



Editorial

Les révisions à mi-parcours 2004: failles et opportunités

Guggi Laryea*

Les révisions à mi-parcours (RMP) des documents stratégiques par pays ACP sont supposés fournir le dialogue et l'engagement le plus important sur les programmes d'aide et stratégies entre les deux parties de l'Accord de Cotonou – les ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et l'Union européenne – depuis l'adoption de ces documents stratégiques. Ceci est certainement un processus au potentiel permettant de contribuer à l'objectif majeur du partenariat ACP-UE, l'éradication de la pauvreté. Néanmoins, les plans de la Commission européenne pour ce qui est de la mise en route des révisions dans ses principes directeurs pour le Processus de révision¹ provoque l'inquiétude, non seulement en ce qui concerne leur efficacité en tant qu'outil de réduction de la pauvreté, mais également quant à leur relation aux principes de propriété et de partenariat enchassés dans la coopération ACP-UE.

Les documents stratégiques par pays (DSP) fournissent le cadre pour la coopération au développement de la Communauté européenne avec un pays en développement donné sur une période d'environ cinq ans. Ces programmes sont les instruments principaux de la Communauté pour la coopération avec des pays en développement individuels pendant cette période. Les révisions à mi-parcours qui doivent être mises en pratique tout au long de 2004 sont en fait destinées à évaluer un document stratégique par pays quinquennal d'un pays ACP¹ au stade de mi-parcours de son exécution en examinant, parmi d'autres choses, la vitesse d'utilisation des fonds et les résultats obtenus dans l'éradication de la pauvreté. Sur base des conclusions de cette évaluation, une stratégie de coopération d'un pays peut être adapté par un changement dans les secteurs focaux ou une révision des ressources d'allocations, afin de refléter les besoins actuels et les performances.

De ce qui précède, il est évident que pour les pays ACP, les RMP représentent des enjeux particulièrement élevés, considérant le rôle principal que joue l'aide de la Communauté dans ces pays. Pour la Communauté l'exercice de révision fournit également un outil important pour contribuer efficacement aux objectifs de développement internationaux, y compