéficiaires	2 254	2 408	56
Total (137 bénéficiaires)	2 171	2 617	100	Total (160 bénéficiaires)	3 943	3 705	100	Total (150 bénéficiaires)	4 056	4 332	100
Aide non affectée	422	511		Aide non affectée	777	710		Aide non affectée	945	1 002	
Total des versements bilatéraux bruts	2 593	3 128		Total des versements bilatéraux bruts	4 720	4 416		Total des versements bilatéraux bruts	5 001	5 334	

Source : OCDE.

Tableau II-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal
aux prix et taux de change courants (estimation)

CE	2000		Engagements
	Millions de \$	Pour cent	Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	912	26	33
Education	196	6	8
dont : Education de base	129	4	2
Santé	147	4	4
dont : Santé de base	84	2	2
Programmes en matière de population	20	1	2
Distribution d'eau et assainissement	114	3	7
Bon gouvernement et société civile	321	9	5
Autres infrastructures et services sociaux	114	3	7
Infrastructures et services économiques	586	17	17
Transport et entreposage	274	8	9
Communications	66	2	1
Energie	140	4	3
Banque et services financiers	51	1	1
Entreprises et autres services	54	2	4
Production	311	9	7
Agriculture, sylviculture et pêche	208	6	5
Industries manufacturières, extractives, construction	82	2	2
Commerce et tourisme	21	1	0
Autres	-	-	0
Destination plurisectorielle	316	9	9
Aide-programme et sous forme de produits	747	22	7
Aide se rapportant à la dette	-	-	8
Aide d'urgence	451	13	8
Frais administratifs des donateurs	92	3	7
Concours fournis aux ONG (budget central)	48	1	3
APD bilatérale ventilable	3 463	100	100
<i>Pour référence :</i>			
APD bilatérale	3 613	85	73
dont : non affectée	150	4	5
APD multilatérale	630	15	27
APD totale	4 243	100	100



Source : OCDE.

Tableau II-6. Panorama comparatif

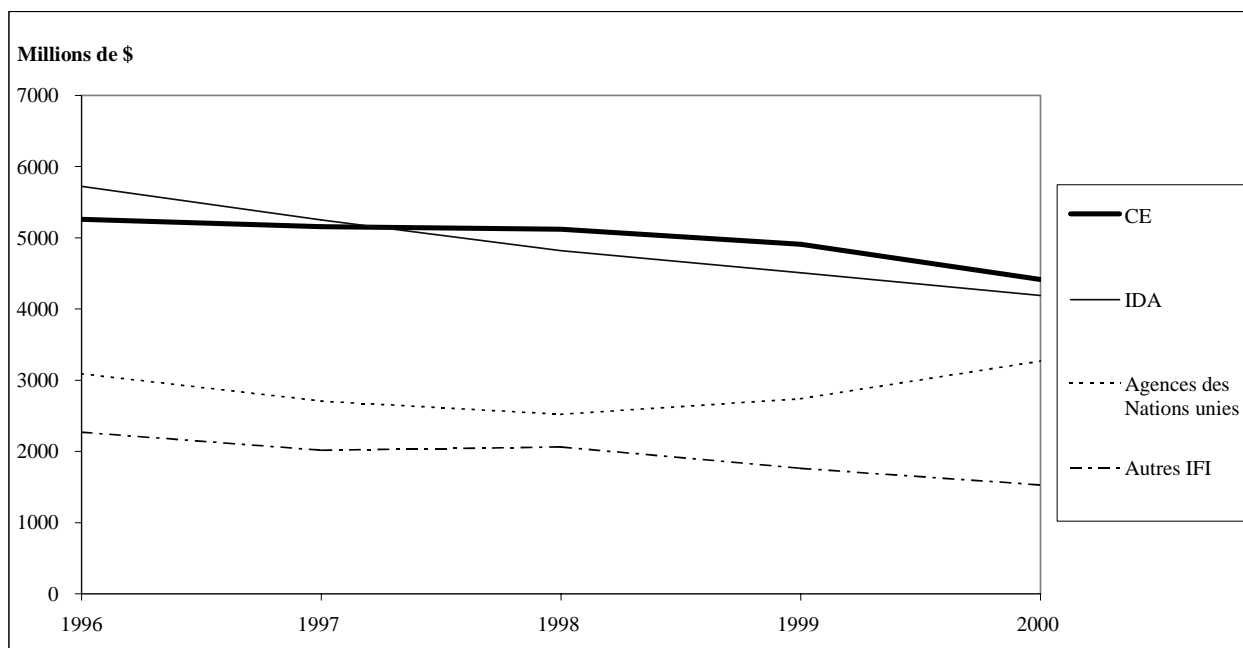
	Aide publique au développement bilatérale		Versements nets	
	2000	Variation annuelle moyenne en	APD aux PMA	Aide publique bilatérale
	Millions de \$	termes réels (%) entre 94-95 et 99-00	2000 % de l'APD bilatérale	2000 Millions de \$
Allemagne	2 687	-3.9	24.1	223
Australie	758	-0.9	16.3	2
Autriche	257	-7.9	22.1	144
Belgique	477	3.3	29.8	5
Canada	1 160	-3.3	15.8	165
Danemark	1 024	6.2	36.5	119
Espagne	720	0.7	9.0	12
Etats-Unis	7 405	0.2	13.8	2 461
Finlande	217	3.9	28.8	33
France	2 829	-8.8	24.7	1 084
Grèce	99	..	1.8	10
Irlande	155	16.6	62.4	-
Italie	377	-20.4	59.7	213
Japon	9 768	3.4	12.7	-93
Luxembourg	93	20.5	37.8	2
Norvège	934	2.3	32.7	27
Nouvelle-Zélande	85	4.1	27.0	0
Pays-Bas	2 243	6.0	24.7	207
Portugal	179	1.8	53.2	0
Royaume-Uni	2 710	4.4	36.8	88
Suède	1 242	0.4	27.0	119
Suisse	627	2.0	26.0	58
Ensemble du CAD	36 043	-0.3	20.7	4 880
dont: les pays Membres de l'UE	15 306	-2.4	28.6	2 260
CE	4 414	3.3	21.6	2 802

Notes :

.. Données non disponibles.

Source : OCDE.

Graphique II-1. APD nette des agences multilatérales (millions USD)



Note : Les autres IFI (Institutions financières internationales) comprennent principalement le FMI et les banques régionales de développement.

Source : OCDE.

ANNEXE III

DECLARATIONS DE LA CE RELATIVES A CERTAINS SECTEURS ET A DIVERSES QUESTIONS TRANSVERSALES

A. Mesures prises et à prendre par la Commission pour satisfaire l'objectif de réduction de la pauvreté de la politique de développement de la CE

A.1. Introduction

La pauvreté⁷¹ est un phénomène multidimensionnel. Elle se traduit par l'incapacité d'atteindre un niveau de bien-être suffisant en termes de sécurité économique, sociale et physique, de droits civils et d'émancipation politique. La réduction de la pauvreté est donc étroitement et inextricablement liée aux problèmes de développement.

La pauvreté est encore très largement répandue dans le monde. La malnutrition touche un tiers des enfants de moins de cinq ans et l'analphabétisme un tiers des femmes. La moitié de la population mondiale vit avec moins de 2 USD par jour et une personne sur cinq vit dans une extrême pauvreté, soit avec moins de 1 USD par jour. En outre, les inégalités sont énormes et souvent croissantes. En 1960, les revenus des 20 % les plus riches de la population mondiale étaient 30 fois supérieurs à ceux des 20 % les plus pauvres. Aujourd'hui, ils sont 90 fois plus élevés. Le taux de mortalité maternelle en Afrique est de 9.8 pour 1000 naissances, soit plus de deux fois plus élevé que la moyenne mondiale. Les plus de 35 millions de personnes infectées par le VIH vivent, dans 9 cas sur 10, dans les pays en développement. La population vivant dans des conditions d'extrême pauvreté compte deux tiers de femmes.

Il existe un large consensus au sein de la communauté internationale pour faire de la réduction de la pauvreté l'objectif premier de la coopération au développement. Des objectifs de développement international ont été fixés d'un commun accord. En particulier, il a été décidé de réduire l'extrême pauvreté de moitié d'ici 2015.

La réduction de la pauvreté est désormais l'objectif fondamental de la politique de développement de la CE (comme le précise la déclaration du Conseil, du 10 novembre 2000, sur la politique de développement de la CE). Le présent document de travail des services de la Commission vise à identifier les méthodes utilisées pour favoriser une plus grande concentration de la coopération au développement sur la pauvreté, ainsi que les mesures qu'il reste à prendre dans ce domaine. Il met également l'accent sur la nécessité de distinguer les actions qui contribuent directement à la réduction de la pauvreté de celles qui y contribuent de façon indirecte.

71. La source de la section A est le document de travail des services de la Commission SEC(2001)1317 du 26.7.2001.

Le présent document traite essentiellement des éléments suivants :

- Les principes mis en œuvre par la CE pour affecter davantage de ressources à la réduction de la pauvreté ;
- Les documents de stratégie par pays (DSP)⁷² de la CE et sa contribution aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté ;
- La maximisation de l'incidence des programmes communautaires sur la réduction de la pauvreté dans les domaines prioritaires de la politique de développement de la CE ;
- Les instruments, outils et méthodes de travail permettant d'intégrer la réduction de la pauvreté.

A.2. Le cadre de la politique de coopération pour le développement de la CE

La politique de développement de la CE (COM 2000/212 du 26 avril 2000) et la déclaration approuvée par le Conseil et la Commission le 10 novembre 2000 insistent sur le fait que la réduction de la pauvreté constitue l'objectif fondamental de la politique de coopération au développement de la CE et identifient les principales priorités du soutien communautaire dans ce domaine.

La couverture géographique de la politique de développement correspond aux pays en développement à faible revenu et à revenu intermédiaire du classement établi par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.⁷³

L'Accord de Cotonou (2000) définit, pour vingt ans, le cadre juridique d'un partenariat global entre 77 pays ACP, la Communauté et ses Etats membres, qui englobe le commerce, les relations politiques et la coopération au développement. L'accord précise que *"le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale"*.

Outre l'Accord de Cotonou, la CE assume la gestion de trois programmes d'assistance et de coopération au développement (auxquels vient s'ajouter le partenariat stratégique avec les Balkans occidentaux) couvrant quatre régions, et est responsable, en particulier, de l'élaboration des documents de stratégie et de programmation. Ces programmes d'assistance et de coopération concernent les pays d'Europe centrale et orientale (Takis), le partenariat euro-méditerranéen, l'Asie et l'Amérique latine. Ces programmes mettent tous fortement l'accent sur la réduction de la pauvreté. Ils visent aussi à promouvoir plus généralement la transition, les réformes et la stabilisation.

Tous les programmes comportent des actions visant à lutter *directement* contre la pauvreté. D'autres actions s'y attaquent également de façon *indirecte*. Les politiques communautaires se fondent *généralement* sur le fait que si la croissance est un facteur nécessaire de réduction de la pauvreté, elle n'est toutefois pas suffisante ; et les politiques économiques, sociales et environnementales qui

72. Le terme "documents de stratégie par pays" (DSP) se réfère aux stratégies de coopération élaborées en faveur des pays ACP conformément à l'Accord de Cotonou, ainsi qu'aux DSP élaborés pour d'autres pays en développement.

73. Pour une liste complète des pays bénéficiaires de la politique de développement, voir l'annexe 7 du document COM (2000)212.

accompagnent le processus de croissance et de développement doivent viser à combattre les inégalités en termes de répartition des ressources générées, et veiller à ce que les ressources dont dépendent la croissance économique et les moyens de subsistance des pauvres soient utilisées de façon à garantir la durabilité des progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté. Il conviendrait de prévoir des actions spécifiques destinées à créer des opportunités économiques pour les pauvres, par le biais de mesures tant directes qu'indirectes.

B. Environnement et développement durable: résumé

L'article 6 du Traité instituant la Communauté européenne, tel qu'amendé par le Traité d'Amsterdam, stipule que "les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans les politiques et les activités communautaires en vue notamment de promouvoir le développement durable". Dans cette optique, la stratégie CE⁷⁴ formulée dans ce document vise à renforcer les interconnexions et le soutien mutuel existant entre les piliers du développement durable en plaçant surtout l'accent sur la durabilité de l'environnement.

Les pays en développement eux-mêmes ont la responsabilité initiale d'identification et des questions de l'environnement et de leurs réponses, ainsi que l'intégration des considérations environnementales dans leurs politiques. La coopération économique et en matière de développement devrait supporter les efforts des pays en développement afin de protéger leur propre environnement ainsi que l'environnement global. C'est pourquoi un dialogue grandissant sur les questions environnementales entre les pays partenaires est de première importance.

Les politiques CE devraient toutes être cohérentes envers les pays tiers et les incidences, y compris sur l'environnement, de ces politiques sur les pays en développement devraient être analysées. Lors de la conception des réformes structurelles en vue du développement économique et social durable, les responsables politiques CE en matière de coopération et les pays en développement devraient accorder une attention toute particulière à la capacité de gestion de l'environnement et aux fonctions publiques de réglementation et de contrôle dans le domaine de l'environnement. Dans le contexte de l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale, la CE devrait tenter d'incorporer les considérations environnementales et de développement durable dans le prochain cycle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le secteur privé en développement devrait aussi prendre en compte ces considérations environnementales. Par ailleurs, il faut reconnaître, dans le cadre de la campagne contre la pauvreté, les liens à la fois positifs et négatifs existant entre pauvreté et environnement.

La CE comme les pays en développement font parties d'un grand nombre de processus et d'accords environnementaux. La CE devrait soutenir les efforts réalisés par ces pays afin de participer effectivement aux négociations, de remplir leurs obligations en identifiant les priorités spécifiques à chaque pays et en mettant au point des politiques et des mesures appropriées dans le respect des accords environnementaux existants et émergents. A cet égard, la Commission met particulièrement l'accent sur les principales conventions environnementales des Nations unies concernant le climat, la biodiversité et la désertification, et le rôle que les pays en développement peut jouer par rapport à ces questions environnementales globales.

En dépit de leur importance significative, les financements CE octroyés à des fins spécifiquement environnementales restent relativement modestes par rapport à l'ensemble des aides CE. Dès lors, il faut poursuivre et renforcer l'intégration des considérations environnementales aux fins desquelles

74. La source de la section B est la Communication de la Commission du 20 octobre 1999, COM(1999)499.

sont consacrées les aides CE et dans la programmation et le cycle de projet. Les directives révisées sur l'intégration de l'environnement se révèlent donc d'une importance particulière, tout comme la capacité du personnel existant de la Commission à intégrer les aspects environnementaux et celle des pays partenaires à assumer plus de tâches et de responsabilités. Les performances environnementales des aides CE sont jugées au moyen d'évaluations régulières et d'indicateurs.

Il existe de nombreuses opportunités et options permettant d'intégrer davantage les aspects environnementaux dans la coopération CE en matière d'économie et de développement. Le défi consiste à assurer, de façon crédible et transparente, qu'elles sont entièrement exploitées et que le processus d'intégration avance à un rythme soutenu. Les facteurs clés de réussite sont les suivants:

- Un engagement politique profond à travailler au processus d'intégration.
- Le renforcement des accords institutionnels.
- Une gestion saine du processus d'intégration de l'environnement pour qu'il se déroule globalement bien.

C. L'égalité des sexes et le développement

Les questions de genre⁷⁵ revêtent des dimensions sociales, économiques et culturelles, qui concernent tous les domaines et les secteurs de développement, et sont d'une importance cruciale pour la réalisation des activités de développement. L'intégration des questions de genre dans la politique communautaire de coopération au développement est un élément déterminant pour le maintien à long terme des effets des activités de développement. Les possibilités, pour les femmes, de contribuer aux changements des politiques de développement et de bénéficier des résultats des projets dans les mêmes conditions que les hommes dépendent non seulement de leur sexe biologique mais également de leur rôle et des interactions entre elles et la communauté. Ces éléments sont déterminés par les traditions culturelles, la législation, les préjugés et les attentes.

L'intégration systématique des questions de genre dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté en matière de développement sont l'une des dispositions de la Résolution n° 12847/95 du Conseil sur l'intégration des questions de genre dans la coopération au développement. Ce processus d'intégration est maintenant dans une phase déterminante; en effet, des outils opérationnels existent - comme l'évaluation de l'impact des politiques sur l'égalité hommes-femmes (instruments permettant de déterminer si les besoins des femmes et des hommes sont pris en compte de la même manière dans les programmes et les projets), des indicateurs de suivi et l'intégration des questions de genre dans la gestion du cycle des projets - mais leur utilisation doit être encouragée à tous les niveaux.

La Commission soutient la participation des femmes au développement depuis 1988. Actuellement, ses travaux portent principalement sur l'intégration des questions de genre dans les politiques, les projets et les programmes relatifs au développement. La Commission a contribué de façon importante à la préparation de la quatrième conférence mondiale sur les femmes qui s'est tenue à Pékin en 1995 et au suivi de la Déclaration de Pékin et de sa plate-forme d'action. La Commission propose régulièrement à son personnel des formations internes et une assistance directe sur les questions de genre. Des communications et des rapports détaillés sur l'intégration des questions de genre dans la coopération au développement ont été fournis au Conseil et au Parlement, conformément à la résolution et au règlement du Conseil sur l'intégration des questions de genre dans la coopération au

75. Cette déclaration sur l'égalité des sexes se trouve sur le site web de l'UE à l'adresse http://europa.eu.int/comm/development/sector/social/gender_en.htm.

développement. Le Règlement (base juridique du poste budgétaire spécifique à l'intégration des questions de genre) a été adopté en décembre 1998.

Comme l'intégration des questions de genre dans la coopération au développement est un processus à long terme, la nécessité de renforcer la prise en compte de l'égalité hommes-femmes demeure considérable. Les conditions nécessaires sont maintenant meilleures, notamment grâce aux nouvelles méthodes de travail et aux nouveaux instruments disponibles comme le document de base sur l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes, le Plan d'action pour l'intégration du genre, des outils d'examen des propositions de projets et le genre en tant qu'un des paramètres généraux d'évaluation des programmes et des projets. La Commission soutient les plans d'action nationaux fondés sur la plate-forme d'action adoptée à Pékin et mis en œuvre dans les pays en développement et doit poursuivre ses efforts dans ce sens.

D. Le rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation

Au cours de ces dix dernières années, la Commission européenne (CE) a adopté un certain nombre de communications relatives aux droits de l'homme et à la démocratisation. La présente communication⁷⁶ n'a pas pour ambition de changer radicalement la politique suivie. Elle vise plutôt à replacer cette politique dans le cadre de l'approche stratégique générale que suivra la Commission en matière de relations extérieures pour les années à venir. A la suite des changements survenus dans l'environnement extérieur et des réformes internes à la Commission, il est nécessaire de réorienter les stratégies en matière de droits de l'homme et de démocratie et de faire en sorte, en particulier, que ces questions imprègnent l'ensemble des politiques, des programmes et des projets communautaires. Tout au long de ce document, il est principalement question d'établissement de priorités, d'orientations, d'apports et d'impacts. La Commission souhaite être jugée sur ses résultats en matière de respect des objectifs de l'Union européenne (UE). La présente communication esquisse la voie à suivre.

La base de l'action de l'UE est claire. L'Union européenne cherche à défendre le caractère universel et indivisible des droits de l'homme - sur les plans civil, politique, économique, social et culturel réaffirmé par la conférence mondiale des droits de l'homme à Vienne en 1993. L'Union européenne défend également le principe selon lequel les droits des femmes et des fillettes sont inaliénables, indivisibles et font partie intégrante des droits de l'homme universels, ainsi que l'a réaffirmé la déclaration de Pékin et sa plate-forme d'action. La protection de ces droits, la promotion d'une démocratie pluraliste, de même que l'établissement de réelles garanties pour l'Etat de droit et la lutte contre la pauvreté font partie des objectifs fondamentaux de l'Union européenne. Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1er mai 1999, réaffirme, dans son article 6, que l'Union européenne «est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres» et souligne, dans son article 49, que le respect de ces principes est également requis pour les pays

76. Il s'agit de la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 8 mai 2001 intitulée *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers* [COM(2001)252 final]. Les autres communications sur le sujet sont les suivantes : *L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme*, COM(95)567 final ; *La prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, COM(95)216 final ; *Démocratisation, Etat de droit, respect des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques: les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP*, COM(98)146 final ; *La lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme dans les pays candidats à l'adhésion*, COM(99)256 final ; *La communication sur l'assistance et l'observation électorales de l'Union européenne*, COM(2000)191 final.

candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Il a également introduit, à l'article 7, un mécanisme destiné à sanctionner les violations graves et persistantes des droits de l'homme par les Etats membres de l'Union européenne. Ce mécanisme a encore été renforcé par le traité de Nice conclu en décembre 2000. Il a aussi étendu l'objectif de promotion du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la coopération au développement à toutes les autres formes de coopération avec les pays tiers (art.181bis TCE).

L'action de la Commission dans le domaine des relations extérieures sera guidée par le respect des droits et des principes contenus dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union, officiellement proclamée lors du sommet de Nice en décembre 2000, ce qui aura pour effet de renforcer la cohérence entre les approches internes et externes de l'Union européenne. La Charte sensibilise les citoyens de l'Union européenne à l'importance capitale et au bien-fondé des droits fondamentaux par un travail de codification réalisé à partir de sources d'inspiration diverses, telles que la Convention européenne des droits de l'homme, des traditions constitutionnelles communes et des instruments internationaux.

L'Union européenne est bien placée pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme. Elle cherche en permanence à améliorer sa propre gestion démocratique des affaires publiques, tandis que la Commission s'apprête à adopter un livre blanc sur ce thème. Fait unique parmi les acteurs internationaux, les quinze Etats membres de l'Union sont tous des démocraties ayant intégré les mêmes principes issus des traités dans leurs politiques intérieures et extérieures. Cela donne à l'Union européenne un poids politique et moral considérable. Qui plus est, en tant qu'acteur économique et politique jouissant d'un rayonnement diplomatique international et consacrant un important budget à l'aide extérieure, l'Union européenne possède à la fois une influence et un pouvoir de négociation qu'elle peut mettre au service de la démocratisation et des droits de l'homme.

Depuis 1992, la CE a inclus dans tous ses accords avec des pays tiers une clause faisant du respect des droits de l'homme et de la démocratie un «élément essentiel» des relations de l'Union européenne. Cette clause est unique dans les accords bilatéraux. Cette approche a été encore développée dans l'accord de Cotonou signé avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en juin 2000, qui se fonde sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques. Elle constitue une étape essentielle dans l'élaboration des politiques de l'Union européenne en matière de droits de l'homme.

En novembre 2000, le Conseil et la Commission ont adopté une importante déclaration conjointe sur la politique communautaire de développement,⁷⁷ qui a été saluée par le Parlement européen (PE). Avec la réforme de la gestion de l'aide extérieure, cette déclaration constitue un cadre nouveau pour la mise en œuvre de la politique communautaire de développement. Cette nouvelle politique de développement repose fermement sur le principe d'un développement humain et social à la fois viable, équitable et participatif. La promotion des droits de l'homme, de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gestion des affaires publiques en fait partie intégrante.

La réduction de la pauvreté, qui est l'objectif numéro un de la politique communautaire de développement, ne sera durablement acquise qu'avec l'avènement de véritables démocraties participatives et de gouvernements responsables. Les gouvernements corrompus et autocratiques sont susceptibles de détourner l'aide au développement, soit pour maintenir la répression, soit à des fins d'enrichissement personnel, au détriment de leurs populations. Ce genre de gouvernements sont également sources de conflits et d'instabilité dans leur région. Les gouvernements démocratiques et pluralistes respectueux des droits des minorités sont moins enclins à recourir au nationalisme, à la

77. Déclaration conjointe du Conseil et de la Commission sur la politique communautaire de développement, du 10 novembre 2000, disponible sur: http://europa.eu.int/comm/development/lex/fr/council20001110_fr.htm.

violence ou à l'agression, tant sur le plan intérieur qu'à l'encontre de leurs voisins et des autres pays. Conflits et instabilité sont coûteux sur le plan humain. Ils risquent également de coûter cher à l'Union européenne, en sa qualité de premier fournisseur d'aide au monde et de destination prisée par les immigrants.

Le processus de la mondialisation est porteur d'un espoir de liberté, de justice et de prospérité. Mais il a également ses aspects négatifs. Il est à craindre, en effet, que la mondialisation ne nuise au "bien-être" des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la planète, que les pays et les populations ne puissent tous tirer parti de ses avantages potentiels et qu'elle ne débouche sur une uniformité des valeurs culturelles. Il convient de prêter une attention particulière aux droits des groupes vulnérables et de renforcer ceux qui risquent l'exclusion, afin d'éviter que le processus de la mondialisation ne creuse le fossé existant entre les milliards d'individus qui en profitent et les autres milliards qui restent plongés dans une misère noire. L'Union européenne a un rôle à jouer en apportant des réponses positives à ces préoccupations. Au moyen de sa politique en faveur des droits de l'homme et de la démocratisation, elle peut contribuer à faire de la mondialisation un processus véritablement participatif.

L'Union européenne doit également encourager d'autres acteurs internationaux, tels que les entreprises multinationales, à contribuer pleinement à améliorer le respect des droits de l'homme dans le monde et à user de leur influence souvent considérable dans les pays en développement afin d'aider ces derniers, plutôt que de saper leurs efforts en vue d'un développement durable. Ces entreprises ont intérêt à agir de la sorte car des pays stables et des sociétés libres sont également les meilleurs endroits pour investir et faire des affaires. Pour cette raison, la promotion des droits de l'homme et de la démocratie constitue, de surcroît, un complément essentiel au soutien communautaire visant à faciliter échanges et investissements multilatéraux.

La déclaration conjointe sur la politique communautaire de développement souligne l'importance de concentrer la coopération communautaire au développement sur certains secteurs. Elle voit dans le renforcement des capacités institutionnelles (notamment en matière de démocratie et de bonne gestion des affaires publiques) un domaine stratégique pour les activités communautaires. Elle compte aussi la promotion des droits de l'homme, l'égalité entre hommes et femmes et les droits des enfants parmi les principes à intégrer dans les activités de coopération. Cette déclaration de politique et la réforme en cours de la gestion de l'aide extérieure constituent un cadre nouveau pour les activités de la Commission en faveur des droits de l'homme et de la démocratisation.

La présente communication recense trois domaines dans lesquels la Commission a un rôle actif à jouer. Elle peut ainsi:

- Promouvoir des politiques cohérentes pour soutenir les droits de l'homme et la démocratisation. La cohérence doit être de mise entre les politiques de la Communauté européenne, mais aussi entre celles-ci et les autres actions menées par l'Union européenne, notamment dans le cadre de la «Politique étrangère et de sécurité commune». Il convient également de promouvoir une action cohérente et complémentaire entre l'Union européenne et les Etats membres, en particulier en ce qui concerne la promotion et l'intégration des droits de l'homme dans l'aide au développement et d'autres aides officielles.
- Donner une plus grande priorité aux droits de l'homme et à la démocratisation dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers et prendre davantage les devants, notamment en utilisant les possibilités offertes par le dialogue politique, le commerce et l'aide extérieure.

- Adopter une approche plus stratégique de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), en mettant les programmes et projets sur le terrain au diapason des engagements communautaires en matière de droits de l'homme et de démocratie.

E. Prévention des conflits

Le nombre sans cesse croissant de causes de conflit dans le monde appelle une coopération internationale et une action multilatérale d'un genre nouveau. L'UE, qui représente en soi une entreprise de paix et de prospérité, a un rôle important à jouer dans l'effort global de prévention des conflits.⁷⁸ Pour cela elle a, à sa disposition, un vaste éventail d'instruments de long terme ou de court terme.

Aussi bien vers ses voisins immédiats qu'à travers le monde, l'Union cherche à projeter la stabilité en soutenant **l'intégration régionale** et en nouant des **liens commerciaux**. Sa longue expérience en la matière lui donne un avantage certain. Le soutien direct aux structures régionales en Afrique ou les concessions commerciales autonomes aux Balkans occidentaux sont des exemples d'instruments ayant une dimension de stabilisation à long terme.

La **politique de développement et les autres programmes de coopération** constituent les instruments les plus puissants de la Communauté pour traiter les causes profondes de conflit. A cet égard il est nécessaire d'adopter une approche intégrée et véritablement de long terme qui permettra de prendre en compte tous les aspects de stabilité structurelle dans les pays à risque. Ce faisant, la coordination entre la Commission et les Etats membres doit être assurée. A un niveau pratique les documents stratégiques (Country Strategy Papers) élaborés pour chaque pays recevant une aide communautaire seront les outils principaux permettant d'intégrer cette approche dans les programmes de coopération. Des indicateurs appropriés seront également utilisés.

Dans les pays présentant un risque de conflit il peut apparaître nécessaire de concentrer notre aide extérieure en vue d'assurer l'émergence ou la ré-émergence d'un environnement politique favorable (par exemple: **soutien à la démocratie, à l'Etat de droit, à la société civile, aux médias indépendants, à l'égalité des genres**). Il peut également s'avérer nécessaire pour la Communauté de s'engager plus avant dans **la réforme du secteur de la sécurité**. Dans les pays émergeant d'un conflit, la Communauté devrait contribuer à la consolidation de la paix à travers des programmes spécifiques tels que les programmes de **réhabilitation**.

Une autre façon d'intégrer la prévention des conflits est de trouver des moyens plus efficaces, au sein de l'Union et dans un contexte international plus vaste, de traiter certaines **questions transversales** ayant un rôle clé dans l'émergence de tensions ou de conflits. Les plus importantes concernent la drogue, les armes légères, les ressources naturelles, la dégradation de l'environnement, les flux migratoires, le trafic d'êtres humains et dans une certaine mesure les intérêts privés dans des zones instables. Les instruments communautaires intervenant dans ces domaines peuvent être développés.

En parallèle de son action préventive de long terme, l'Union devrait améliorer **ses capacités à réagir rapidement** à la détérioration brutale d'une situation dans un pays donné. Disposer de mécanismes efficaces d'alerte rapide est alors évidemment nécessaire. Dans un contexte de pré-crise, un certain nombre d'instruments communautaires et en particulier le nouveau **mécanisme de réaction rapide**, peuvent être utilisés. L'UE peut déployer un ensemble d'options depuis le **dialogue politique** jusqu'au

78. La source de la section E est l'exposé des motifs présenté dans la Communication de la Commission sur *La prévention des conflits* [COM(2001)211] du 11.4.2001.

Représentants spéciaux y inclus dans le futur les mécanismes de gestion civile des crises. Il est certes possible de les renforcer, de les rendre plus systématiques et plus flexibles mais en fin de compte ils doivent reposer sur une ligne politique commune à tous les Etats membres.

Considérant que les conflits potentiels ignorent les frontières, il est nécessaire que les actions de préventions de long terme fassent l'objet d'une **coopération internationale** et que les réponses aux situations de pré-crisis soient **coordonnées**. L'Union renforcera donc sa coopération avec les partenaires internationaux engagés dans la prévention des conflits tels que les Etats-Unis, le Canada, la Russie, le Japon et la Norvège, les principales organisations internationales (notamment les Nations unies et l'OSCE) et les organisations non gouvernementales.

F. De l'aide alimentaire à la sécurité alimentaire

Depuis une dizaine d'années, la Commission européenne est passée de la notion d'aide alimentaire⁷⁹ à celle de sécurité alimentaire. Deux mots significatifs d'une autre logique. Il s'agit désormais de garantir aux populations les plus démunies et les plus vulnérables un accès durable à une nourriture de qualité. Il s'agit aussi de leur offrir les moyens de s'impliquer dans les activités économiques de ce secteur vital.

Le passage de l'aide alimentaire classique à la lutte contre l'insécurité alimentaire a été consacré, en 1996, par l'adoption par le Conseil d'un Règlement qui définit le cadre juridique actuel du programme "sécurité alimentaire" de la Commission européenne. Ce règlement marque une étape importante **en insérant la sécurité alimentaire dans les politiques de développement durable et de réduction de la pauvreté**.

Il permet de traiter la sécurité alimentaire dans sa globalité en visant à la fois l'offre (augmentation de la production agricole et/ou des importations, système d'information des marchés et développement du secteur privé), la demande (diversification et relèvement des revenus des ménages, accès des populations vulnérables aux services sociaux de base) et la prévention des crises (système d'alerte précoce, restructuration des stocks de sécurité).

Il ouvre aussi la voie au renforcement des capacités des parties prenantes locales et nationales (dont les ministères de l'Agriculture) et au développement de l'appui budgétaire aux gouvernements bénéficiaires.

Différents instruments sont ainsi privilégiés, notamment l'accès aux facteurs de production (intrants, semences, équipements, sécurisation des titres fonciers), au crédit, à l'information, au développement des emplois non agricoles, à la diversification des revenus des ménages, au renforcement des compétences et à la participation aux prises de décisions ainsi qu'à la garantie des droits des communautés. Autant d'éléments qui sont, en réalité, étroitement associés au traitement de la pauvreté.

Enfin ce Règlement reconnaît la priorité donnée au ciblage du programme de sécurité alimentaire sur les populations les plus vulnérables et les Pays les moins avancés (PMA).

79. Les sources de la section F sont le document de travail des services de la Commission sur *La mise en œuvre de l'aide extérieure de la Commission européenne*, D(2001)32947, et le Règlement n°1292/96 adopté par le Conseil de l'Union européenne le 27 juin 1996.

G. Sécurité alimentaire et stratégies existantes

Pour être efficace, la lutte contre l'insécurité alimentaire doit être menée de manière concertée et coordonnée. Elle doit développer des opportunités de synergie et de complémentarité avec les différents programmes communautaires de développement et en tenant compte de l'action des autres donateurs. La Commission respecte, de ce fait, la Convention internationale relative à l'aide alimentaire (voir l'encadré III-2).

Encadré III-1. Evaluation du programme

Comme prévu dans le Règlement, la Commission a fait procéder, en 2000, à une évaluation indépendante de son programme d'aide et de sécurité alimentaire. Celle-ci a démontré la pertinence du programme de sécurité alimentaire pour la lutte contre la pauvreté et la nécessité de le maintenir. En effet, le maintien d'un instrument spécifique permet de soutenir les efforts communautaires dans trois directions :

- Le domaine de l'insécurité alimentaire structurelle (première étape dans la réduction à long terme de la pauvreté), les situations liées aux insuffisances d'approvisionnement alimentaire et les problèmes nutritionnels spécifiques.
- La nécessité d'établir des relais entre aide d'urgence, remise en état et aide au développement.
- Les engagements pris par la CE à travers des accords internationaux et des initiatives multilatérales quant à la définition de cadres stratégiques de la lutte contre la pauvreté.

L'évaluation a principalement souligné la nécessité d'une cohérence de l'ensemble des actions communautaires, au-delà de la sécurité alimentaire, dans une stratégie globale par pays. En particulier, les stratégies par pays doivent tirer parti de tous les instruments disponibles, d'une manière cohérente et complémentaire.

Afin de permettre une appréciation plus précise de l'impact de ce programme, il a été recommandé de mettre au point des critères spécifiques et des indicateurs vérifiables pour l'ensemble des projets et des programmes et de mener un suivi et une évaluation systématiques des actions engagées sur le terrain.

Encadré III-2. Convention internationale relative à l'aide alimentaire

Cadre de référence des principaux donateurs, cette convention fixe les engagements annuels minima de l'aide alimentaire des pays signataires* et établit des règles communes afin de limiter les effets pervers de l'aide alimentaire. Telle que renégociée en 1999, cette convention internationale vise une meilleure intégration de l'aide alimentaire dans le cadre global de l'appui à la sécurité alimentaire.

* Argentine, Australie, Canada, CE et Etats membres, Etats-Unis, Japon, Norvège, Suisse.

Programmes communautaires

Le programme sécurité alimentaire intervient dans différentes zones régionales, qui ont chacune des accords de coopération spécifiques avec l'UE, en fonction desquels seront recherchées des opportunités de synergie et de coopération. Cela concerne tout particulièrement les programmes FED (Afrique, Caraïbes, Pacifique), ALA (Amérique latine, Asie), MED (Méditerranée), OBNOVA (ex-Yougoslavie et Balkans) et Tacis (Nouveaux Etats Indépendants). Ce souci de cohérence est dorénavant formalisé dans l'élaboration d'une stratégie communautaire unique par pays,

garante d'une indispensable complémentarité inter-programmes et d'une coopération avec d'autres bailleurs de fonds, notamment les Etats-Unis.

Au niveau de l'Union, les Etats membres approuvent les orientations stratégiques du programme sécurité alimentaire et les propositions de financement par pays et par partenaire. Il existe, en outre, un code de conduite sur l'aide alimentaire entre les Etats membres et la Commission. Sur le terrain, la coordination s'effectue au cas par cas, en fonction de l'implication des donateurs et de la nature des programmes mis en œuvre.

Accords spécifiques

Il existe par ailleurs des accords spécifiques de coordination, comportant un volet de sécurité alimentaire, avec certains donateurs. Ainsi, dans le cadre du dialogue Etats-Unis-CE, la coopération entre la Commission et l'agence de coopération USAID se concentre sur sept pays pilotes : le Bangladesh, la Bolivie, l'Ethiopie, Haïti, le Kirghizistan, le Malawi et le Mozambique.

Encadré III-3. Les pays d'intervention

La concentration des interventions de la Commission sur les pays les plus vulnérables est l'une des priorités de la politique communautaire de sécurité alimentaire. Directes ou indirectes, ces interventions ciblent une trentaine de pays, pour la plupart à faible revenu et à déficit vivrier. Selon la nature des contraintes alimentaires, deux groupes de pays se distinguent : les pays d'intervention structurelle et les pays en crise ou post-crise.

Les pays d'intervention structurelle

Il existe, dans ces 20 pays, une volonté gouvernementale en faveur d'une politique de sécurité alimentaire à long terme, déjà élaborée ou en cours de négociation.

Arménie – Azerbaïdjan – Bangladesh – Bolivie – Burkina Faso – Cap-Vert – Ethiopie – Géorgie – Haïti – Honduras – Kirghizistan – Madagascar – Malawi – Mauritanie – Moldavie – Mozambique – Nicaragua – Niger – Pérou – Yémen

Les pays en crise ou post-crise

Dans 14 pays, les interventions sont de nature plus conjoncturelle. La fourniture d'aide alimentaire, d'outils et de semences prédomine, assortie d'appuis techniques et financiers complémentaires, de manière à prévenir les risques de famine ou contribuer à la restauration du tissu socio-économique affecté par les conflits.

Albanie – Angola – Corée du Nord – Equateur – Erythrée – Liberia – Monténégro – Palestine – R.D. Congo – Rwanda – Sierra Leone – Somalie – Soudan – Tadjikistan

Distribution géographique

Zones géographiques	Valeur (millions EUR)
ACP	236.83
Asie	61.34
Amérique latine	34.31
NEI	41.43
Europe	11.00
Méditerranée et Moyen-Orient	24.80
Autres	48.70
Total	458.41

H. La promotion de transports durables dans la coopération pour le développement

La présente communication indique comment les actions de soutien au secteur des transports⁸⁰ menées par la Communauté et les Etats membres dans les pays en développement s'inscrivent dans le cadre de la réalisation des objectifs généraux du développement énoncés dans le Traité instituant la Communauté européenne. Pour ce faire, elle présente une approche sectorielle globale s'appliquant à l'ensemble des modes de transport - routes, chemins de fer, transports aérien, maritime et fluvial - ainsi qu'aux services facilitant la circulation des biens et le déplacement des personnes. Cette approche fondée sur un cadre de principes visant à atteindre des objectifs de développement plus généraux permet d'élaborer une stratégie qui assurera des transports durables, c'est à dire fiables aussi bien au plan économique et financier que du point de vue institutionnel, respectueux de l'environnement et prenant en compte les intérêts de la collectivité.

L'approche adoptée par la Communauté tire parti de l'expérience acquise par la Commission européenne dans ses relations avec les Etats membres de l'UE, les pays bénéficiaires et d'autres pays donateurs. Depuis 1963, l'aide au transport s'est largement concentrée sur l'Afrique, les Caraïbes, et la région pacifique (ACP). Dans les années 90, le transport a été inclus dans la coopération au développement avec les pays de la région méditerranéenne, de l'Asie et de l'Amérique latine, et des nouveaux Etats indépendants. La région ACP reste le principal bénéficiaire de l'aide financière dans le secteur des transports, avec les affectations de fonds allant actuellement jusqu'à près de 40 % du montant des programmes indicatifs nationaux et régionaux convenus. La Communauté se place ainsi au rang des principaux pays donateurs opérant dans les pays ACP, au même titre que la Banque mondiale.

Pour atteindre les objectifs du développement, l'approche sectorielle s'appuie sur des principes selon lesquels les transports doivent répondre aux besoins des parties prenantes, être sûrs et efficaces, pratiquer des tarifs abordables et avoir un minimum d'impact négatif sur l'environnement. Pour contribuer utilement au développement économique et social, le secteur des transports doit recevoir une dotation appropriée dans les budgets nationaux, avec priorité donnée à l'entretien des réseaux. Pour améliorer sa rentabilité, il doit s'appuyer sur la constitution de partenariats entre secteurs public et privé, dans lesquels la compétence des pouvoirs publics est plus d'ordre réglementaire et de contrôle. Par ailleurs, grâce à la libre circulation du trafic en transit, les pays en développement pourront mieux s'insérer dans l'économie mondiale. Enfin, les transports doivent être sûrs pour tous et donner aux hommes et aux femmes la possibilité de se déplacer et d'utiliser les services de transport, ainsi qu'une égalité des chances et des perspectives d'avenir, notamment aux plus défavorisés.

80. Les sources de la section G sont la *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen* COM(2000)422 final du 6.7.2000, et certaines lignes directrices concernant la programmation définies par les services de la Commission.

La stratégie de développement de transports durables prend en compte des questions sectorielles et des problématiques transversales. Au plan économique, elle nécessite l'équilibre des dépenses publiques, une concurrence loyale et une juste tarification des services. Au plan financier, elle requiert une participation accrue du secteur privé dans les domaines des chemins de fer, des ports maritimes et fluviaux et des aéroports, alors que pour les routes, il s'agit plutôt d'avoir des sources de revenus suffisant à leur entretien. Au niveau institutionnel, cette stratégie demande plus d'autonomie dans la gestion des chemins de fer, des ports et des aéroports, ce qui leur permettrait de commercialiser, voire de privatiser certaines de leurs activités. Dans le cas des réseaux routiers, il s'agit de s'orienter vers des pratiques de gestion commerciale. Des mesures spécifiques sont également à prévoir en matière de prévention des risques environnementaux et de promotion des transports non motorisés. Enfin, le secteur des transports, en tant que fournisseur de moyens de locomotion adaptés et efficaces, devrait pouvoir satisfaire les besoins des populations vivant aussi bien en milieu rural que dans les grandes villes.

Aller de l'avant dans le processus d'organisation de transports durables se subordonne, de l'avis de la Commission européenne et des Etats membres, à l'engagement politique, d'une part, et à l'appropriation d'un tel processus par toutes les parties prenantes, d'autre part, dans les pays en développement. Ces deux composantes sont indispensables à une gestion conjointe des actions de coopération au développement. Pour progresser, il faut également adopter une approche sectorielle et prendre en compte les options de commercialisation et de privatisation. Enfin, aller de l'avant exige de s'attaquer aux questions d'environnement, de sécurité et de prise de conscience des intérêts de la collectivité. Ainsi, pour la première fois à l'échelon communautaire, la priorité est donnée à des actions soutenant des politiques rationnelles et des stratégies abordables; à des mesures de restructuration des organismes de transport publics et privés ainsi que d'optimisation des systèmes de transport existants, avant même de les augmenter ou de les améliorer. La mise en œuvre de ces différentes actions, associée à l'amplification du rôle assumé par la Commission dans la coordination entre les Etats membres et d'autres pays donateurs aideront les pays en développement à définir une approche commune en matière de transports durables pour contribuer efficacement au développement.

Lignes directrices pour la programmation dans le secteur des transports

Des systèmes de transport durables facilitent le développement et contribuent à la réduction de la pauvreté en permettant aux pauvres de se déplacer plus aisément et d'avoir physiquement accès aux emplois, à la santé et à l'éducation. Un accès approprié est essentiel pour la croissance économique et le commerce, et favorise l'intégration. Pour réaliser ces objectifs de développement, il faut que les transports répondent aux besoins des parties prenantes, qu'ils soient sûrs, efficaces et d'un prix raisonnable, et qu'ils aient un impact minimum sur l'environnement. Afin de mettre en place des systèmes de transport durables, les pays partenaires doivent adopter une approche sectorielle qui intègre les questions sectorielles et transversales. Cette approche doit assurer la pérennité de ces systèmes du point de vue économique, financier et institutionnel, tout en étant respectueuse de l'environnement et en tenant compte des intérêts de la collectivité.

I. Soutien budgétaire

La Cour a examiné le suivi exercé par la Commission sur l'utilisation des fonds de contrepartie⁸¹ issus des appuis des FED à l'ajustement structurel des pays ACP, et non sur les programmes d'ajustement structurel en tant que tels. L'audit a porté principalement sur 23 conventions de financement conclues

81. La source de la section H est le résumé présenté dans le Rapport spécial N°5/2001 *relatif aux fonds de contrepartie des appuis à l'ajustement structurel affectés à des aides budgétaires (septième et huitième FED)* de la Cour des Comptes, accompagné des réponses de la Commission.

entre 1994 et 1999 avec huit pays ACP. L'essentiel de ces appuis a pris la forme d'aides directes au budget des Etats bénéficiaires, aides qui ont été exécutées et contrôlées en suivant non pas les procédures FED, mais les procédures nationales appliquées aux dépenses publiques des pays ACP.

Les observations sur la gestion de la Commission concernent la portée du ciblage des dépenses budgétaires, la mise à disposition des fonds, le recours à l'assistance technique et aux audits ainsi que l'organisation administrative de ses services. Certaines faiblesses constatées dans ces différents domaines confirment l'importance qu'il y a pour la Commission à suivre de plus près la qualité de la gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires, le volume et la régularité des dépenses dans les secteurs sociaux, ainsi que le recentrage des programmes, en coordination avec tous les acteurs concernés, vers une réduction effective de la pauvreté dans les pays bénéficiaires.

Le contrôle des dépenses ciblées par les appuis des FED a été affecté par le souci de la Commission de soutenir la balance des paiements en même temps que les secteurs prioritaires, notamment sociaux au travers d'un refinancement de dépenses. Ce contrôle n'a pas toujours été efficace car les données sur l'exécution réelle des budgets étaient dans certains cas inexistantes ou inexacts. L'assistance technique a été sous-utilisée. Le suivi de la qualité et de la régularité des dépenses, clé pour l'amélioration des services sociaux, a été tardif. A partir de 1998, la Commission a mieux encadré les audits des programmes. Les irrégularités relevées n'ont pas fait l'objet de remboursements à la trésorerie du FED mais dans plusieurs cas, les nouvelles aides ont été suspendues dans l'attente de mesures de redressement.

Eu égard aux déficiences des procédures d'exécution et de contrôle nationales des dépenses publiques, il n'est pas réaliste de penser que, dans les secteurs prioritaires, les dépenses des Etats bénéficiaires seront toujours effectuées de façon régulière et qu'elles auront un réel effet sur le niveau et la qualité des services sociaux. Les réformes entreprises dans le domaine de la gestion des finances publiques par ces pays sont récentes et ne pourront produire tous leurs effets dans le court terme. Cette réalité a été confirmée par les audits entrepris par la Commission à partir de 1998. L'autorité budgétaire doit être consciente des risques inhérents à l'approche retenue, insister pour que ces risques soient évalués au travers d'audits des dépenses publiques et s'efforcer d'en réduire progressivement l'ampleur en encourageant la mise en œuvre effective des réformes dans les pays ACP, notamment par une action concertée de la communauté des bailleurs de fonds.

Pour mieux maîtriser la mise en œuvre des appuis et leur assurer une évolution conforme aux nouvelles orientations de l'autorité budgétaire, il serait souhaitable que la Commission :

- Appuie ses programmes sur une stratégie et un plan de réforme de la gestion des finances publiques, ainsi que sur une forte coordination de tous les acteurs dans ce domaine.
- Élabore des lignes directrices claires pour que ses services soient mieux à même d'apprécier les progrès dans la gestion des finances publiques de chaque pays concerné, ainsi que la qualité de la dépense sans laquelle les objectifs des programmes risquent de ne pas être atteints.
- Spécifie les modalités du suivi et du contrôle de chaque programme avant la conclusion des conventions de financement.

- Répartisse mieux entre ses services d'une part les responsabilités de suivi des appuis macro-économiques et institutionnels globaux et d'autre part les responsabilités d'appréciation du fonctionnement des secteurs sociaux.
- Assure, en coordination avec le Fonds monétaire international (FMI), une meilleure prévisibilité des appuis budgétaires annuels quelle que soit la source de leur financement.
- Intègre, dans le cadre d'approches multilatérales, ses appuis sectoriels dans le budget des pays bénéficiaires partout où cela est possible.

ANNEXE IV

DÉCLARATIONS DE LA CE RELATIVES A CERTAINS ASPECTS DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES

Quelques déclarations fondamentales

Politique de développement de la Communauté européenne : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 26 avril 2000

L'un des objectifs de la nouvelle politique de développement de la CE est d'assurer la coordination, la complémentarité et la cohérence des politiques et des actions.

"L'article 178 du Traité, et le bon sens, obligent l'Union européenne à vérifier que les objectifs de sa politique de développement sont bien pris en compte lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les pays en développement. Cette vérification de la cohérence est pertinente dans de nombreux domaines de l'action de l'Union, et notamment : le commerce, l'agriculture, l'environnement, l'énergie, la recherche et le développement technologique, la pêche, l'immigration, la politique d'asile, la prévention des conflits, la santé, la concurrence, la protection des consommateurs et l'aide humanitaire."

"Le minimum que l'on puisse exiger est que ceux qui prennent les décisions le fassent en pleine connaissance de ces effets indirects potentiels. Une analyse plus profonde et une quantification de ces effets devront être recherchées. Il restera toujours la possibilité que l'Union européenne décide de mettre en œuvre une politique malgré les effets négatifs indirects et involontaires que celle-ci pourrait avoir sur les pays en développement. Lorsque plusieurs options de mise en œuvre sont possibles, l'on s'efforcera de choisir celle qui risque le moins de porter atteinte aux intérêts des pays en développement."

Politique de développement de la Communauté européenne : Déclaration du Conseil et de la Commission, 10 novembre 2000

Après concertation entre la Commission et le Conseil, une déclaration conjointe comportant le paragraphe suivant sur la cohérence a été publiée :

"Des efforts doivent être déployés pour faire en sorte que les objectifs de la politique communautaire de développement soient pris en compte dans la conception et dans la mise en œuvre des autres politiques ayant un impact sur les pays en développement. Les moyens pour y parvenir consistent en une analyse systématique et approfondie des éventuels effets indirects des mesures dans les domaines particulièrement sensibles et la prise en compte de la problématique du développement dans le processus de décision au sein de la Commission."

Accord de Cotonou sur la coopération ACP-UE : Article 12

L'Accord précise que le Conseil des ministres ACP-UE est responsable du dialogue politique et de l'ensemble des politiques qui ont un effet sur le développement durable des pays en développement. Il dispose aussi que :

"... lorsque la Communauté envisage, dans le cadre de ses compétences, de prendre une mesure susceptible d'affecter, au titre des objectifs du présent accord, les intérêts des Etats ACP, elle en informe ceux-ci en temps utile [...] A la demande [des Etats ACP], des consultations ont lieu à bref délai afin que, avant la décision finale, il puisse être tenu compte de leurs préoccupations quant à l'impact de ces mesures..."

Règlement ALA : coopération de la CE avec l'Amérique latine et l'Asie

Le règlement ALA ne mentionne pas spécifiquement la cohérence des politiques. Adopté en 1992, il doit cependant être révisé en 2002, suite à l'évaluation qui en a été réalisée en 2000-2001.

Définition des missions de la DG Commerce

La DG Commerce a notamment pour mission : "d'assurer, dans le cadre du groupe RELEX, la cohérence entre la politique commerciale et la politique générale des relations extérieures de l'Union d'une part et avec la contribution de l'Union européenne à la gouvernance économique globale d'autre part".

Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche

"Il appartient également à la Communauté de prendre en compte les intérêts des pays émergents et des pays en voie de développement prenant part à la pêche, et à cette fin de veiller à une répartition plus équitable de ressources de pêche [...]. Il convient d'établir des priorités quant à l'action internationale de la Communauté, priorités que l'on peut récapituler comme suit :

Promouvoir là où c'est possible des accords régionaux de pêche qui se prêtent à une meilleure prise en compte du caractère régional de la ressource..."

"Les relations bilatérales de la Communauté doivent être adaptées à l'évolution de la conjoncture. Il faut désormais que les accords de pêche permettent de répondre aux besoins des pays en voie de développement et à leurs aspirations légitimes quant au développement de leur propre secteur de la pêche ..."

Principaux objectifs des politiques communautaires qui ont une incidence sur les pays en développement

Déclaration sur la politique de développement de la CE

La nouvelle politique de développement de la CE a été définie par la communication de la Commission (26 avril 2001) (voir l'encadré 2 au chapitre 1) et la déclaration conjointe du Conseil et de la Commission qui lui a fait suite (10 novembre 2001). Ses principaux objectifs sont les suivants :

- Recentrer les ressources sur la réduction de la pauvreté dans les pays en développement.
- Souligner l'importance de l'appropriation nationale des politiques de réduction de la pauvreté et du cadre offert par les CSLP.
- Axer l'aide au développement de la Communauté sur six domaines prioritaires :
 - Liens entre commerce et développement.
 - Appui à l'intégration régionale et à la coopération.
 - Appui aux politiques macro-économiques et promotion d'un accès équitable aux services sociaux.
 - Transports.
 - Sécurité alimentaire et développement rural durable.
 - Renforcement des capacités institutionnelles, en particulier dans les domaines de la bonne gestion des affaires publiques et de l'Etat de droit.

La politique de développement devra aussi :

- Permettre la prise en compte systématique des considérations liées aux droits de l'homme, à l'égalité entre les hommes et les femmes, aux droits des enfants, à l'environnement, à la prévention des conflits et à la gestion des situations de crise.
- Favoriser une réforme de la gestion de l'aide extérieure de la CE.
- Assurer une réelle coordination, complémentarité et cohérence des politiques et des actions.

Accord de Cotonou : coopération CE-ACP

Le 23 juin 2000, la CE a signé à Cotonou (Bénin) un nouvel accord de partenariat, qui remplace les Conventions de Lomé, avec 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. L'Accord de Cotonou offre un cadre complet couvrant la coopération pour le développement, le commerce et le dialogue politique de 2000 à 2020 (avec une clause de révision tous les cinq ans et un protocole financier pour chaque période de cinq ans).

La Commission fait valoir que ce nouveau partenariat se fonde sur cinq piliers interdépendants :

- Une dimension politique globale.
- Des approches participatives, notamment pour une plus grande participation de la société civile.
- Une concentration sur l'objectif de réduction de la pauvreté.
- Un nouveau cadre de coopération économique et commerciale.
- Une réforme de la coopération financière.

La Commission (DG Développement et EuropeAid) est chargée de l'administration de l'Accord de Cotonou et a mis en place différentes procédures d'approbation des documents de programmation et des propositions de financement. Des propositions peuvent par exemple être présentées au Comité de gestion FED, constitué de représentants des Etats membres, qui se prononce par un vote à la majorité qualifiée. Les principaux aspects de l'Accord de Cotonou sont les suivants :

La dimension politique

L'Accord a une dimension politique plus forte et souligne la nécessité d'un dialogue politique régulier, global et approfondi qui contribue à assurer la paix, la sécurité et la stabilité, et à promouvoir un environnement politique stable et démocratique. Il couvre aussi la bonne gestion des affaires publiques, la consolidation de la paix, la prévention des conflits et les migrations.

Recentrage des stratégies de développement

Les objectifs centraux de la coopération ACP-CE sont la réduction de la pauvreté, en vue de son élimination à terme, le développement durable et l'intégration dans l'économie mondiale. Un appui est fourni dans les domaines suivants :

- Développement économique – investissement et développement du secteur privé, politiques et réformes macro-économiques et structurelles, développement économique sectoriel, tourisme.
- Développement social et humain – secteurs sociaux, questions liées à la jeunesse, développement culturel.
- Intégration et coopération régionales.

Coopération économique et commerciale

Le dispositif de coopération commerciale ainsi créé est beaucoup plus complet et plus ambitieux, mais toujours conforme aux règles de l'OMC. Il comporte trois volets :

- Intégration progressive des Etats ACP dans l'économie mondiale.
- Amélioration de la capacité d'offre et d'échanges des Etats ACP.
- Création d'une nouvelle dynamique commerciale entre les Etats ACP et l'UE.

Note : Un nouvel accord commercial sera négocié pour une période préparatoire (2002-2008) au cours de laquelle le système actuel de préférences commerciales non réciproques sera maintenu. Les PMA continueront en fait de bénéficier d'un traitement préférentiel, leurs produits pouvant pratiquement tous accéder sans restriction et sans contingentement au marché de l'UE (dispositions récemment confirmées dans le cadre de l'initiative "Tout sauf les armes"). Pour les Etats ACP non-PMA, la Commission envisage de négocier des Accords de partenariat économique se fondant sur les initiatives d'intégration régionale mises en place dans le cadre des ACP. Les négociations concernant ces accords de partenariat commenceront en septembre 2002 et les nouveaux accords entreront en vigueur en janvier 2008 au plus tard. En 2004, la Communauté examinera la situation des Etats ACP non-PMA qui ne sont pas en mesure de participer à de tels accords et étudiera les autres possibilités, afin d'aboutir à un nouveau cadre commercial qui soit équivalent à leur situation sur le plan des échanges et compatible avec les règles de l'OMC.

Amélioration des procédures et des dispositifs financiers

Un document de stratégie nationale unique couvrira maintenant toutes les activités de la CE dans un État ACP. Il analysera le programme de politique générale du pays et tiendra compte des activités des autres donateurs et des ONG. Chaque pays recevra pour cinq ans une enveloppe regroupant une allocation de base à laquelle s'ajouteront des montants complémentaires versés au titre de l'allègement de la dette, de l'aide humanitaire ou d'un soutien extrabudgétaire. L'attribution de l'aide n'est plus automatique mais fondée sur les résultats. En outre, les instruments financiers font l'objet d'une rationalisation : toutes les ressources du FED seront désormais acheminées au moyen de deux instruments, le FED (aides non remboursables) et la Facilité d'investissement (capital à risque et prêts) gérée par la BEI.

Règlement ALA : coopération de la CE avec l'Amérique latine et l'Asie

Le règlement ALA (n° 443/92), signé le 25 février 1992, concerne l'aide financière et technique et la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie. Il définit les objectifs suivants, qui relèvent de deux lignes budgétaires principales :

- Coopération financière et technique (315.9 millions EUR en 2000).

Cette aide s'adresse principalement aux populations et aux pays les plus pauvres. Elle est axée en priorité sur les domaines suivants :

- Développement du secteur rural et amélioration de la sécurité alimentaire.
- Amélioration de l'environnement économique, juridique et social du secteur privé.
- Protection de l'environnement et des ressources naturelles.
- Lutte contre la drogue.
- Projets en faveur de la démocratisation, de la bonne gestion des affaires publiques et du respect des droits de l'homme.
- Appui aux institutions nationales, en vue de renforcer leur capacité de gestion des politiques et des projets de développement.
- Coopération régionale dans les domaines de l'environnement, du commerce, du renforcement des institutions, des communications, de l'énergie, etc.

- Coopération économique (115.6 millions EUR en 2000).

Cette coopération est conçue pour servir les "intérêts mutuels" de la Communauté et de ses partenaires. Elle aidera les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie à renforcer les capacités de leurs institutions et à créer ainsi un environnement plus favorable à l'investissement. Elle répondra à trois objectifs :

- Amélioration du potentiel scientifique et technologique ainsi que de l'environnement économique, social et culturel, par la formation et le transfert de compétences.
- Amélioration de la structure des institutions, pour un environnement économique, législatif, administratif et social plus propice à l'investissement.
- Soutien des mesures destinées à promouvoir et à faciliter les échanges, les contacts commerciaux, la formation, etc.

Communauté européenne

Le règlement met fortement l'accent sur la coopération régionale et souligne l'importance des droits de l'homme, de la démocratisation, de la bonne gestion publique, de la protection de l'environnement et la libéralisation des échanges. En vertu de l'article 2, la Communauté peut suspendre la coopération dans les cas de violations persistantes des droits de l'homme ou des principes démocratiques.

La Commission (à savoir la DG RELEX et EuropeAid) est chargée de gérer l'assistance financière et technique, avec l'aide d'un comité composé de représentants des Etats membres (Comité ALA) qui se prononce par un vote à la majorité qualifiée sur les projets de mesures qu'elle lui présente.

Le règlement ALA a fait l'objet d'une évaluation en 2000-2001 et sera révisé début 2002. Il sera probablement fractionné en deux mécanismes distincts, l'un pour l'Asie et l'autre pour l'Amérique latine.

Politique commerciale de la CE

Les accords commerciaux spécifiquement mentionnés dans l'Accord de Cotonou mis à part, la DG Commerce est responsable de la politique du commerce extérieur de la Communauté européenne. Elle a notamment pour mission :

- De définir les intérêts commerciaux de la Communauté européenne, sur le plan offensif et défensif.
- De négocier, selon les besoins, des accords commerciaux bilatéraux, régionaux ou multilatéraux.
- D'assurer le suivi et la mise en œuvre des accords internationaux en s'appuyant sur le mécanisme de règlement des différends de l'OMC et sur les instruments de défense du commerce de la Communauté.
- De participer à l'élaboration et au suivi des politiques internes ou externes de la Communauté qui ont un impact sur les échanges commerciaux et les investissements extérieurs de l'Union (marché intérieur, consommateurs, technologie, par exemple).
- D'assurer, dans le cadre du groupe RELEX, la cohérence entre la politique commerciale et la politique générale de relations extérieures de l'Union.
- D'assurer une information claire et complète du public, des partenaires sociaux, de la société civile et des milieux professionnels.

Solutions proposées en faveur de la cohérence des politiques dans le domaine de la pêche

Le Parlement européen, le Conseil, la DG Développement et les ONG, regroupés au sein de la Coalition pour des accords de pêche équitables (CAPE), ont proposé diverses solutions pour améliorer la cohérence :

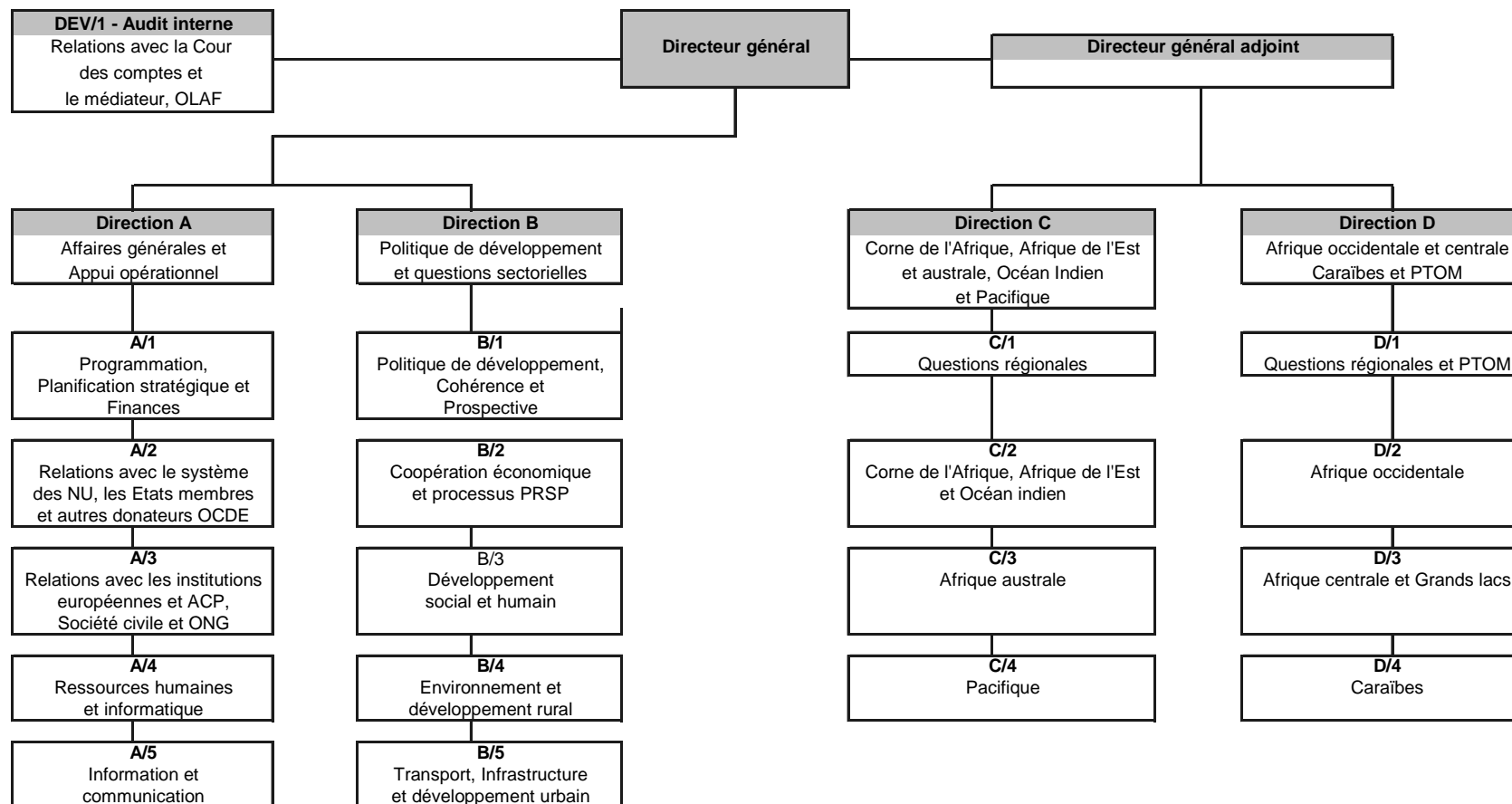
- Veiller à ce que les accords de pêche soient pleinement compatibles avec la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, qui prévoit qu'un tel accord ne peut être signé que s'il existe des ressources excédentaires dans les eaux du

pays partenaire, le secteur de la pêche artisanale locale conservant des droits prioritaires.

- Effectuer une évaluation des stocks et des études d'impact pour chaque nouvel accord de pêche.
- Charger un comité de scientifiques d'assurer le suivi de chaque accord.
- Consulter le secteur local de la pêche au sujet de chaque accord et de ses incidences.
- Se conformer au principe de précaution pour définir les totaux admissibles de capture.
- Prévoir des activités de formation et de coopération scientifique et technique pour soutenir le développement du secteur local de la pêche et l'aider à se conformer aux normes d'hygiène.
- Charger un groupe de travail conjoint sur la pêche et le développement, au sein du Conseil, d'élaborer un code de conduite pour une pêche responsable.
- Accroître la transparence en ce qui concerne la compensation financière de la CE, en particulier lorsqu'elle est versée à des pays en développement où elle dépasse largement le budget du programme de développement de la CE.
- S'assurer de la prise en compte de ces nouvelles dispositions, ainsi que de celles qui figureront dans la future PCP, dans les accords en cours de renouvellement.
- Veiller à ce que les transferts de navires aux pays en développement n'augmentent plus.

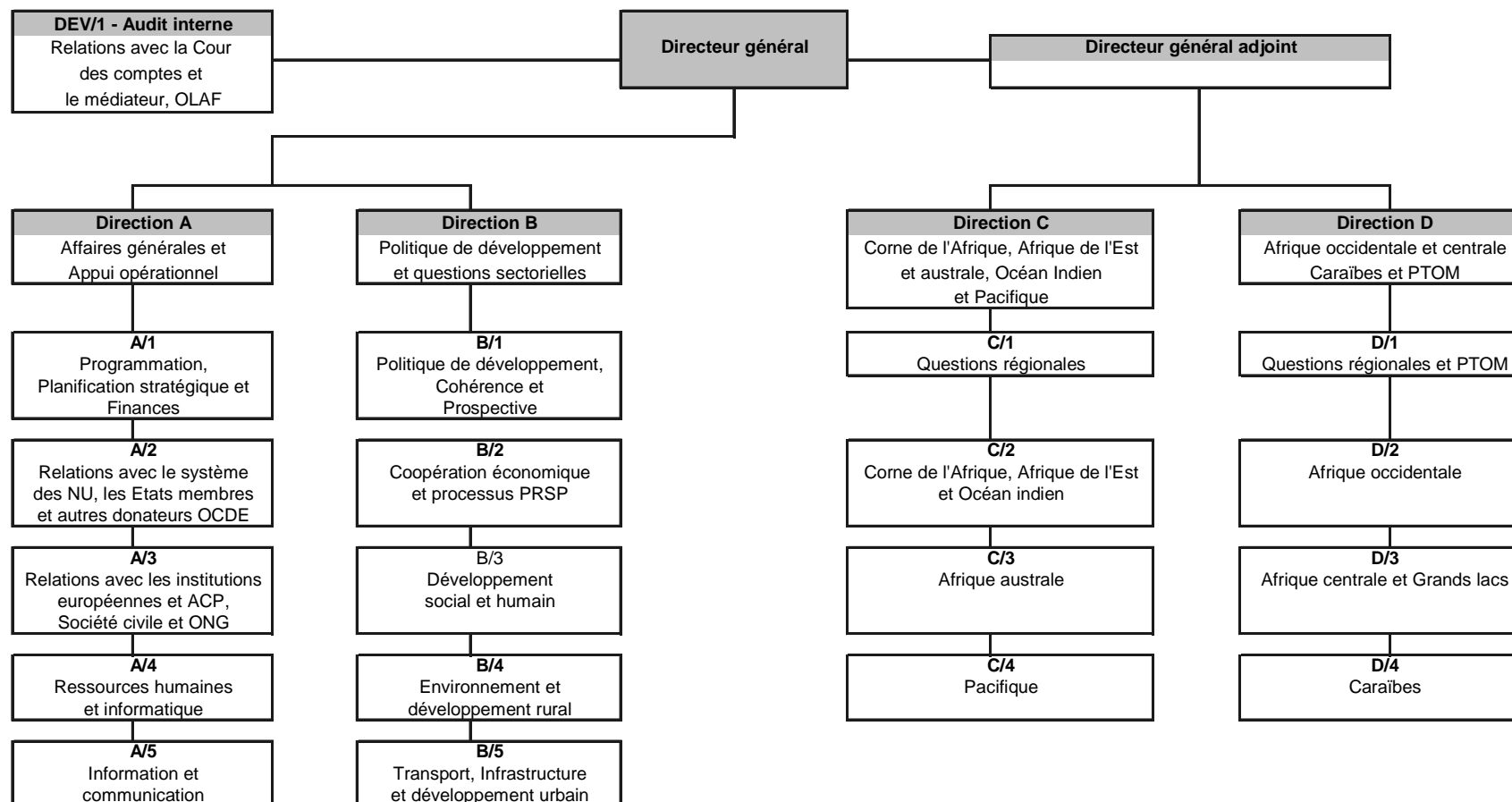
**ANNEXE V
ORGANIGRAMMES**

Organigramme V-1. Direction générale du développement (DGD DEV)



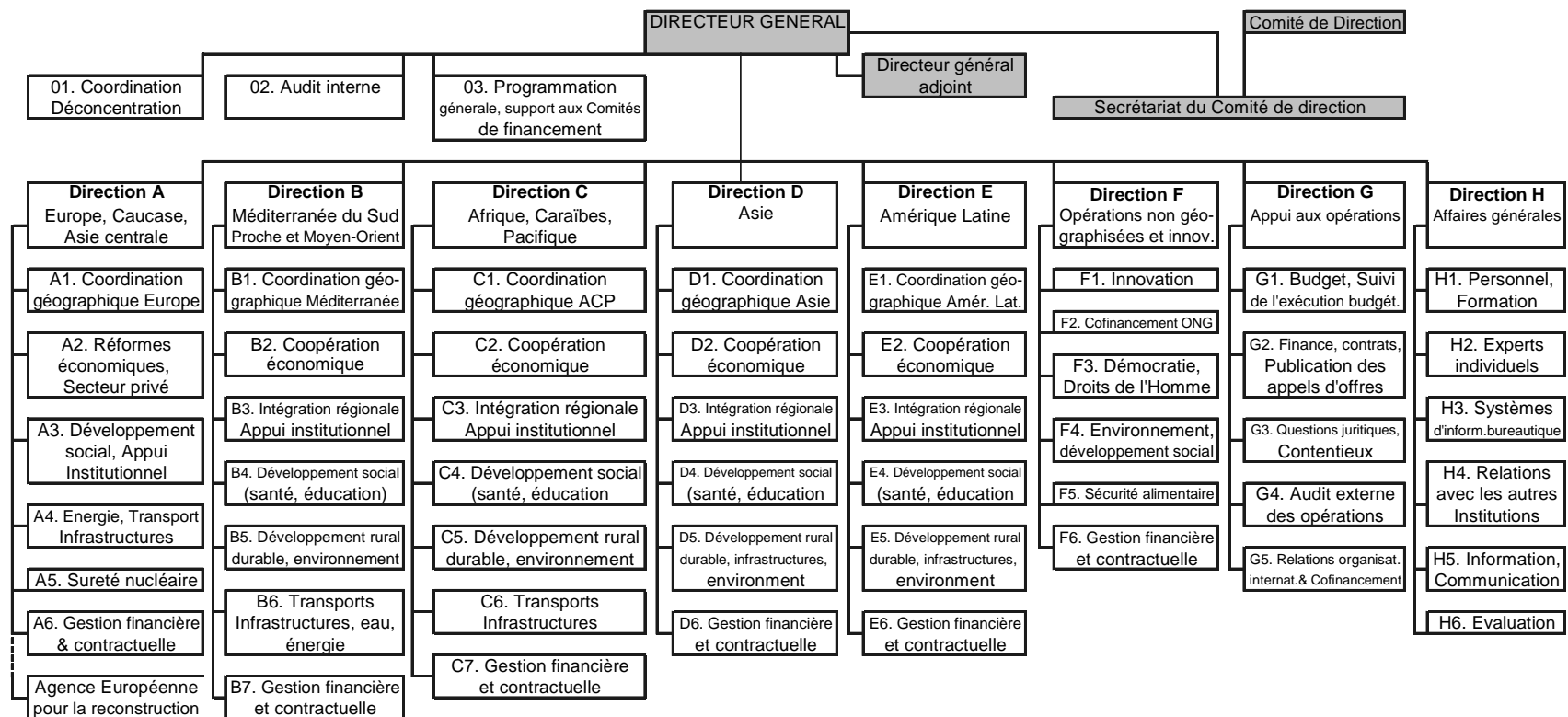
Source : DGD DEV.

Organigramme V-2. Direction générale des relations extérieures



Source : DG relations extérieures.

Organigramme V-3. Office de coopération EuropeAid



Source : Office de coopération EuropeAid.

ANNEXE VI

LE PROGRAMME D'AIDE DE LA CE AU BANGLADESH

Introduction

Une mission au Bangladesh a été organisée du 4 au 11 mars 2002 dans le cadre de l'examen consacré par le Comité d'aide au développement (CAD) au programme de la Communauté européenne en matière de coopération pour le développement. Cette mission était conduite par des représentants des examinateurs (Canada et Norvège), ainsi que deux membres du Secrétariat du CAD. Des entretiens ont eu lieu avec de nombreuses personnalités locales, dont certaines appartenaient au gouvernement du Bangladesh, des représentants d'ONG locales et européennes, des personnes informées et des donateurs.

Le contexte du développement au Bangladesh

Un contexte de pauvreté. Le Bangladesh est l'un des plus grands pays pauvres du monde. A l'heure actuelle, il compte à peu près 130 millions d'habitants et occupe le 132^{ème} rang, sur 162 pays, pour l'indicateur de développement humain du PNUD⁸². Les statistiques socio-économiques de base le concernant lui confèrent sans équivoque tous les traits de la pauvreté, même si certains chiffres peuvent donner à espérer. L'analphabétisme touche peut-être la moitié de la population. Le taux brut de scolarisation dans l'enseignement primaire est aujourd'hui de 96 %, le taux net, de 80 %, et le taux d'achèvement des études était de 64 % en 1999. Au cours des vingt dernières années, le taux de mortalité infantile est passé de 94 à 62 pour 1 000 naissances et le taux de fécondité, de 7 à 3.3 naissances par femme. Le taux de malnutrition figure parmi les plus élevés du monde, 48 % des enfants de moins de cinq ans ayant un poids insuffisant et 45 % un retard de croissance. Phénomène généralisé, la pauvreté touche environ la moitié de la population. On considère que le noyau dur de la pauvreté est constitué d'environ 30 millions de Bangladais, qui vivent dans un état de dénuement extrême. Le revenu par habitant demeure proche de 1 dollar par jour.⁸³

La question particulière du commerce. Dans les années 90, l'économie du Bangladesh a fait l'objet d'une importante réforme visant à l'orienter vers le marché, ce qui s'est traduit par des taux annuels de croissance économique de près de 5 % au cours de la seconde moitié de la décennie. Tirée par les exportations, la croissance a été fortement stimulée par l'accord passé avec l'Union européenne en vue de supprimer les droits de douane et les quotas à l'entrée de son marché pour les produits bangladais, dispositif qui a entraîné une progression considérable du secteur de l'habillement. A l'heure actuelle, ce dernier représente près de 80 % de la valeur des exportations nationales. Le Bangladesh va probablement être confronté à une intense concurrence de la part de grands producteurs comme la Chine et l'Inde par suite de l'abandon progressif de l'Arrangement multifibres (AMF) qui cessera

82. Espérance de vie : 58.9 ans ; taux d'alphabétisation des adultes : 40.8 % ; taux brut de scolarisation dans le primaire, le secondaire et le supérieur : 37 %.

83. 1 dollar = 55 takas.

totalemment d'exister à la fin de 2004, et cette évolution aura sans doute des effets très préjudiciables sur son économie. Des possibilités nouvelles de diversification des exportations vont peut-être se faire jour grâce à l'initiative "Tout sauf les armes" (TSA) récemment prise par l'UE, qui autorise un accès sans droits de douane ni autres restrictions à son marché pour la quasi-totalité des produits.

La viabilité de la politique en vigueur. Le caractère structurel de la pauvreté qui sévit au Bangladesh constitue sans nul doute l'obstacle le plus grand à la viabilité de la politique actuelle de développement économique. Ce phénomène se traduit par une répartition inégale des biens de production, une distribution inéquitable du revenu, un sous-emploi généralisé et une faible mise en valeur des ressources humaines. La pérennité de la politique bangladaise est aussi affectée par un système social instable, un ordre public réduit au minimum et l'absence de continuité dans l'amélioration de la gestion des affaires publiques. L'un des moyens d'inscrire l'action dans la durée réside peut-être dans l'existence d'une société civile dynamique, en plein essor depuis le retour du Bangladesh à un système politique démocratique. Si la lutte contre la pauvreté a toujours été une priorité des pouvoirs publics de ce pays, il importe de noter que son gouvernement prévoit d'élaborer sous peu un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) plus précis en collaboration avec la société civile et la communauté des donateurs. Il est prévu d'en mettre au point une version provisoire pour juin 2002. Les fonctionnaires bangladais ont indiqué aux examinateurs que le gouvernement envisageait d'utiliser le DSRP pour définir une stratégie de lutte contre la pauvreté qui tienne compte des problèmes de viabilité de l'action, notamment à un niveau plus politique avec, par exemple, l'organisation d'élections décentralisées visant à donner davantage de pouvoir aux collectivités locales.

La présence de la CE et sa stratégie pour le Bangladesh

L'évolution de la politique de la CE en matière de coopération pour le développement. Les liens entre la CE et le Bangladesh ont été établis dans les années qui ont immédiatement suivi l'indépendance, et une Délégation complète a été mise en place en 1986. Au départ, les relations entre l'Union européenne et ce pays étaient fortement axées sur les questions commerciales et la fourniture d'une aide alimentaire. Au cours des années 80, un soutien était apporté aux grands projets concernant l'irrigation, le développement rural et la réinstallation. L'assise juridique actuelle de la coopération a été définie dans l'optique du Règlement de 1992⁸⁴ sur la coopération financière, technique et économique avec les pays en développement d'Asie et d'Amérique latine (PVD-ALA). Au Bangladesh, les années 90 ont été marquées par une orientation progressive des activités de développement vers des préoccupations plus sociales. Celle-ci s'est inscrite de façon formelle dans le cadre des relations générales entre l'UE et le Bangladesh, qui reposaient notamment sur un pilier **politique** (droits humains, gestion des affaires publiques), un pilier **commercial** (encouragement du commerce, renforcement des capacités), ainsi qu'un pilier relatif à la **coopération pour le développement**. Cette approche relativement intégrée a été officiellement affirmée avec l'Accord de coopération entre la Communauté européenne et le Bangladesh en matière de partenariat et de développement (entré en application le 1er mars 2001). Le fait que le ministère du Commerce représente le Bangladesh à la présidence de la Commission mixte⁸⁵ chargée de mettre en œuvre cet

84. Règlement concernant les PVD-ALA (n° 443/92) signé le 25 février 1992.

85. Étant donné que le portefeuille d'activités actuel de la CE au Bangladesh est avant tout axé sur le développement, il semblerait justifié de revoir la place du ministère du Commerce au sein de cette structure. Dans le contexte du processus de déconcentration en cours, il serait peut-être aussi indiqué d'étudier la possibilité de transférer la fonction de représentation de la CE dans la Commission mixte (actuellement exercée à Bruxelles) au Chef de la Délégation, afin de confier à cette dernière des responsabilités plus concrètes dans le débat concernant la politique et la stratégie intéressant le Bangladesh.

accord témoigne de l'importance qui continue d'être attachée aux échanges commerciaux. La Commission mixte a constitué quatre sous-groupes (coopération pour le développement social, coopération pour le développement économique, développement du commerce, gestion des affaires publiques et droits humains) susceptibles d'apporter une grande contribution à une définition plus précise de la nature des futures relations officielles entre la CE et le Bangladesh. Pour l'heure, ces sous-groupes jouent dans une large mesure un rôle de pure forme à caractère représentatif.

Au cours des vingt-cinq dernières années, la CE a apporté un total de 1.7 milliard EUR au développement du Bangladesh. Le programme consacré à ce pays occupe aujourd'hui la deuxième place parmi ceux que finance la Communauté européenne en Asie. En tant que donneur bilatéral, la CE se classe en troisième position après le Japon et le Royaume-Uni. L'UE dans son ensemble (CE et Etats membres) apporte plus de 17 % de tous les crédits d'aide dont bénéficie le Bangladesh, et représente collectivement pour ce pays le donneur le plus important. En raison de la faiblesse générale de l'appareil administratif du Bangladesh, le programme de la CE fait largement appel à des agents d'exécution appartenant à des organisations non gouvernementales et au secteur privé, encore que la moitié environ des ressources provenant de la CE soit actuellement affectée à des organismes publics bangladais.

Le document de stratégie nationale (CSP). Un document de stratégie nationale pour 2002-06, conforme au cadre stratégique récemment adopté par la CE pour les pays d'Asie⁸⁶ a été approuvé en 2001. Il prévoit d'affecter durant ces cinq années 560 millions EUR⁸⁷ aux grandes orientations stratégiques suivantes :

- Amélioration des indicateurs du développement humain

Santé, population et nutrition	120 millions EUR
Education (enseignement primaire scolaire/non scolaire)	125 millions EUR
Sécurité alimentaire et développement rural	120 millions EUR
Création d'emplois	10 millions EUR

- Renforcement des capacités commerciales, du développement économique et de la coopération économique régionale

	49 millions EUR
--	-----------------

- Autres interventions prioritaires de la CE

Coopération de la CE dans le Chittagong Hill Tracts	60 millions EUR
Cofinancement des ONG	30 millions EUR
Autres (démocratie et droits humains, réfugiés, aide humanitaire, préparation aux catastrophes, programmes régionaux, etc.)	46 millions EUR

86. *Un cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie*, Bruxelles, septembre 2001.

87. Il y a lieu de se demander comment a été calculé le montant relativement moins généreux des ressources affectées par la CE au Bangladesh lorsque l'on considère la répartition géographique générale de son aide au niveau mondial. Ainsi, le montant annuel par habitant de l'aide de la CE au Bangladesh est de 0.9 EUR, alors qu'il est de 38 EUR pour le Burkina Faso, ce qui est hors de proportion.

Ce nouveau CSP est généralement considéré par les partenaires comme un progrès important par rapport aux programmes passés. Si on le compare à celui de 1999 (essentiellement élaboré à Bruxelles), il possède un contenu plus stratégique et plus cohérent, est le fruit d'un processus plus participatif et fait une place plus juste à la dimension des relations entre la CE et le Bangladesh qui touche à la coopération pour le développement. L'accord signé en mai 2000 affirme sans détours que le principal objectif de la coopération entre l'une et l'autre est de "réduire et, à terme, éradiquer la pauvreté", en particulier en mettant le programme de la CE en matière de coopération pour le développement au service du commerce. Le CSP n'est malheureusement pas très précis quant à la marche à suivre pour accomplir cette ambitieuse mission. Il est recommandé que la Délégation réévalue de façon formelle, probablement durant l'année 2003, la compatibilité des choix inscrits dans le CSP avec ceux du DSRP.⁸⁸

La question de l'avantage comparatif offert par la CE. D'après les échanges de vues qui ont eu lieu au niveau local tant avec des représentants des Etats membres qu'avec des Bangladais, il semblerait utile que la Délégation procède à une analyse plus approfondie des différents domaines de la coopération pour le développement dans lesquels la CE possède un avantage comparatif. Une étude plus précise sera effectuée dans le cadre des activités de programmation sectorielle qui donneront suite au CSP, mais un examen d'ensemble de la pauvreté pourrait être réalisé à l'occasion de l'exercice qu'il est suggéré ci-dessus d'entreprendre après l'élaboration du DSRP. Parmi les exemples concernant l'avantage comparatif offert par la CE que ses partenaires à Dacca ont cités, figuraient le renforcement du lien entre "le commerce et le développement" (dont l'Accord de coopération de 2000 en matière de partenariat et de développement fait état en le désignant comme un domaine d'intérêt stratégique pour la CE dans lequel celle-ci possède des atouts) et, tout particulièrement, la gestion des affaires publiques, comme l'administration locale ou la réforme du système judiciaire (considérée comme une condition *sine qua non* du développement durable, et pour laquelle la CE pourrait jouer un rôle pilote auprès des Etats membres de l'UE). Les intéressantes initiatives de la CE dans le domaine de la sécurité alimentaire peuvent aussi représenter un avantage comparatif à exploiter dans l'avenir.

Il y aurait donc, semble-t-il, largement matière à entreprendre une analyse plus approfondie, avec le concours d'acteurs locaux informés, des options stratégiques qui s'offrent à la CE pour aborder la lutte contre la pauvreté à plus long terme. Cet exercice permettrait à la fois de mieux cerner l'avantage comparatif que la CE possède pour le Bangladesh, et d'influer sur l'évolution de la réflexion concernant la complémentarité de son action avec celle que mènent les Etats membres de l'UE dans ce pays.

Organisation de l'aide de la CE

Organisation actuelle. La Délégation de la Commission européenne à Dacca relève, sur le plan administratif, de la Direction générale des relations extérieures (RELEX) à Bruxelles, qui, jusqu'à une date récente, avait autorité sur la Délégation du point de vue tant stratégique qu'opérationnel. La Délégation comprend deux bureaux distincts, de taille restreinte, de l'Unité de sécurité alimentaire et de l'Office d'aide humanitaire (ECHO). Le personnel du bureau de Dacca dans son ensemble (politique, commerce, développement) compte actuellement un Chef de Délégation, cinq fonctionnaires de la CE, cinq experts expatriés sous contrat et six spécialistes locaux, ainsi que des agents de soutien.⁸⁹ Ce service de 24 personnes fera l'objet d'une "déconcentration" dans le courant de

88. Il y a actuellement débat sur la question de savoir dans quelle mesure le DSRP représentera réellement le point de vue du Bangladesh, et dans quelle mesure il ne s'agira que d'un document de donneur ("just a donor document"). Il est trop tôt pour en juger, mais la réponse à cette question déterminera bien entendu l'importance du DSRP comme référence pour le CSP.

89. Secrétaires, chauffeurs et personnel administratif subalterne.

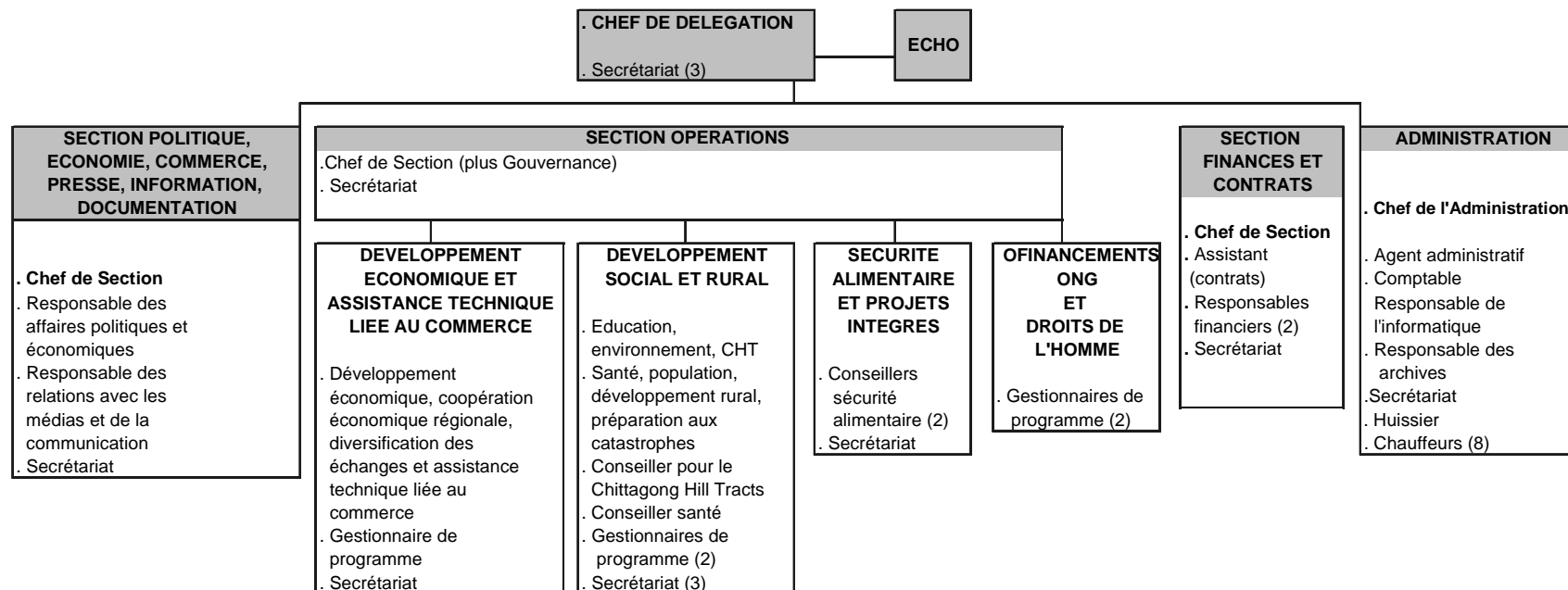
l'année 2002 et, d'ici au début de 2003, le nombre de ses agents sera porté à 46, dont la majeure partie sera constituée de personnel de soutien. Il convient de noter également que la Délégation fait appel à 47 assistants techniques permanents, qui sont en général directement attachés à un ministère précis du Bangladesh.

Une orientation vers le processus. Les partenaires extérieurs ont souvent fait observer que seuls quelques-uns des spécialistes qu'emploie actuellement la CE sont connus de la communauté des donateurs. Comme on l'a également constaté dans le cas du Burkina Faso, les fonctionnaires et autres spécialistes expatriés et bangladais tendent à consacrer la totalité de leur journée de travail au processus de mise en œuvre et ont donc très peu de temps pour les tâches analytiques, la réflexion stratégique ou la recherche d'idées avec les organismes partenaires.⁹⁰ En raison de la charge qu'il a ainsi à assumer, le personnel spécialisé ne peut réserver que peu de temps, estimé à 10%, aux visites sur le site des activités de la CE. Il y a donc lieu de penser que Bruxelles doit porter une attention particulière aux politiques qu'elle entend appliquer en matière de personnel dans le contexte de l'exercice de déconcentration qui a été engagé. Il est nécessaire de mettre un plus grand nombre de spécialistes de haut niveau, tant expatriés que bangladais, au service de la Délégation pour que la CE puisse effectivement jouer un rôle pilote auprès de ses homologues et de ses partenaires.

L'organisation future. La Délégation de la CE au Bangladesh doit faire l'objet d'une déconcentration dans le courant de l'année 2002. Selon l'organigramme qui a été officiellement approuvé (voir l'organigramme VI-1), le bureau de Dacca comptera 46 agents (dont des experts expatriés sous contrat déjà présents qui seront intégrés dans le personnel de la Délégation) au début de 2003. La nouvelle structure reposera essentiellement sur une Section Politique, Économie, Commerce, une Section Opérations et une Section Finances et Contrats. Cet organigramme semble réellement refléter la volonté de la CE d'améliorer l'efficacité et la ponctualité de son aide en affectant de nouveaux agents aux principaux domaines d'activité. Ce qui fait défaut, et qui est révélateur de ce que les services centraux attendent actuellement d'une déconcentration de leurs délégations sur le terrain, c'est un net renforcement des capacités de la Délégation en matière de politique, de stratégie et de planification, lesquelles demeureront en majeure partie au sein de la Direction générale des relations extérieures. Comme il a été noté ailleurs, c'est l'insuffisance des moyens dont dispose actuellement la Délégation qui l'empêche de prendre davantage l'initiative, d'assurer une coordination plus efficace avec ses partenaires et de s'intéresser à l'analyse des difficiles problèmes de développement que connaît le Bangladesh, notamment celui de la viabilité des politiques. Compte tenu des facteurs qui poussent désormais à faire reposer la prise de décision sur le DSRP et les réalités du terrain, cette lacune pourrait devenir de plus en plus grave.

90. A titre de comparaison, le DFID/Dacca et l'USAID/Dacca emploient respectivement 22 et 25 spécialistes pour un niveau de financement à peu près identique. Ceux-ci travaillent uniquement sur les questions de développement.

Organigramme VI-1. Délégation de la Commission européenne au Bangladesh (déconcentration)



Source : Dacca.

Problèmes posés par la mise en œuvre

Procédures. Les partenaires sont presque unanimes dans leur point de vue quant à la lenteur et à la complexité des procédures de mise en œuvre de la CE. Bon nombre d'entre eux estiment que celles-ci mettent trop l'accent sur le contrôle et conduisent à privilégier la forme par rapport à la réalité concrète du développement. Deux domaines faisaient selon eux exception, à savoir le commerce et les activités des ONG, et ils estimaient que, dans ces cas, la CE était assez souple et qu'il existait des relations étroites avec son bureau local. De même qu'au Burkina Faso, la centralisation des pouvoirs et du contrôle à Bruxelles constituait, aux yeux de bien des partenaires, un obstacle majeur à la mise en œuvre de l'aide de la CE au Bangladesh. Ceux-ci évalueront l'efficacité en la matière d'après la rapidité et la souplesse avec laquelle la mise en œuvre sera assurée dans l'avenir.

Modalités de mise en œuvre. Les activités de la Communauté européenne au Bangladesh sont de plus en plus souvent organisées dans le cadre de consortiums de donateurs. Bon nombre de ces activités ont la forme de projets, mais les initiatives des grandes ONG constituent des exceptions notables, de même que le Programme sectoriel Santé et Population (HPSP) dont la CE est l'une des quatre principales sources de cofinancement, mais qui est aussi pris en charge par 18 autres donateurs. Les fonds mis en commun servent dans une large mesure à l'achat de fournitures médicales de base, dont des vaccins et des contraceptifs. La CE travaille aussi sur la conception de ses activités concernant le secteur de l'éducation et souhaiterait examiner si un programme sectoriel analogue peut être mis en place dans ce domaine. Il existe en outre des conditions favorables à l'adoption d'approches conjointes pour d'autres secteurs. Les efforts déployés par la CE pour déterminer les moyens de relier commerce et développement et promouvoir une meilleure gestion dans différents secteurs peuvent aussi faire apparaître des possibilités nouvelles.

Coordination avec les partenaires

Une coordination nécessaire. En raison de sa taille et de son niveau de pauvreté, le Bangladesh est l'un des principaux bénéficiaires de l'aide des donateurs (les apports étant estimés à 1.5 milliard USD par an). Parmi les donateurs présents à l'échelon local figurent une vingtaine d'acteurs de premier plan, dont huit Etats membres de l'Union européenne. Plusieurs donateurs actifs ont mis en place de grands programmes et possèdent d'importantes missions décentralisées à Dacca (par exemple, la BIRD, la BAsD, le DFID, USAID, ou les Pays-Bas). Cette situation nécessite des efforts de coordination fréquents et à grande échelle entre les donateurs et avec les autres partenaires.

Un système de consultations très dense. Au dire de l'un des principaux donateurs locaux, le Bangladesh possède peut-être le dispositif de coordination de l'action des donateurs le plus développé du monde. Au niveau le plus général, celui des consultations entre les donateurs et le gouvernement du Bangladesh, se situe le **Forum pour le développement du Bangladesh** (anciennement Groupe consultatif), réunion annuelle consacrée à ce pays et coordonnée dans une large mesure par le bureau local de la BIRD. En ce qui concerne la communauté des donateurs, elle s'appuie de façon plus systématique sur un **Groupe consultatif local** (LCG). Celui-ci comprend un Comité exécutif de cinq membres (PNUD, BAsD, BIRD et deux donateurs bilatéraux, actuellement le DFID et l'ACDI) qui se réunit tous les deux mois, ainsi que 23 sous-comités qui tiennent régulièrement réunion en vue d'échanger des informations et de coordonner leurs activités sur les questions de premier plan. Ces sous-comités sont généralement présidés par l'un des donateurs les plus actifs dans le domaine concerné et ils fournissent une grande part des analyses thématiques qui alimentent les débats du LCG. Faute de temps, la CE n'en préside aucun. A l'échelon de l'Union européenne, les **Chefs de mission** se réunissent chaque mois pour examiner des problèmes de portée plus générale et des sujets de caractère plus politique. Afin d'encourager les Etats membres à coordonner leur action, un **Conseil Développement** a été mis en place en 2000 en vue de débattre des questions techniques plus spécifiques que soulève la coopération pour le développement. Il se réunit quatre à cinq fois par an. Enfin, des groupes fermés comme le **Tuesday Group** (chefs de mission diplomatique

Communauté européenne

qui se réunissent le mardi), le **Groupe d'Utstein** (Allemagne, Norvège, Pays Bas, Royaume-Uni -- réunions ponctuelles) ou le **Groupe des pays d'optique commune** (Norvège, Danemark, Suède, Canada, Pays-Bas -- réunions ponctuelles) choisissent de se réunir de façon périodique selon le thème à traiter. L'intérêt grandissant que suscite le processus local de collaboration lié au DSRP, ainsi que le consensus de plus en plus large qui s'instaure au sujet de l'utilité des approches sectorielles, laissent à penser que la coordination avec les partenaires est un domaine d'activité qui prendra encore plus d'importance dans l'avenir.

Un rôle particulier pour la société civile

Instruments de la collaboration avec la CE. Dynamiques et novatrices, les organisations de la société civile au Bangladesh prennent en charge une grande part des activités de développement concernant les pauvres que les pouvoirs publics ne peuvent assurer. C'est pourquoi la CE dirige près de 50% de ses crédits d'aide vers les ONG. Ses relations avec ces dernières prennent appui sur trois instruments principaux : i) les dispositifs de cofinancement des ONG mis en œuvre depuis Bruxelles. Considérées comme des intermédiaires, les ONG européennes recherchent des partenaires bangladais qui soutiendront leurs activités dans les domaines du développement communautaire, des droits humains, de l'éducation et de la santé ; ii) d'autres lignes budgétaires horizontales spécialisées gérées par Bruxelles, sauf dans le cas de la sécurité alimentaire qui a été intégrée dans la stratégie-pays ; iii) des contrats au titre des projets permanents mis en œuvre au Bangladesh dans le cadre du programme PVD-ALA, qui sont principalement conclus avec de grandes ONG locales (BRAC, Proshika, Gonoshostro Kendra, RDRS).

Relations avec la CE. La CE a un point de vue très positif sur ses activités avec les ONG, et ces dernières la considèrent comme un partenaire important. Elle peut leur apporter des ressources assez considérables et, parfois, faire preuve de souplesse quant à leur utilisation. Dans quelques cas, elle a même réagi plus vite et en apportant davantage de fonds que les autres donateurs en vue de combler des déficits de financement. En contradiction avec le point de vue général selon lequel les procédures de la CE seraient lentes et bureaucratiques, ces cas laissent à penser qu'il y aurait intérêt à confier davantage de pouvoirs au bureau de Dacca et à réduire le rôle de Bruxelles dans la gestion des projets.

Rôle des ONG dans la lutte contre la pauvreté. S'il avait été décidé dans le passé de soutenir les ONG, c'est parce qu'elles étaient manifestement plus à même de toucher les pauvres, mais aujourd'hui les donateurs reconsidèrent cette situation. Les ONG sont elles aussi en train de repenser leur rôle, leurs relations avec les pouvoirs publics et les moyens d'éviter de faire inutilement concurrence au secteur privé. Les institutions gouvernementales ont besoin d'être renforcées et des efforts nouveaux sont déployés dans ce sens. La CE devrait profiter de ce débat pour également revoir son soutien. L'équipe d'examineurs a notamment relevé que les ONG participaient au processus DSRP. Le ministère des Finances a certes financé une étude sur le point de vue des ONG quant aux moyens les plus efficaces de lutter contre la pauvreté, mais plusieurs des responsables interrogés de ces organisations n'en ont pas moins continué de faire valoir que la version provisoire du nouveau DSRP que le ministère doit élaborer serait un "document de donneur", la contribution de la société civile n'étant que symbolique.

Suivi et évaluation

Le fonctionnement du système existant de suivi et d'évaluation des projets est assuré dans une large mesure par des agents d'exécution d'ONG ou sous-contrat. Font généralement exception à cette règle l'évaluation habituelle des projets à mi-parcours (en grande partie financée et contrôlée par Bruxelles), ainsi que certaines activités de suivi et d'évaluation définies en commun avec d'autres donateurs à l'échelon local. Dans cette dernière catégorie figurent les initiatives des grandes ONG telles que BRAC ou Proshika (pour lesquelles les donateurs effectuent des évaluations conjointes coordonnées par un Bureau de liaison des donateurs indépendant), ainsi que les évaluations conjointes que consacrent les donateurs au

Programme sectoriel Santé et Population. Un nouveau système de suivi des projets de portée mondiale est utilisé chaque année depuis 2000 par EuropeAid à Bruxelles. Jusqu'à présent, la Délégation à Dacca a reçu deux visites par an du gestionnaire mandaté par Bruxelles et sa contribution directe à l'établissement des rapports a été peu importante. Le personnel de la Délégation fait état d'un désaccord sur certaines des conclusions qu'ils contiennent. Il semblerait justifié que Bruxelles procède à un réexamen de ce coûteux système en vue d'adopter un processus de suivi moins onéreux et davantage étayé par des sources d'information locales, qui pourrait être intégré dans les fonctions normales de la Délégation.

Les responsables actuels de la CE à Bruxelles ont bien souligné qu'il était important de rassembler les informations de base tirées des évaluations et de l'expérience concernant la mise en œuvre des activités de la CE, car elles peuvent contribuer sensiblement à améliorer les connaissances au niveau institutionnel. Ces informations sont indispensables pour comprendre les effets des activités de la CE sur le développement, et apprendre ainsi peu à peu à les concevoir et à gérer les ressources financières et humaines d'une manière de plus en plus efficiente et constructive et en tenant toujours mieux compte des particularités du pays. C'est dans cet esprit que doivent être établis tous les rapports destinés aux responsables administratifs et politiques européens à Bruxelles, sans parler du contribuable européen. La CE se montre plus attentive à l'amélioration de la qualité et au recentrage de l'information relative à la mise en œuvre ; or, l'expérience acquise au Bangladesh vient rappeler qu'il est nécessaire de reconsidérer entièrement le circuit de rétroaction qui relie Bruxelles au terrain (qui, quand, comment, quoi), surtout dans le contexte nouveau de la déconcentration. Au moment où le bureau de Dacca s'attache à renforcer son rôle dans ce système mondial en évolution, il y aurait peut-être lieu de l'autoriser à passer contrat avec un spécialiste en vue de vérifier la validité de son propre système de suivi et d'évaluation et d'éclairer en même temps l'ensemble de l'exercice de déconcentration. Ce spécialiste devrait étudier la pertinence du mécanisme actuel de suivi des projets et les moyens de l'utiliser de façon optimale au service du processus d'évaluation. Il pourrait aussi examiner les structures dont la déconcentration a doté le bureau local pour la prise en charge des questions que soulèvent actuellement le suivi et l'évaluation. A cet égard, il pourrait notamment se pencher sur l'aptitude des principaux agents d'exécution de la CE à fournir en temps voulu des informations utiles, ainsi que sur la complémentarité des systèmes de rétroaction de la CE et des Etats membres de l'UE.

Principales conclusions et recommandations

Un meilleur document de stratégie nationale. Les félicitations les plus vives s'adressent à la Délégation pour le document de stratégie nationale pour 2002-06 qui, pour la première fois, présente une approche cohérente de la politique et du programme de la CE concernant le Bangladesh. Dans l'esprit des récentes déclarations de principe de la Commission, il est suggéré d'articuler plus nettement le CSP autour de l'objectif prioritaire de réduction de la pauvreté, en particulier après l'achèvement de la version provisoire du DSRP, attendue pour cette année ou la prochaine. Il est recommandé que la Délégation et les Etats membres procèdent à un examen formel de la conformité du CSP avec ce document dès qu'il sera terminé. Ce pourrait aussi être l'occasion de revoir la question de la gestion des affaires publiques ou d'autres domaines dans lesquels la CE pourrait posséder un avantage comparatif.

Complémentarité avec les Etats membres. Des efforts particuliers ont été déployés pour faire participer les Etats membres à la conception du CSP, et les intéressés ont estimé pour la plupart que la collaboration entre l'UE et les Etats membres à Dacca n'avait jamais été aussi intense. Il est néanmoins nécessaire de déterminer plus clairement l'avantage comparatif que possède la Délégation par rapport aux Etats membres pour pouvoir tirer le meilleur parti de leur complémentarité.

Invitation au dialogue sur les mesures à prendre. Le récent Accord de coopération avec le Bangladesh en matière de partenariat et de développement offre la possibilité d'examiner en profondeur les moyens de développer les relations avec le gouvernement de ce pays et de promouvoir l'appropriation à l'échelon local. Il permet de jeter un éclairage nouveau sur le commerce et les aspects politiques de la coopération

Communauté européenne

pour le développement, notamment les droits humains et la gestion des affaires publiques. Il est aujourd'hui particulièrement nécessaire de préserver les ressources locales requises en matière d'analyse pour traiter les questions qui se font jour, comme le développement des capacités commerciales et les moyens de tirer parti de l'initiative TSA.

Points de vue concernant les procédures de la CE. De même qu'au Burkina Faso, les partenaires s'accordent très largement sur la lenteur et la complexité des procédures de mise en œuvre de la CE. Beaucoup pensaient que les efforts déployés par celle-ci sur le terrain étaient trop axés sur le "contrôle" et le processus, et donnaient le sentiment que la forme était privilégiée par rapport aux réalités du développement. Les actions menées actuellement par Bruxelles dans le monde entier en vue de simplifier les procédures et de remédier aux problèmes constatés dans ce domaine doivent être systématiquement explicitées et poursuivies jusqu'à ce que cette impression se dissipe.

Accorder la première place au terrain. Les partenaires approuvent vivement les efforts actuels de "déconcentration" des pouvoirs au profit du terrain dans les domaines où la délégation locale peut apporter davantage. Les mesures de déconcentration actuellement envisagées sont jugées importantes pour accroître l'efficacité de la mise en œuvre et en améliorer les délais, mais elles ne sont considérées que comme une première étape. Compte tenu de l'expérience des autres donneurs bilatéraux et multilatéraux qui ont déjà décentralisé leurs missions à Dacca, il est recommandé de déléguer également, lors d'une phase ultérieure de la déconcentration, la responsabilité première pour la prise de décision concernant la ligne d'action et la stratégie.

Ressources en personnel et rôle pilote. Les partenaires ont le sentiment que le petit nombre de spécialistes que compte le personnel de la Délégation prend sa tâche très au sérieux et ne ménage pas ses efforts. Ils ont aussi l'impression qu'ils sont surchargés de travail et n'ont pas par conséquent assez de temps à consacrer à la coordination avec les partenaires, ni ne peuvent collaborer utilement à l'examen des questions plus générales concernant la stratégie et la politique locale. Employant un raccourci, un donneur a comparé la CE à un "géant timide", qui possède d'importantes ressources mais peu de visibilité. Dotée du personnel voulu, la CE sera à même de jouer un rôle plus important parmi les donneurs, surtout auprès des Etats membres de l'UE et des institutions multilatérales. L'augmentation du personnel de la Délégation a aussi été approuvée comme une solution immédiate et concrète aux problèmes que posent actuellement les procédures, et constitue un premier pas vers une amélioration de la communication et de la coordination avec ses partenaires. L'utilisation d'un effectif supplémentaire de spécialistes bangladais chevronnés, tant pour les activités internes que sur le terrain, est un autre moyen de développer les capacités au meilleur coût, qu'il convient d'examiner en profondeur dans le contexte de la déconcentration.

Evaluer les résultats. Le suivi des projets menés au Bangladesh, actuellement assuré par Bruxelles, serait apparemment plus efficace et moins coûteux s'il était confié à la Délégation. A l'heure où Bruxelles s'emploie à déconcentrer et réformer peu à peu la gestion dans le monde entier, il semblerait important de réexaminer soigneusement l'ensemble du système de rétroaction, afin de répartir de façon optimale les rôles et les responsabilités entre les services centraux et le terrain. Il serait en outre utile de s'intéresser davantage à la réalisation d'évaluations conjointes avec d'autres partenaires, d'autant plus que la communauté des donneurs s'efforce d'appliquer des approches sectorielles à l'échelon local.

Le rôle important des ONG dans la lutte contre la pauvreté. Les donneurs ont conscience que les ONG possèdent un avantage comparatif pour ce qui est de toucher les populations pauvres, mais ils réfléchissent actuellement aux meilleurs moyens d'apporter leur soutien à ces organisations tout en renforçant les capacités dont disposent les pouvoirs publics dans le domaine du développement social. La CE achemine quelque 50 % de ses fonds par l'intermédiaire des ONG et devrait donc être attentive à ce débat, comme les autres donneurs.

ANNEXE VII

LE PROGRAMME D'AIDE DE LA CE AU BURKINA FASO

Introduction

Dans le cadre de l'examen que le Comité d'aide au développement (CAD) a consacré au programme de la Communauté européenne en matière de coopération pour le développement, une équipe composée de représentants des pays examinateurs (Canada et Norvège) et de deux membres du Secrétariat du CAD s'est rendue au Burkina Faso du 1er au 8 décembre 2001. A cette occasion, des entretiens ont été organisés avec de nombreuses personnalités locales, notamment des membres du gouvernement, des organisations non gouvernementales (ONG) burkinabés, des citoyens informés et d'autres donateurs. Les résultats de cet examen du programme d'aide de la CE au Burkina Faso sont présentés dans les paragraphes qui suivent.⁹¹

Le contexte du développement au Burkina Faso

Un contexte difficile. Le Burkina Faso est un pays sahélien enclavé d'Afrique de l'Ouest. C'est l'un des pays les plus pauvres du monde ; il compte 11.6 millions d'habitants et connaît une croissance démographique de 2.4 % par an. Le Burkina Faso se classe actuellement au 159ème rang (sur 162 pays) au regard de l'indice du développement humain établi par le PNUD.⁹² L'espérance de vie moyenne est de 45 ans et le taux d'alphabétisation n'est que de 22 %. Le Burkina Faso dispose de peu de ressources naturelles ; son climat semi-aride se caractérise par des pluies insuffisantes et mal réparties. L'économie est centrée sur une agriculture fortement dépendante des précipitations, qui occupe 80 % de la population et représente 40 % du PNB, mais aussi sur un secteur des services, en grande partie informel, qui ne cesse de se développer. L'économie moderne souffre du coût élevé des facteurs et dépend d'un petit nombre de produits d'exportation (coton, or, bétail). Malgré les progrès obtenus sur le plan macro-économique (une croissance moyenne de 5 % au cours de la période 1996-99) et les apports massifs d'aide étrangère au développement, les conditions de vie de la population ne se sont pas beaucoup améliorées et la pauvreté ne recule guère. Le PNB par habitant est de 230 USD et 45 % de la population vit en deçà du seuil de pauvreté. Le Burkina Faso est membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), et utilise la même monnaie (le franc CFA) que sept autres Etats d'Afrique de l'Ouest.⁹³ Le Burkina Faso connaît les mêmes problèmes d'insécurité alimentaire et de désertification que de nombreux autres pays de la région et il s'appuie sur les programmes régionaux pour tenter de trouver des solutions. Le Burkina Faso

-
91. Etant donné que le 9ème FED et les approches prévues dans l'Accord de Cotonou, non encore ratifié, sont des éléments nouveaux, il convient de noter d'entrée de jeu que les activités retenues aux fins de cet examen de l'aide au Burkina Faso sont celles qui ont été menées dans le cadre des 7ème et 8ème FED, plus traditionnels, et des dispositions de la Convention de Lomé.
92. Espérance de vie : 44.7 ans ; taux d'alphabétisation : 22.2 % ; taux de scolarisation dans le primaire et le secondaire : 22 %.
93. 1 EUR = 655.957 F CFA.

Communauté européenne

est fortement tributaire du financement des donateurs. Environ 75 % de l'investissement public est financé de cette manière, et sans doute aussi pas moins de 50 % du budget total de l'administration.

La stratégie burkinabé de lutte contre la pauvreté. Face à cette situation d'extrême pauvreté et de vulnérabilité de la population, le gouvernement burkinabé a articulé son document-cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (DCSLP) autour de quatre axes : i) accélérer la croissance et la fonder sur l'équité ; ii) garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base ; iii) élargir l'accès des pauvres à l'emploi et aux activités génératrices de revenu et iv) promouvoir la bonne gouvernance. Cette nouvelle stratégie a été élaborée en 2000 par le gouvernement burkinabé en collaboration avec des représentants de la société civile et de la communauté des donateurs, et elle est depuis lors une référence importante pour le financement du développement par les Burkinabé eux-mêmes et par les donateurs. Le Burkina Faso est l'un des premiers pays au monde à avoir obtenu l'approbation de son DCSLP (juin 2000).

La stratégie de la CE pour le Burkina Faso

La stratégie actuelle. Par le biais des différents programmes du FED régis par la Convention de Lomé, la CE est présente au Burkina Faso depuis plus de 40 ans. Son programme d'aide a été notablement renforcé dans les années 1990 et la CE est devenue le bailleur le plus important dans le pays en 1997. Il convient de noter que l'ensemble des financements provenant de l'Union européenne (CE et Etats membres⁹⁴) représente plus de la moitié de l'aide totale octroyée au Burkina Faso.

Dans le cadre du 9^{ème} FED, la Délégation à Ouagadougou a élaboré en 2001 une nouvelle stratégie-pays (CSP)⁹⁵ pour la période 2001–2007. Ce document est considéré comme beaucoup mieux ciblé que ceux établis jusqu'ici par la CE. Il a été officiellement signé par la Délégation et les autorités burkinabé en mars 2002. La nouvelle stratégie est assortie d'un budget estimatif de 275 millions EUR sur six ans. Elle s'appuie sur les principes de l'Accord de Cotonou et de la récente stratégie de lutte contre la pauvreté du gouvernement burkinabé. Elle a été saluée par les représentants locaux des Etats membres de l'UE qui estiment qu'elle correspond bien à l'avantage comparatif dont jouit la Communauté européenne au Burkina Faso et qu'elle complète leurs propres stratégies d'aide bilatérale. Les principaux domaines couverts par la stratégie de la CE sont les suivants :

1. Appui au cadre macro-économique par l'apport d'un soutien budgétaire (150 millions EUR).
2. Aide sectorielle.
 - Secteur des transports (100 millions EUR).
 - Développement rural et sécurité alimentaire (actions non financées par le FED).
3. Actions en faveur des institutions (10 millions EUR) et aide aux organisations non gouvernementales œuvrant en faveur du développement local (15 millions EUR).

En ce qui concerne le volet **macro-économique** de la stratégie, il convient de noter qu'il s'agit d'une aide budgétaire générale, versée pour une part sur la base d'indicateurs macro-économiques et pour une autre sur la base d'indicateurs sectoriels relatifs à la santé, à l'éducation et à la gestion des finances publiques. Ce programme appuie directement les objectifs du DCSLP, en particulier en ce qui concerne l'accès

94. Les Etats membres de l'Union européenne mettant en œuvre des programmes d'aide au développement au Burkina Faso sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède.

95. *Burkina Faso – Communauté européenne, Document de stratégie de coopération et Programme indicatif pour la période 2001–2007.*

équitable aux services sociaux. On trouvera ci-après dans la section "Mise en œuvre" davantage de précisions sur l'aide macro-économique de la CE.

Pays enclavé, situé à plus de 1 000 kilomètres des ports de commerce côtiers, le Burkina Faso est fortement tributaire des infrastructures de **transport**. La CE contribuera essentiellement à financer des opérations d'entretien des routes dans le cadre du Programme sectoriel Transports financé conjointement par la communauté des donateurs. La plupart des Etats membres de l'UE considèrent que la CE bénéficie d'un avantage comparatif dans le secteur des transports dans ce pays, ce qui, concomitamment, leur évite d'avoir à puiser dans leurs programmes bilatéraux, plus modestes, pour financer ces investissements essentiels mais très lourds. L'Allemagne est le seul donneur bilatéral européen à continuer d'investir dans ce secteur au Burkina Faso.

Dans le domaine du **développement rural et de la sécurité alimentaire**, la CE appuiera certains volets de la stratégie nationale du gouvernement burkinabé concernant la sécurité alimentaire lorsque celle-ci aura été élaborée en 2002. L'agriculture et l'élevage, qui emploient quelque 80 % de la population du pays, constituent le moteur du développement national. L'évolution des efforts locaux en faveur du développement rural aura aussi une incidence directe sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

Le **soutien aux institutions**, en particulier en ce qui concerne la gestion des affaires publiques et les droits de l'homme, est inscrit dans l'Accord de Cotonou ; c'est un domaine dans lequel la CE pourrait avoir un important avantage comparatif dans les années à venir. Plus précisément, l'objectif est de renforcer l'aptitude des institutions locales à mettre en œuvre le DCSLP, soutenir la société civile au sens large et participer à quelques programmes régionaux.

Il convient de noter, même brièvement, que la problématique homme-femme, reléguée au rang de question transversale, n'est pas explicitement mentionnée dans la stratégie-pays. Actuellement, un projet du FED et quelques projets de taille restreinte mis en œuvre par des ONG abordent directement cette question. Les indicateurs utilisés pour le versement de l'aide budgétaire en faveur des secteurs de la santé et de l'éducation font également référence à la problématique homme-femme. Compte tenu de l'importance des questions d'égalité homme-femme pour la croissance future du pays et les attentes en matière d'équité, il faut espérer que la problématique homme-femme sera plus spécifiquement prise en compte dans le cadre des missions techniques de suivi relatives à chacune des composantes de la stratégie-pays.

Organisation de l'aide de la CE

L'organisation actuelle. La Délégation de la Commission européenne à Ouagadougou est chargée de veiller au bon acheminement de l'aide au développement consentie par la CE au Burkina Faso et à l'UEMOA et au CILSS,⁹⁶ organisations régionales dont le siège se trouve à Ouagadougou. La mission locale de la CE est conduite par un chef de délégation expatrié qui vit dans le pays depuis 1999. Pour le reste, son personnel se compose de six fonctionnaires européens, quatre consultants et 19 agents de soutien locaux. Parmi les fonctionnaires européens, on compte cinq conseillers (économie/santé, intégration régionale, développement rural, eau/éducation, infrastructure) et une secrétaire. Il convient de noter que la Délégation finance également le traitement de 22 assistants techniques qui relèvent généralement directement d'un ministère burkinabé ou d'une organisation régionale ayant son siège au Burkina Faso.

Une période de changement. Les grandes réformes institutionnelles actuellement mises en œuvre par Bruxelles ont un profond impact sur la Délégation à Ouagadougou. Dans le cadre de l'effort mené par la CE dans le monde entier en vue de "déconcentrer" (décentraliser) son organisation, le bureau de

96. *Comité inter-Etats pour la lutte contre la sécheresse au Sahel.*

Communauté européenne

Ouagadougou se verra confier en 2002 des responsabilités nouvelles ainsi que des ressources financières et humaines accrues pour mener à bien ses nouvelles tâches. Il est encore trop tôt pour savoir quelle sera la configuration exacte de cette nouvelle mission, mais on s'attend en particulier à ce que la gestion des contrats et des ressources financières soit confiée en grande partie aux représentations sur le terrain. Les ressources de la Délégation devraient par ailleurs être considérablement accrues, avec notamment une augmentation conséquente des effectifs de spécialistes grâce principalement au recours à des consultants dotés de qualifications techniques. Cet important transfert de compétences et de ressources devrait être achevé d'ici à la fin de 2002. Ces changements sont accueillis très favorablement par les partenaires locaux pour qui cette initiative majeure devrait faire de la CE un partenaire plus efficace à la fois pour les Etats membres de l'UE, le gouvernement burkinabé et les autres donateurs. Lors des entretiens menés dans le cadre du présent examen, les représentants locaux des Etats membres de l'UE ont souligné qu'il serait bon que la nouvelle structure de la Délégation favorise la collaboration la plus étroite possible entre la CE et les Etats membres, d'où, ont-ils fait valoir, l'utilité de consultations informelles préalables.

Le rôle des services centraux. Eu égard aux dispositions administratives actuelles, la concentration, à Bruxelles, du pouvoir de décision et d'approbation est dans une grande mesure perçue par l'ensemble des partenaires de la CE au Burkina Faso comme un obstacle majeur à l'efficacité de l'aide de la CE et plus particulièrement à son acheminement dans les délais prévus. Sont principalement incriminées à cet égard la longue et fastidieuse procédure d'approbation des contrats et des décisions financières, ainsi que la nécessité pour chaque Etat membre de l'UE d'approuver les principaux documents (notamment la stratégie-pays et les divers accords), lesquels doivent à cette fin être traduits dans les 11 langues de l'Union européenne. La déconcentration devrait avoir une profonde influence sur les délais liés au premier de ces facteurs. Selon le plan actuel, la gestion des contrats et des ressources financières sera décentralisée après création d'une nouvelle unité ad hoc au sein du bureau à Ouagadougou, composée de deux fonctionnaires européens de carrière et des agents locaux chargés du budget actuellement en place. Le soutien technique sera de la même façon délégué au personnel sur le terrain grâce au recrutement d'un nombre encore à déterminer d'agents techniques spécialisés dans les principaux secteurs d'intervention de la Délégation. Cette évolution va s'accompagner d'une réduction correspondante du nombre et des responsabilités des agents actuellement chargés des contrats, des ressources financières et du soutien technique à Bruxelles (en particulier au sein d'EuropeAid), à qui la Délégation à Ouagadougou fait actuellement appel pour appuyer ses activités sur le terrain.

Il convient aussi de noter que plusieurs ONG européennes et activités "de coopération décentralisée" sont financées directement par Bruxelles et que certaines d'entre elles représenteront finalement un travail de gestion supplémentaire pour la Commission. La Banque européenne d'investissement (BEI) mène également quelques activités au Burkina Faso, où elle a des intérêts dans le secteur du coton et souhaiterait forger des partenariats publics-privés. Même si les agents de la BEI travaillent depuis Luxembourg, ils coordonnent leurs activités avec la Délégation à Ouagadougou lorsqu'ils se rendent au Burkina Faso.

Dotation en personnel. Les experts de la CE travaillant au Burkina Faso sont largement mis à contribution pour la mise en œuvre des activités sur le terrain. Lors des rapides entretiens que les examinateurs ont eus avec les principaux d'entre eux, ceux-ci ont laissé entendre que ce genre de tâches absorbait plus de 80 % de leur temps et qu'ils en consacraient très peu à la réflexion. Compte tenu du vif intérêt que les autorités locales portent à la coordination de la prise de décision dans le cadre d'approches sectorielles, y compris le DCSLP, il serait essentiel à l'avenir que la Délégation se donne les moyens d'entreprendre des analyses plus poussées et de participer plus étroitement au dialogue sur les mesures à prendre. La déconcentration du personnel engagée cette année au profit des missions locales devrait favoriser une évolution dans ce sens mais une grande partie des nouvelles ressources humaines sera affectée à la gestion des contrats et des ressources financières. Le recours accru à des experts burkinabé est une option économique qui mériterait d'être prise en considération par la Délégation et qui semble s'inscrire dans la logique de la politique de déconcentration.

Mise en œuvre

Place accrue au soutien budgétaire. Depuis plusieurs années, la CE fournit un soutien budgétaire plus ou moins important au Burkina Faso. Cependant, cette forme d'aide devrait atteindre un niveau jamais égalé dans la nouvelle stratégie de la CE. L'aide macro-économique représentera 55 % du total des apports que prévoit de fournir la CE au Burkina Faso au cours de la période 2001-2007 et selon les agents de la Délégation à Ouagadougou ce chiffre est sans doute le plus élevé de tous les programmes d'aide de la CE.

Le soutien budgétaire de la CE au Burkina Faso passe par une aide budgétaire générale dont le montant effectif est déterminé par deux ensembles distincts de critères. Une partie constituée des "ressources de base" (environ la moitié des ressources consacrées au soutien budgétaire) est versée par la CE après évaluation par le FMI des indicateurs macro-économiques de base. Les fonds sont débloqués par tranches annuelles selon le principe du "tout ou rien". La deuxième partie des fonds destinés au soutien budgétaire est déboursée au vu d'indicateurs convenus d'un commun accord concernant les progrès accomplis dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la gestion des finances publiques ; le montant en est fonction du degré de réalisation des objectifs.

La CE a fait œuvre de pionnier dans ce domaine, où son action a contribué à susciter l'intérêt et le soutien de la communauté des donateurs pour les approches fondées sur un soutien budgétaire.⁹⁷ Les Etats membres de l'UE représentés à Ouagadougou approuvent d'une manière générale l'utilisation des fonds européens aux fins du soutien budgétaire même si eux-mêmes n'accordent pas ce type d'aide.⁹⁸ Néanmoins, la CE admet que le recours à ce type d'approche au Burkina Faso comporte des risques au niveau de la transparence et reconnaît que plusieurs questions d'ordre méthodologique se posent en ce qui concerne la mesure des indicateurs. La Délégation s'efforce actuellement de réduire ces risques en réalisant des audits réguliers de l'utilisation de ces fonds. Cependant, consciente de la fongibilité de ces apports financiers, la Délégation à Ouagadougou s'orientera sans doute progressivement vers une stratégie davantage axée sur le renforcement des capacités en matière de gestion financière dans l'ensemble de l'administration de manière à mieux comprendre (et contribuer à corriger) les points faibles du système burkinabé. Les questions pendantes concernant les indicateurs cibles sont d'ordre méthodologique (type d'indicateur, objectif réaliste, qualité des données, nécessité d'associer tous les donateurs au niveau sectoriel, nécessité d'établir un lien avec la réorientation des politiques). Dans ce domaine, la CE joue le rôle d'intermédiaire et d'analyste en liaison avec la BIRD et les autres donateurs intéressés (voir l'encadré 13 "Test de la réforme de la conditionnalité" dans le chapitre 6), et espère être en mesure de démontrer le bien-fondé d'une utilisation plus large de cette approche à l'avenir.

Recours à des projets dans le cadre de stratégies sectorielles. Les 7^{ème} et 8^{ème} FED ont nécessité la mise en place d'un grand nombre d'unités de gestion de projets qui ont fait peser une lourde charge administrative sur la Délégation à Ouagadougou et le personnel de soutien à Bruxelles. La refonte globale de la mise en œuvre de l'aide de la CE engagée ces dernières années tend à réduire la place faite aux projets. Selon une liste récente fournie par la Délégation, 40 projets doivent être liquidés en 2001 ; il restera alors 39 projets à gérer en 2002 compte non tenu des trois activités STABEX, des 27 activités de cofinancement réalisées avec des ONG, des quatre lignes budgétaires consacrées à l'aide alimentaire et des six activités relatives aux droits de l'homme et à la promotion de la démocratie, dont beaucoup ont été financées et organisées depuis Bruxelles. En toute logique, la Délégation à Ouagadougou s'efforce de continuer à réduire le nombre des unités de gestion bien qu'elle souhaite conserver un certain nombre de projets dans son portefeuille d'activités. Lorsqu'elle a recours à des projets, la CE s'emploie à le faire dans

97. Les principaux donateurs qui apportent un soutien budgétaire au Burkina Faso sont, outre la CE, les institutions de Bretton Woods, la Banque africaine de développement, la Suisse, la Suède et les Pays-Bas.

98. Cela conduit à se poser la question de savoir si "l'avantage comparatif" de la CE sur le terrain ne signifie pas, pour les Etats membres, que celle-ci fait ce qu'ils ne veulent pas faire eux-mêmes.

Communauté européenne

le cadre d'une stratégie sectorielle et de processus de coordination. L'adoption récente d'une approche beaucoup plus ciblée donne à la CE l'occasion de réorganiser ses projets autour de pôles d'intérêt sectoriels, faisant chacun l'objet d'une stratégie d'investissement et d'un plan pluriannuel acceptés par tous. Comme le DCSP, les stratégies pour les secteurs de la santé et de l'éducation servant de cadre aux contributions budgétaires de la CE ont été élaborées localement, dans le cadre de processus participatifs, et favorisent la coordination des activités de l'ensemble des partenaires autour d'une conception stratégique commune. Elles servent aussi de référence pour l'utilisation des fonds générés par l'Initiative PPTE. La plupart des Etats membres interrogés ont estimé que la CE possédait un avantage comparatif dans ce domaine. Ils se sont également félicités de constater qu'elle prenait les mesures nécessaires pour surveiller les risques supplémentaires perçus comme étant associés à ce type d'aide.

Lourdeur des procédures. La "lourdeur" de ses procédures de mise en œuvre est le reproche le plus souvent formulé, par ses partenaires, à l'encontre de la CE. La déconcentration du personnel chargé de la gestion des contrats et des ressources financières ainsi que la délégation du pouvoir de prise de décision prévues en 2002 auront sans nul doute un impact positif majeur à cet égard, qui devrait contribuer à corriger l'image actuelle de lenteur et de complexité que donne la CE. Il conviendrait que cet effort pour accélérer le travail administratif s'accompagne d'une simplification et d'une unification progressives des procédures de la CE à l'échelle mondiale.

Rôle de l'assistance technique. En raison du faible niveau de développement économique du pays et de l'insuffisance de ses capacités de gestion, une assistance technique ciblée est encore largement admise au Burkina Faso et est en fait demandée par les autorités. Avant l'adoption de la nouvelle stratégie et le 9^{ème} FED, les modalités de l'assistance technique de la CE étaient calquées sur les pratiques traditionnellement utilisées dans cette région d'Afrique. Il s'agissait pour l'essentiel d'une assistance extérieure assurée par des expatriés détachés auprès de certains ministères. La nouvelle réflexion sur le rôle de l'assistance technique incite la CE à recourir de plus en plus à des ressortissants du Burkina Faso ou d'autres pays d'Afrique pour assurer l'assistance technique, et à cibler davantage ses activités sur le renforcement des capacités des institutions locales. La collaboration de plus en plus étroite entre la CE et d'autres donateurs, en particulier les Etats membres de l'UE, devrait accroître les possibilités de mettre en commun les moyens techniques dans les domaines d'intérêt communs et, à tout le moins, d'éviter les doubles emplois.

Coordination entre donateurs. La coordination du programme de la CE avec ceux des Etats membres et d'autres donateurs, bilatéraux et multilatéraux, est un aspect important de la mission de la Délégation à Ouagadougou. La façon dont la stratégie de la CE pour 2001-2007 au Burkina Faso a été conçue, en tenant compte des programmes des Etats membres de l'UE de manière à faire front sur l'avantage comparatif de la CE, en témoigne. En ce qui concerne le soutien budgétaire, le programme de la CE est coordonné par les structures FMI/BRD chargées des questions macro-économiques ; pour l'aide sectorielle (éducation, santé, transport, sécurité alimentaire) il l'est dans le cadre de plans pluriannuels élaborés pour chacun des secteurs considérés. La seule lacune que l'équipe chargée de l'examen a détectée concerne la coordination de l'ensemble des donateurs à un niveau plus global. Aucune réunion régulière des chefs des grands organismes d'aide n'est actuellement organisée au Burkina Faso et la CE, compte tenu de la place prépondérante qu'elle occupe dans ce pays, devrait logiquement jouer un rôle important dans ce type de coordination régulier et ouvert.⁹⁹ La Délégation espère actuellement que la mise en œuvre du nouveau DCSP ouvrira des possibilités dans ce sens au cours de l'année à venir et, grâce aux capacités accrues dont la dotera la déconcentration, la Délégation sera alors bien placée pour s'investir d'un rôle de premier plan dans ce domaine.

99. Une coordination pour les questions macro-économiques existe au niveau bilatéral dans le cadre d'un groupe Soutien budgétaire commun (SBC-CSLP), mais jusqu'à présent la Banque mondiale a refusé de se joindre à ses travaux.

Activités régionales. L'UE étant elle-même une entité régionale, ayant en outre des liens monétaires directs avec la zone CFA, la programmation régionale semble être un domaine où la CE jouit d'un avantage comparatif particulier. Cependant, selon certains observateurs, la CE paraît s'enfermer dans ses relations, aujourd'hui sans doute motivées par des considérations plus historiques que stratégiques, avec le CILSS et l'UEMOA, alors que l'avenir politique semble être désormais du côté de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dont le siège est au Nigeria. Pour la programmation de son aide dans ce domaine, Bruxelles serait bien avisé de coordonner les financements futurs avec ses missions locales implantées plus largement dans la région de manière à ce que les relations traditionnelles avec les institutions régionales plus anciennes viennent compléter et soutenir la nouvelle conception politique des relations régionales en Afrique de l'Ouest, en particulier celle de la CEDEAO.

Suivi et évaluation

Le système actuel de suivi et d'évaluation. La nouvelle stratégie-pays contient une description de type cadre logique (*cadres d'intervention*) présentant les éléments d'un système de suivi des résultats, notamment des indicateurs, pour tous les grands secteurs d'intervention de la CE (lutte contre la pauvreté par le biais du soutien budgétaire, secteur des transports, sécurité alimentaire). La mise en œuvre de ce système de mesure sera assurée en grande partie par les agents chargés de l'exécution des activités (gouvernement du Burkina Faso, consultants, ONG).

Le système de suivi et d'évaluation à l'avenir. Comme on l'a déjà vu, au Burkina Faso, la CE tend à adopter de plus en plus des approches sectorielles gérées conjointement pour assurer le suivi et l'évaluation de ses activités de coopération pour le développement. De la même façon, la CE reconnaît l'importance déterminante de la mesure des résultats s'agissant du DCSLP du Burkina Faso et elle a joué un rôle important dans l'élaboration d'indicateurs à cet effet. L'Appendice 3b de la stratégie-pays présente les indicateurs de performance proposés pour la période 2001-2003 dans les domaines de l'éducation, de la santé et du soutien budgétaire. Des travaux méthodologiques sont actuellement en cours afin d'en mettre au point également pour le secteur privé et l'agriculture. Compte tenu de la médiocrité des statistiques burkinabé et des difficultés que soulève leur suivi, il reste encore beaucoup à faire pour que la CE et les responsables du DCSLP disposent d'un système de suivi des résultats digne de ce nom. Néanmoins, les innovations utiles introduites jusqu'ici représentent un point de départ intéressant (pour la première fois peut-être ?) pour instaurer le système fiable de notification des retombées du DCSLP dont chacun a besoin — des citoyens burkinabé au Parlement européen. Une des tâches auxquelles il convient maintenant de s'attaquer consiste à relier les indicateurs de performance locaux aux objectifs du millénaire pour le développement ; la Délégation dispose d'une bonne base de départ pour ce faire.

Les multiples conséquences de la déconcentration engagée par la CE nécessiteront, à mesure que celle-ci avancera, une réflexion sur l'ensemble du système d'évaluation et de suivi de la CE. Avec des ressources humaines plus importantes sur le terrain, il devrait être possible au cours des prochaines années de montrer que la Délégation peut fournir une grande partie des informations nécessaires aux systèmes généraux de suivi de la CE, ou en coordonner la collecte.

Principales conclusions et recommandations

Rôle pilote. Compte tenu du volume important de l'aide octroyée et des relations étroites qu'elle entretient avec les (grands) Etats membres de l'UE au Burkina Faso, la CE est un donneur important et influent. Elle est parvenue, depuis quelques années, à s'affirmer au sein de la communauté des donateurs mais son action est entravée par des ressources en personnel limitées.

Déconcentration institutionnelle. L'augmentation des ressources en personnel, l'amélioration de la communication et la délégation de compétences attendues en 2002 dans le cadre de la déconcentration

Communauté européenne

engagée par la CE sont accueillies très favorablement par les partenaires locaux. Ce sera un défi particulier pour les dirigeants de la CE de mettre en œuvre cette réforme ambitieuse de façon efficace dans le court délai imparti. Si elle est menée à bien comme il convient, la déconcentration donnera à la CE des moyens considérablement accrus d'améliorer l'efficacité de ses opérations, de coordonner ses activités avec d'autres partenaires et de jouer un rôle plus important dans le dialogue sur les mesures à prendre. Il conviendra d'affecter le personnel nécessaire aux tâches découlant du transfert de compétences dans les domaines du dialogue sur les mesures à prendre et de l'analyse. Les agents de la Délégation s'acquittent aujourd'hui pour l'essentiel de tâches administratives, dont il faudra les décharger pour leur permettre, demain, de mener à bien leur mission d'orientation stratégique et d'analyse.

Modalités de l'aide. La nouvelle stratégie de coopération pour le développement élaborée par la CE pour le Burkina Faso s'appuie sur une approche plus simple et plus ciblée, fondée sur des programmes sectoriels. Cette approche plus structurée est appréciée par le gouvernement du Burkina Faso ; elle concourt à la complémentarité avec les programmes mis en œuvre par les Etats membres de l'UE et favorise l'appropriation par les pouvoirs publics locaux. Le fort accent mis sur le soutien budgétaire témoigne que la CE est prête à accepter un niveau accru de risque, en matière de transparence, compte tenu de la faiblesse des capacités burkinabé dans ce domaine. D'autres donateurs, notamment les Etats membres de l'UE, se félicitent de voir la CE prendre de tels risques alors même qu'ils évitent de le faire eux-mêmes.

Procédures. La critique la plus souvent faite à l'encontre de la CE est la lourdeur de ses procédures. La déconcentration favorisera le transfert du pouvoir de prise de décision vers le terrain mais ne simplifiera pas les procédures elles-mêmes. Bien qu'une certaine harmonisation et simplification des procédures aient été opérées, il est encore difficile de dire si la réforme est allée assez loin dans le cadre du 9ème FED.

Stratégie-pays et appropriation. Pour la CE, le DCSLP du Burkina Faso est un document qui appartient au pays (mais tous les partenaires ne sont pas d'accord sur ce point) et sur lequel celui-ci a établi sa propre planification pour les six prochaines années. Il s'agit à présent de rendre opérationnelles les structures du DCSLP qui permettront à la CE et aux autres de participer plus étroitement au dialogue sur les mesures à prendre et aux activités de mise en œuvre dans un esprit de partenariat. La Délégation de la CE au Burkina Faso peut jouer un rôle important pour faciliter la concrétisation du DCSLP et assurer la coordination des efforts de l'ensemble de la communauté des Etats membres de l'UE.

Viabilité. Comme c'est le cas pour tous les partenaires du Burkina Faso, pays extrêmement pauvre, on ne sait pas comment bon nombre des activités et des programmes de la CE pourront perdurer à l'avenir. Par ailleurs, aucune stratégie de retrait n'a été définie pour la plupart des activités entreprises dans ce pays. Qu'il s'agisse de soutien budgétaire ou de projets, la Délégation de la CE pourrait être bien placée, du fait des nouveaux moyens techniques que la déconcentration mettra à sa disposition, pour s'investir davantage dans la recherche de solutions envisageables pour l'avenir dans ses domaines de concentration.

Orientation sur les résultats. Ses partenaires félicitent la Délégation pour le travail qu'elle accomplit en faveur de l'utilisation de la conditionnalité et des indicateurs de résultat pour promouvoir une relation contractuelle fondée sur l'objectif de réduction de la pauvreté entre les donateurs et les bénéficiaires. Pour bon nombre d'observateurs, c'est un modèle qui doit être adopté ailleurs. De nombreuses questions méthodologiques demeurent pour l'avenir et, en raison de leur importance générale pour les donateurs opérant dans d'autres pays en développement, les travaux réalisés dans ce domaine au Burkina Faso pourraient bien revêtir un caractère "pilote".

ANNEXE VIII

COMPARAISON DU BURKINA FASO ET DU BANGLADESH

LES PAYS EUX-MÊMES

	<i>Burkina Faso</i>	<i>Bangladesh</i>
Pauvreté comparable	Classement IDH PNUD : 159 sur 162	Classement IDH PNUD : 132 sur 162
Vision différente de l'avenir	<ul style="list-style-type: none"> • Pays enclavé relativement petit (Pop : 12 millions). • Manque une vision cohérente de la durabilité. • Dépendance de longue date à l'égard de l'aide. • Grande attention portée aux besoins humanitaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grand pays (Pop : 130 millions). • Fort accent mis sur les questions mondiales, en particulier dans le domaine des échanges. • 80 % des exportations sont constitués de vêtements prêt-à-porter.

LES DELEGATIONS DE LA CE

	<i>Burkina Faso</i>	<i>Bangladesh</i>
Mandat	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer un développement intégré, mission découlant de l'Accord régional de Cotonou. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mission centrée sur le pays, l'accent étant mis sur les échanges avec l'"<i>Accord de coopération entre la CE et le Bangladesh en matière de partenariat et de développement</i>".
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Relève de la DG/DEV. • Effectifs importants (17 agents) par rapport au portefeuille d'activités (46 millions EUR/an). • Recours limité à des ressortissants locaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relève de la DG/RELEX. • Effectifs restreints (17 agents) par rapport au portefeuille d'activités (112 millions EUR/an). • Recours plus important à des ressortissants locaux.
Modalités de financement	<ul style="list-style-type: none"> • Large place (50 % du portefeuille) au soutien budgétaire, dans le cadre de mécanismes fondés sur les résultats et s'appuyant sur les dispositifs du gouvernement burkinabé. • Concours limités aux ONG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recours restreint au soutien budgétaire. • Très large place aux grandes ONG locales

Note : Ces informations ont été présentées à la réunion du CAD le 6 juin 2002.

QUELQUES ENSEIGNEMENTS ISSUS DU TERRAIN

<i>Thèmes</i>	<i>Action de la CE</i>	<i>Point de vue des partenaires locaux</i>
Stratégie	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation systématique de documents de stratégie nationale (CSP). • Accent mis sur une approche globale du développement 	<p><u>Les CSP</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • améliorent l'affectation des fonds, • favorisent l'appropriation et la coordination à l'échelon local. <p><u>L'approche globale</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Bangladesh</i> : Grâce à son action à l'appui des exportations de vêtements prêt-à-porter, la CE a joué un rôle moteur pour stimuler le développement. • <i>Burkina Faso</i> : Grâce à son soutien budgétaire, la CE a joué un rôle moteur dans la coordination d'ensemble des activités des donateurs.
Décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> • "Déconcentration" des compétences en matière de mise en œuvre des activités et des agents sur le terrain. • 	<ul style="list-style-type: none"> • La déconcentration est saluée par tous. • Elle est susceptible d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'aide de la CE. • Il conviendrait peut-être aussi de l'appliquer à la prise des décisions d'ordre stratégique.
Modalités de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Souplesse dans la place respective accordée au soutien budgétaire et aux projets en fonction des conditions locales. 	<p><u>Soutien budgétaire</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilisé au <i>Burkina Faso</i> car ce pays est doté d'un CSLP et un système assujettissant les versements à l'obtention de résultats a pu être mis au point. • L'image de corruption et de mauvaise gestion des fonds que donnent les pays pauvres empêche sa généralisation. <p><u>Projets</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrument jugé approprié dans la plupart des cas, en particulier lorsque leur mise en œuvre s'inscrit dans une perspective sectorielle.

<i>Thèmes</i>	<i>Action de la CE</i>	<i>Point de vue des partenaires locaux</i>
Procédures de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Grande réforme des procédures au cours de ces deux dernières années. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les procédures de la CE sont dans l'ensemble encore jugées lourdes et lentes. • La déconcentration des pouvoirs en matière de financement et de passation de marchés devrait être bénéfique mais il faudrait envisager une simplification plus poussée des procédures.
Complémentarité CE-Etats membres sur le terrain	<ul style="list-style-type: none"> • Les stratégies de la CE sont élaborées en coopération avec les Etats membres. • La CE s'efforce de coordonner les actions des Etats membres 	<p><u>Stratégie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les Etats membres sont satisfaits du niveau actuel de complémentarité mais hésitent à pousser plus loin le degré d'intégration stratégique. <p><u>Coordination</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans la pratique, le rôle de coordination de la CE est encore mal défini. • Les Etats membres n'acceptent pas encore totalement le principe des 3C. Ils sont réticents à étendre les prérogatives de la CE en matière de coordination des activités de développement
Lutte contre la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> • Les délégations ont réorganisé les programmes de manière à y privilégier la lutte contre la pauvreté, notamment en utilisant les CSLP comme cadre de référence. 	<ul style="list-style-type: none"> • La primauté accordée à la lutte contre la pauvreté pour mieux intégrer les questions transversales telles que la problématique homme-femme ou l'environnement est très appréciée. • La décentralisation des responsabilités administratives et politiques au profit du terrain et la collaboration avec les ONG et la société civile se sont révélées déterminantes pour faire reculer la pauvreté.

**COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE LA COMMUNAUTÉ
EUROPÉENNE PAR LE CAD**

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE s'est réuni à Paris le 6 juin 2002 pour procéder à l'examen de l'aide de la Communauté européenne. Le Président du CAD, M. Jean-Claude Faure, a résumé comme suit les conclusions du Comité. La Communauté européenne occupe une place de choix parmi les donateurs du fait de la portée mondiale de son action et des moyens spécifiques que lui fournissent ses accords de partenariat régionaux de relier les questions commerciales et politiques à la coopération pour le développement. Elle a apporté de sensibles améliorations à ses politiques et stratégies en matière de développement depuis le dernier examen en 1998 et se montre déterminée à mettre en œuvre tous les éléments de son programme de réforme dans les années à venir. Les ambitieuses réformes engagées par la Commission européenne visent par ailleurs à rendre celle-ci mieux à même d'atteindre l'objectif premier assigné au programme d'aide de la Communauté, à savoir faire refluer la pauvreté. Dans le prolongement des mesures positives qui ont déjà été prises en ce qui concerne la cohérence des politiques, le CAD a constaté qu'il était nécessaire de mettre tout un éventail de politiques de la Communauté davantage en conformité avec ses objectifs de développement, pour le plus grand profit des pauvres du monde entier. Tout en louant l'effort de réforme de la politique de développement et de la gestion de l'aide, le CAD a encouragé la Commission à mieux exploiter son avantage comparatif, à accroître sa visibilité sur le terrain et à centrer ses programmes par région et par pays sur l'obtention de résultats mesurables.

Pendant deux années consécutives, la Communauté Européenne a augmenté son Aide Publique au Développement (APD) : une augmentation de 21.1% à 5.91 milliards USD en 2001 et de 13.4% en termes réels à 4.91 milliards USD en 2000. Cette augmentation s'inscrit dans le cadre plus large des activités de relations extérieures de l'Union (quelques 11.7 milliards d'euros en 2000) qui visent à soutenir les efforts des pays candidats à l'entrée dans l'Union, les aider à maintenir la stabilité dans les régions voisines et leur fournir de l'aide au développement. La Commission Européenne a un rôle de coordination parmi les Etats-membres, les encourageant à augmenter la moyenne de leur APD de 0,32% à 0,39% de leur Revenu National Brut (RNB) à l'horizon 2006. Le CAD se réjouit de ces efforts pour augmenter l'APD.

Le CAD s'est félicité des travaux entrepris par la Communauté européenne depuis l'examen de 1998 pour renforcer le cadre stratégique dans lequel s'inscrit son action à l'appui du développement en fixant à l'ensemble de son programme d'aide six priorités devant concourir à la réalisation de son objectif principal : la lutte contre la pauvreté. Il a observé que la Communauté européenne se heurtait à de grandes difficultés pour opérer une répartition géographique plus efficace de l'APD au service de cet objectif de lutte contre la pauvreté. La Communauté européenne devrait par ailleurs s'appliquer à améliorer les retombées en termes de développement de la répartition sectorielle de son aide en tenant compte, dans la poursuite de son objectif principal de réduction de la pauvreté, des questions transversales que sont la bonne gestion des affaires publiques, l'égalité homme-femme et l'environnement. La répartition de l'APD doit être adaptée à ces priorités au vu de l'importance assignée dans la politique de la Communauté européenne à une accélération de la croissance économique, grâce à une meilleure exploitation des liens entre échanges et développement, notamment par un soutien du secteur privé, et au renforcement des secteurs sociaux, dans le respect du principe d'appropriation locale. (Voir l'Aperçu synthétique.)

Communauté européenne

Les stratégies régionales, sectorielles et horizontales de la Communauté européenne sont désormais davantage le reflet d'un projet global, mais des défis subsistent au niveau de leur mise en œuvre. Les documents de stratégie nationale (CSP) sont devenus un mécanisme essentiel pour assurer la cohérence des politiques et la coordination avec les États membres. Des progrès dans la voie de la cohérence ont été accomplis avec l'initiative "Tout sauf les armes", qui ouvre le marché de l'UE aux pays les moins avancés. En revanche, il conviendrait de tenir compte des intérêts des pays en développement dans les politiques internes de la Communauté, par exemple la politique agricole commune et la politique commune de la pêche, et d'autres encore. Le CAD a recommandé à la Commission européenne de renforcer encore ses moyens analytiques de manière à pouvoir faire des CSP un véritable outil de gestion et nouer un dialogue plus efficace sur les retombées des politiques communautaires.

La Commission européenne a bien avancé, depuis janvier 2001, dans la refonte de l'organisation et de la gestion de son système d'aide au développement et d'assistance humanitaire. Méritent plus particulièrement de retenir l'attention à cet égard, l'amélioration de la transparence à tous les niveaux, la mise en place des CSP, l'accélération et les gains d'efficacité de l'acheminement de l'aide humanitaire, la clarification des liens entre secours et développement, l'amélioration des dispositifs d'évaluation ainsi que les progrès accomplis dans l'affinement des modalités de prise des décisions avec les États membres et vers la "déconcentration" des pouvoirs au profit des missions locales. Le CAD s'est félicité de l'engagement pris par la Commission européenne de mettre en œuvre rapidement la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide. Il a également pris note du souhait, exprimé dans la Déclaration de Barcelone, d'en étendre la portée à tous les pays en développement. Dans cette perspective, il conviendrait d'approfondir les travaux sur le déliement de l'aide et l'harmonisation des procédures avec les autres donateurs selon les axes ressortant des échanges de vues du CAD. Dans le cadre du processus de réforme, plusieurs difficultés restent à surmonter : entretenir le soutien des sphères politiques, et notamment assigner un rôle plus stratégique au Conseil et au Parlement ; mettre en place les moyens organisationnels voulus pour que la déconcentration porte ses fruits ; et déployer des ressources humaines appropriées et suffisantes pour appuyer la mise en œuvre. Le CAD a recommandé à la Commission européenne de simplifier encore ses procédures et de déléguer davantage de responsabilités aux missions locales.

Lors de l'examen, la Délégation de la Commission européenne était conduite par M. Koos Richelle, Directeur général de la coopération pour le développement. Les pays examinateurs étaient le Canada et la Norvège. Les principales conclusions et recommandations ressortant de l'examen seront accessibles dès la semaine prochaine, sur le site web du CAD à l'adresse <http://www.oecd.org/dac>. Pour toute information complémentaire, les journalistes sont invités à contacter Helen Fisher, Division des relations avec les médias (tél.[33] 1 45 24 80 97.)

BIBLIOGRAPHIE

Commission des Communautés européennes – Communications officielles

"Vers une nouvelle stratégie asiatique" (Communication du 13 juillet 1994).

"L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme" [COM(1995)567 final].

"La prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers" [COM(1995)216 final].

"Démocratisation, Etat de droit, respect des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP" [COM(1998)146 final].

"La lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme dans les pays candidats" [COM(1999)256 final].

"Nouvelles lignes directrices pour la mise en œuvre du programme Phare dans les pays candidats" [COM(1997)112, actualisée par SEC(1999)1596 final].

"La complémentarité des politiques de la Communauté et des Etats membres dans le domaine de la coopération au développement" (Communication du 6 mai 1999).

"Intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement – Eléments d'une stratégie globale" [COM(1999)499 final, 20 octobre 1999 et COM(2000)264 final].

"Les missions d'assistance et d'observation électorales de l'UE" [COM(2000)191 final].

"Réforme de la Commission – Livre blanc" [COM(2000)200 final/2].

"La politique de développement de la Communauté européenne" [COM(2000)212 final, 26 avril 2000].

"La réforme de la gestion de l'aide extérieure" (Communication de mai 2000).

"La promotion de transports durables dans la coopération au développement" [COM(2000)422 final, 6 juillet 2000].

"Accélération de la lutte contre les principales maladies transmissibles dans le cadre de la réduction de la pauvreté" [COM(2000)585, 20 septembre 2000].

"Pêcheries et réduction de la pauvreté" [COM(2000)724, novembre 2000].

"Rapport annuel sur l'aide humanitaire en 1999" [COM(2000)784 final, 1er décembre 2000].

"La prévention des conflits" [COM(2001)211 final, 11 avril 2001].

"Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers" [COM(2001)252 final, 8 mai 2001].

"Rapport annuel sur l'aide humanitaire en 2000" [COM(2001)307 final, 8 juin 2001].

Communauté européenne

"Programme d'action pour l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la coopération au développement de la Communauté" [COM(2001)295 final, 21 juin 2001].

"Le développement du service extérieur" [COM(2001)381 final, 3 juillet 2001].

"Un cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie" (Communication de septembre 2001).

"Accélération de la lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose dans le cadre de la réduction de la pauvreté" [COM(2001)96 final, 2001].

"La santé et la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement" [Projet COM(2002)D/192, 2002].

"L'éducation et la formation dans le contexte de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement" [COM(2002)116, 2002].

"Un projet pour l'Union européenne" [COM(2002)247 final, 2002].

Commission des Communautés européennes – Documents de travail des services de la Commission

"La mise en œuvre de l'aide extérieure de la Commission européenne : Situation au 1er janvier 2001" [D(2001)32947, Document de travail, Office de coopération EuropeAid].

"Intégrer l'environnement dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement" [SEC(2001)609, 10 avril 2001].

"Guidelines for the Implementation of the Common Framework for Country Strategy Papers" [D(2001), Secrétariat du GIAQ, 4 mai 2001].

"Country Strategy Papers (CSPs) and Policy Mix: Guidelines for the Examination of the Issue of Policy Mix in Country Strategy Papers" (Document de travail, mai 2001).

"Priorities and Guidelines for the Implementation of the 2001 European Initiative for Democracy and Human Rights" [SEC(2001)891, 6 juin 2001].

"Mesures prises et à prendre par la Commission pour satisfaire l'objectif de réduction de la pauvreté de la politique de développement de la CE" [SEC(2001)1317, 26 juillet 2001].

Commission des Communautés européennes – Documents relatifs au programme géographique

"Règlement ALA n° 443/92" (signé le 25 février 1992).

"Cadre de la coopération Burkina Faso/Communauté européenne : Programme indicatif national" (1996).

"Alleviating Poverty: Twenty Years of European Community Support to Asia" (décembre 1997).

"Le programme MEDA" (DG1B Relations extérieures, juillet 1999).

"Evaluation of the MEDA Regulation" (Unité d'évaluation, 1999).

"Burkina Faso-Communauté européenne : document de stratégie de coopération et programme indicatif pour la période 2001-2006" (2000).

"Accord de partenariat ACP-UE" (signé à Cotonou le 23 juin 2000).

"Le processus de Barcelone. Le partenariat Europe-Méditerranée. Synthèse 2001" (ISBN 92-894-1691-2, 2001).

"Accord de coopération entre la Communauté européenne et la République populaire du Bangladesh en matière de partenariat et de développement" (avril 2001).

"Country Strategy Paper Bangladesh: 2002-2006" (décembre 2001).

"Calendrier mensuel du processus de Barcelone" (décembre 2001).

"Partenariat Euro-Med: Document de Stratégie 2002-2006 et Programme Indicatif National 2002-2004".

"CARDS Assistance Programme to the Western Balkans – Regional Strategy Paper 2002-2006" (Direction Balkans occidentaux).

"Les Fonds européens de développement – en quelques mots" (n/d).

"Document de stratégie de coopération et programme indicatif national pour la période 2001-07. Burkina Faso".

Commission des Communautés européennes – Autres documents

Journal officiel "*Communications et informations*" (ISSN 0378-6986 en anglais et ISSN 0378-7052 en français).

Journal officiel "*Législation*" (ISSN 0378-6978 en anglais et ISSN 0378-7060 en français).

"*Traité sur l'Union européenne*" formalisé à Maastricht en 1992.

"*Les Européens et l'aide aux pays en développement*" [*Eurobaromètre 50.1 DGX Unité Analyse de l'opinion publique pour la DGVIII, 8 février 1999*].

"*Traité d'Amsterdam*" entré en vigueur le 1er mai 1999.

"*L'Union européenne dans le monde*" (ISBN 92-828-8260-8, 2001).

"*Budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2001 – Synthèse chiffrée*" (janvier 2001).

"*InfoFinance 1999*" (DE 107, février 2001, ISSN 1012-2184).

"*Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche*" (mars 2001).

"*Rapport sur la mise en œuvre de l'assistance macro-financière aux pays tiers en 2000*" (*Economie européenne, Supplément A : Analyses économiques, No. 5, mai 2001, DG ECFIN*).

"*Crises humanitaires : Loin du projecteur*" (*ECHO, Rapport annuel 2000, mai 2001*).

"*Politiques fiscales, équité et réduction de la pauvreté dans les PED*" (*Questions de développement social et humain, lettre d'information de DG DEV, mai 2001*).

"*Interservice Agreement: DG External Relations, DG Development, EuropeAid Co-operation Agreement*" (juin 2001).

"*Programming Manual*" (DG RELEX, septembre 2001).

"*Vers un nouveau cycle de négociations commerciales*" et autres fiches sur le commerce (fiche de la DG Commerce, octobre 2001).

"*Mainstreaming the Environment – Rural Development and Agriculture Policies and Strategies*", Policy and Approach Briefing Papers, novembre 2001.

"*ECHO Aid Strategy 2001*" (<http://echoinfo.cec.eu.int/intranet/doc/strategy/strategy2001.htm>).

"*Rapport annuel sur la mise en œuvre de l'aide extérieure de la Commission européenne : Situation au 1er janvier 2001*" (ISBN 92-894-0766-2, 2002).

"*InfoFinance 1999 and 2000*" (DE 111, ISSN 1012-2184, février 2002).

Communauté européenne

Discours ou articles de Commissaires et de membres du Parlement

Cronin, D., "*Nielson calls for a shake-up to halt EU aid 'paralysis'*" (*European Voice*, 28 février – 6 mars 2002).

Prodi, Romano, "*Statement at the International Conference on Financing for Development*" (Monterrey, 22 mars 2002).

Conseil de l'Union européenne (des Ministres) – Documents officiels

"*Règlement (CEE) n° 443/92 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie*" (25 février 1992).

"*Règlement (CE) n° 1292/96 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire*" (27 juin 1996).

"*Règlement (CE) n° 1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen*" (23 juillet 1996).

"*Règlement (CE) n° 2698/2000 modifiant le règlement (CE) n° 1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen*" (27 novembre 2000).

"*Cadre harmonisé pour les documents de stratégie par pays : Conclusions du Conseil*" (Conseil Développement, novembre 2000).

"*La politique de développement de la Communauté européenne*" [12929/00 (Presse 421), 10 novembre 2000].

"*Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté*" (10688/1/00 REV 1, 14 septembre 2000).

"*Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000*", *Journal officiel* L317 43 année, 15 décembre 2000.

"*Rapport annuel sur les droits de l'homme*" (2001).

"*Améliorer l'efficacité de l'aide de la CE au développement : mettre en œuvre la politique de la CE en matière de développement ; Prévention des conflits et développement*" [2352ème réunion du Conseil Développement, 31 mai 2001, 8855/01 (Presse 191)].

"*The Need for Coherence: Development, Trade and Agriculture; Power, Democracy and Governance*" (Making Globalisation Work for the Poor – The European Contribution. Consultation de haut niveau organisée par la Présidence suédoise de l'UE les 20-21 juin 2001, www.eu2001.se).

"*Conference Report*" (Making Globalisation Work for the Poor – The European Contribution. Consultation de haut niveau organisée par la Présidence suédoise de l'UE les 20-21 juin 2001, www.eu2001.se).

"*Programme d'action pour l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la coopération au développement de la Communauté*" [COM(2001)295 final, 21 juin 2001].

"*Programme de l'UE pour la prévention des conflits violents entériné par la Conseil européen de Göteborg en juin 2001*" (Présidence suédoise de l'UE, www.eu2001.se).

"*Mise en œuvre de la politique de développement de la Communauté ; Le défi pour l'assistance au développement tenant compte de la situation actuelle. Echange de vues sur certains aspects de la politique de développement*" [2383ème réunion du Conseil Développement, 8 novembre 2001, 13573/01 (Presse 403)].

"*Pêcheries et réduction de la pauvreté – Résolution du Conseil*" (Conseil Développement, novembre 2001).

Parlement européen – Documents

"*Rapport sur les accords internationaux de pêche*" (1997, Rapporteur – Crampton, P.D.).

"*Rapport annuel sur le bilan des travaux de l'Assemblée paritaire ACP-UE en 1999*" (A5-0032/2000, Rapporteur – John Corrie pour la Commission du développement et de la coopération, 7 février 2000.)

"*Avis de la Commission du développement et de la coopération à l'intention de la Commission des budgets sur le budget 2001*" (PA\411578EN.doc PE 286.802, 3 juillet 2000).

"*Report on the results obtained in the EC Budget for 2001 on Development Co-operation, including reply to the Commission's reservations*" (Rapporteur – Max van den Berg pour la Commission du développement du Parlement européen, 17 janvier 2001).

"*Arrêt définitif du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2002*" (*Journal officiel* L29 Volume 45, 31 janvier 2002).

Documents interinstitutions

"*La discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire*" (Accord interinstitutionnel du Parlement, du Conseil et de la Commission, 6 mai 1999).

"*La politique de développement de la Communauté européenne – Déclaration du Conseil et de la Commission*" (DE 105, 10 novembre 2000).

Institutions conjointes ACP-UE – Documents

"*Assemblée paritaire de la Convention conclue entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne (ACP-UE)*" (*Journal officiel* C 271, Vol. 42, 24 septembre 1999).

"*Solde de tous les prêts spéciaux en faveur des PPTE ACP faisant partie des PMA qui subsisterait après la pleine application des mécanismes d'allègement de la dette des PPTE*" (Conseil des ministres ACP-CE – Décision n° 2/2001, 20 décembre 2001).

"*Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part*" (Assemblée parlementaire paritaire, *Journal officiel* C78, Vol. 45, 2 avril 2002).

"*Accord de partenariat ACP-UE*" (www.europa.eu.int/comm/development/cotonou/).

Cour des comptes

"*Rapport annuel relatif à l'exercice 1998*" (*Journal officiel* C349, Vol. 42, 3 décembre 1999).

"*Rapport annuel relatif à l'exercice 1999*" (*Journal officiel* C342 43 année, 1 décembre 2000).

"*La gestion des programmes d'aide extérieure de la Commission*" (Rapport spécial n° 21/2000).

"*Rapport annuel relatif à l'exercice 2000*" (*Journal officiel* C359, Vol. 44, 15 décembre 2001).

"*Les fonds de contrepartie des appuis à l'ajustement structurel affectés à des aides budgétaires (septième et huitième FED), accompagné des réponses de la Commission*" (Rapport spécial n° 5/2001, *Journal officiel*, 14 septembre 2001).

Communauté européenne

Banque européenne d'investissement

"*Banque européenne d'investissement 2000*" (ISBN 92-828-8858-4).

"*Rapport annuel 1999*".

Documents de la société civile européenne

Acheampong, A., "*Coherence between EU Fisheries Agreements and EU Development Co-operation: The Case of West Africa*" (ECDPM, 1997).

Ahtisaari, M. *et al.*, "*Should the EU be Redesigned?*", Philip Morris Institute for Public Policy Research, janvier 1999.

Bossuyt, J. *et al.*, "*Evaluation de la politique de la CE en matière de développement : analyse indépendante de la réforme de l'aide extérieure de la Commission européenne*" (Document de réflexion ECDPM n° 16, mai 2000).

Coalition pour des accords de pêche équitables, "*Structure des accords de pêche ACP-UE*" (1995).

Coalition pour des accords de pêche équitables, "*Accords de pêche de deuxième génération : enjeux*" (1997).

Coalition pour des accords de pêche équitables, "*Nouveau protocole d'accord de pêche UE-Mauritanie : enchères à la surexploitation des céphalopodes mauritaniens*" (2001).

Cox, A. et J. Chapman, "*The European Community External Co-operation Programmes: Policies, Management and Distribution*" (ODI, 1999).

Regard sur le CAD, "*Le rôle de la Commission européenne face à l'objectif des 0.7 % du PNB fixé par les NU pour l'aide au développement*" (IPPF, Volume 5, décembre 2001).

Regard sur le CAD, "*Executive Summary of the Shadow Peer Review of the EU on Sexual and Reproductive Health*" (IPPF, janvier 2002).

Regard sur le CAD, "*Bangladesh. EC Aid to sexual and Reproductive Health and rights including HIV/AIDS*" (IPPF, février 2002).

Van Drimmelen, R., "*Making Globalisation Work for the Poor – the European Contribution. The Need for Coherence: development, trade and agriculture*" (APRODEV 2001).

Dunlop, Alan, "*What future for Lomé Commodity Protocols*" (ECDPM Discussion Paper, juin 1999).

ECDPM, Infokit Cotonou, "*Survol de l'accord de Cotonou*" (2001).

ECDPM, Infokit Cotonou, "*Les innovations de l'accord de Cotonou*" (2001).

ECDPM, Infokit Cotonou, "*Les accords de partenariat économique régionaux*" (2001).

ECDPM, Infokit Cotonou, "*Les négociations commerciales ACP-UE après Cotonou*" (2001).

ECDPM, Nouvelles de Cotonou, "*Mettre Cotonou en pratique*" (mai 2001).

ECDPM, "*Quel rôle pour les Etats membres dans les réformes de la coopération européenne ?*" (note établie dans le cadre d'une étude mandatée par l'European Network of Development Implementing Agencies, septembre 2001).

Eurostep, "*Eurostep dossier on CAP and Coherence*" (1999).

Eurostep, "*Dumping in Jamaica: Dairy Farming undermined by subsidised EU exports*" (1999).

Eurostep, "*The new ACP-EU Agreement: An assessment and recommendations for implementation*" (2000).

- Eurostep, "*The European Union: A Potential Global force for Change*" (2000).
- Eurostep, "*Coherence and Consistency of EU Policies: Proposed Mechanisms for Implementation*" (2000).
- Eurostep, "*Fishing for Coherence: Promoting Complementarity between EU Fisheries Arrangements and Development Policy*" (2001).
- Gill, G. et S. Maxwell, "*The Co-ordination of Development Co-operation in the European Union: A review and evaluation proposal*" (ODI, 2001).
- Hermle, Reinhard, Président du Conseil de l'Association des ONG allemandes de développement (VENRO), "*Global Structural Policy – the Contribution of the EU towards the Integration of Developing Countries into the Global Economy*" (n/d).
- Hoebink, P., "*Evaluating Maastricht's 'Three C: The 'C' of Coherence*" (avant-projet) (avril 2001).
- Hoebink, P., "*Evaluating Maastricht's Three Cs: A plan of Action*" (Document destiné à étayer une étude exploratoire, mai 2001).
- IDS and BER S.A., "*EU Agricultural and Fisheries Market Access for Developing and Transition Countries*" (IDS, février 2000).
- Ily, H. et Schmidt, U., "*Evaluierung der Deutsch-Mauretanischen Fischereivorhaben*" (Etude des stocks de poissons réalisée pour le BMZ allemand, juin 1998).
- Intermon, Oxfam et al., "*Putting Conflict Prevention into Practice: Priorities for the Spanish and Danish EU Presidencies 2002*" (janvier 2002).
- INZET, réunion d'experts sur le thème "*Trade Arrangements in a New EU-ACP Partnership: Is an Improved Generalised System of Preferences a Viable Option?*" (mai 1999).
- Madeley, John, (dir. pub.) avec le concours de Clive Robinson, "*Brussels' blind spot: Coherence in EU Policies towards Developing Countries - The Lack of coherence between poverty eradication and the European Union's other policies*" (octobre 1999 - Eurostep Dossier on CAP & Coherence).
- Oxfam, "*Globalisation: Submission to the Government's White Paper on Globalisation*" (Oxfam-GB, 2000).
- Pooley, P., "*Europe and the Developing World*" dans "*Europe's Wider Loyalties*, à paraître.
- van Reisen, M., "*EU 'Global Player' : The North-South Policy of the European Union*" (International Books 1999).
- van Reisen, M., "*European Union*" dans Randel, J et al. (dir. pub.) "*The Reality of Aid 2000*" (Eurostep 2000).
- van Reisen, M., "*European integration and enlargement: Is there a future for European development policy?*" (n/d).
- van Reisen, M., "*Improving the European Communities' poverty focus in its external aid programme*" (Document établi pour BOND, n/d).
- Stevens, C., J. Kennan et J. Yates "*Levelling the Field; Will CAP reform provide a Fair Deal for Developing Countries?*" (IDS, 1998).
- Stevens, C., M. McQueen et J. Kennan "*After Lomé IV: A strategy for ACP-EU Relations in the 21st Century*" (IDS, 1999).
- Stevens, C., R. Greenhill, J. Kennan and S. Devereux "*The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*" (Secrétariat du Commonwealth, 2000).
- Stevens, C. et J. Kennan, "*Post-Lomé WTO-Compatible Trading Arrangements*" (IDS, 2000).

Communauté européenne

Stevens, C. et J. Kennan, "*Analysis of the EU's Trading arrangements with developing and transition economies*" (IDS, 2000).

Stevens, C., "*Food security and the WTO*" (IDS Briefing Paper, 2001).

Stevens, C. et J. Kennan, "*The impact of the EU's 'Everything But Arms Proposal: A Report to Oxfam*" (IDS, janvier 2001).

Autres documents

Ahmed, Redwan, "*Bangladesh Garment Manufacturers & Exporters Association, Textile Sector of Bangladesh Offers Best Invest Opportunity in South Asia*" (septembre 1997, BGMEA).

Andersen, Kym, "*Agriculture, developing countries and the WTO's Millennium Round*" (Banque mondiale, février 2000).

Gouvernement du Bangladesh, "*Poverty Reduction Strategy Paper*" (mai 2000).

House of Commons International Development Committee, "*The effectiveness of the reforms of European development assistance: Second report of the session 2001-02, Volume 1*" (HC 417-I, 23 avril 2002).

Kathuria, S., W. Martin, et A. Bhardwaj "*Implications for South Asian Countries of Abolishing the Multi Fibre Arrangement*" (Banque mondiale, Policy Research Working Paper 2721, novembre 2001).

PNUD, "*Rapport mondial sur le développement humain 1999*".

Working Women Worldwide, "*Phasing out the Multi Fibre Arrangement; What does it mean for garment workers?*" (mars 2000).

OCDE/CAD

OCDE, série des examens en matière de coopération pour le développement, "*Examen de la politique et du programme de la Communauté européenne en matière de coopération pour le développement*" (OCDE, 1998).

"*Echanges, investissement et développement : le défi de la cohérence des politiques dans une économie mondiale*" [SG/LINKS(99)1, 17 mars 1999].

Atelier du CAD : Vers l'élaboration de bonnes pratiques à l'intention des donateurs pour le renforcement des capacités dans le domaine des échanges - Etude de cas : El Salvador [DCD(2000)10/ANN1, 30 juillet 2001].

OCDE, Groupe de travail du Comité d'aide au développement sur l'évaluation de l'aide, "*Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability*" (OCDE, 2001).

"*La réduction de la pauvreté*" (Lignes directrices du CAD, 2001).

"*Renforcer les capacités commerciales au service du développement*" (Lignes directrices du CAD, 2001).

"*Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés*" (mai 2001 – www.oecd.org/dac/htm/Untie.htm).

OCDE, Synthèse, "*Le déliement de l'aide au pays les moins avancés*" (juillet 2001).

OCDE, Synthèse, "*Echanges et développement dans le nouveau contexte mondiale – l'aspect capacités*" (septembre 2001).

OCDE, Synthèse, "*Echanges et développement : les enjeux*" (octobre 2001).

"*Perspectives d'évolution de l'APD après Monterrey*" [DCD/DAC(2002)8, 16 mai 2002].

Lehtinen, T. et A. Simon, "*Development Co-operation in the European Union: Public Debate, Public Support and Public Opinion*" (Etude technique du Centre de développement de l'OCDE, à paraître).

Adresses Internet utiles

http://www.europa.eu.int/comm/budget/abb/index_en.htm (informations budgétaires).

http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/qsg.htm (information GIAQ).

http://europa.eu.int/comm/external_relations/ (DG Relex).

http://europa.eu.int/comm/trade/index_en.htm (DG Commerce).

http://europa.eu.int/comm/dgs/development/mission_en.htm (DG Dev).

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/> (DG Elargissement – PHARE).

http://europa.eu.int/comm/fisheries/policy_en.htm/ (DG Pêche).

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm (DG EcFin).

http://europa.eu.int/comm/echo/en/index_en.htm (ECHO).

<http://europa.eu.int/comm/echo/fr/evaluation/reports2001.htm> (rapports d'évaluation de ECHO).

http://europa.eu.int/comm/europeaid/general/org_en.htm (EuropeAid).

DG Développement, "Le nouvel accord de partenariat ACP-UE : aperçu général", http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/overview_fr.htm.

DG Relex, Programme MEDA, http://europa.eu.int/comm/external_relations/euomed/meda.htm.

La Commission en ligne, http://europa.eu.int/comm/di/pubs/e-comm/sec_2001_0924_fr.doc.

Consultations inter-services, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2001/com2001_0115fr01.pdf.

Pêche, <http://europa.eu.int/comm/development/rurpol/outputs/fisheries/fisheries.pdf>.

Obstacles non tarifaires, <http://europa.eu.int/comm/development/rurpol/outputs/policy/html/Annexes.htm>.

Délégation de la CE au Bangladesh, www.eudelbangladesh.org.

DG Relex, Relations de l'UE avec le Bangladesh, www.europa.eu.int/comm/external_relations/bangladesh/intro/index.html.

Site web du Parlement européen <http://www.europarl.eu.int/presentation/>.

Site web de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE <http://www.europarl.eu.int/intcoop/acp/>.

Sites web concernant les échanges de l'UE www.cdi.be www.acpbusiness.org <http://www.diagnos.net/> <http://www.ebas.org/> <http://www.coleacp.org/>.

Site web du Conseil européen <http://ue.eu.int/fr/info/eurocouncil/>.

Site web du Conseil de l'Union européenne (Conseil des Ministres) <http://ue.eu.int/fr/info/main.htm>.

Europe's Forum on International Cooperation (Euforic) <http://www.euforic.org/actors/en/direct/euins.htm>.

Proshikanet Bangladesh Online, www.bdonline.com.

Commission du développement et de la coopération, [www.2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl](http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl).

DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif. Pour les définitions plus complètes, veuillez consulter le "Glossaire des principaux termes et concepts" publié dans le Rapport annuel du CAD, Coopération pour le Développement

AIDE LIÉE : Prêts ou crédits d'origine publique servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

AIDE NON LIÉE : Aide publique au développement servant à financer des achats de biens et services qui peuvent être effectués en totalité et librement dans la quasi-totalité des pays.

AIDE PARTIELLEMENT DÉLIÉE : Aide publique au développement (ou aide publique) servant à financer des biens et services qui doivent être achetés soit dans le pays donneur soit parmi un groupe restreint d'autres pays, lequel doit toutefois comprendre la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

AIDE PUBLIQUE : Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, mais dont les bénéficiaires figurent à la Partie II de la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la Partie I de la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement) par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, L'ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ doit être d'au moins 25 %).

APPORTS DU SECTEUR PRIVÉ : Apports aux conditions du marché financés par le secteur privé :

Investissement direct : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (voir PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES). Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

Crédits privés à l'exportation : voir CRÉDITS À L'EXPORTATION.

Investissements multilatéraux de portefeuille : Il s'agit des investissements du secteur privé bancaire et non bancaire dans des titres émis par des institutions multilatérales.

Investissements bilatéraux de portefeuille : Ils englobent des prêts bancaires ainsi que l'achat d'actions, d'obligations et de biens immobiliers.

Communauté européenne

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou de l'aide publique.

CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT) : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice de ce volume la description de ses objectifs et la liste de ses Membres.

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe i) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et ii) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : PRÊTS accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits sont fréquemment assortis d'un taux d'intérêt bonifié par le gouvernement du pays créancier en vue d'encourager les exportations.

DONS : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, ÉCHÉANCE et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement du principal). L'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 %; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à des conditions libérales, il se situe entre ces deux extrêmes.

FINANCEMENT MIXTE : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

LISTE DU CAD : En janvier 1994 le CAD a établi une Liste des bénéficiaires de l'aide, qui est divisée en deux parties. La Partie I de la Liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations Unies. Pour être classés dans ce groupe, les pays doivent se situer en dessous de seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la Liste du CAD.

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le RNB par habitant était inférieur à 760 \$ en 1998 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 761 et 3 030 \$ en 1998. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 031 et 9 360 \$ en 1998.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 360 \$ en 1998.

La Partie II de la Liste comprend les "Pays en transition". Elle inclut i) les pays plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés. Voir aussi AIDE PUBLIQUE.

PRÊTS : Transferts qui impliquent un remboursement. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts déduction faite de remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs.

RÉAMENAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette, d'un rééchelonnement ou d'un prêt de refinancement.

VERSEMENT : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ils peuvent être comptabilisés bruts (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou nets (déduction faite de tous les remboursements de principal intervenus pendant la même période).

VOLUME (termes réels) : Sauf quand c'est précisé, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en \$ des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en \$ aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre la monnaie en cause et le \$ des Etats-Unis au cours de la même période.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT



Série des examens en matière de coopération pour le développement

COMMENT NOUS CONTACTER

**Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir
vos commentaires et vos suggestions.**

Veillez nous contacter

**par courrier électronique à l'adresse suivante : dac.contact@oecd.org,
par télécopie au : 33 1 44 30 61 40
ou par courrier à :**

**Organisation de coopération et de développement économiques
Direction de la coopération pour le développement
Unité de la communication et du soutien à la gestion
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cédex 16
France**

**WORLD WIDE WEB SITE
<http://www.oecd.org/dac>**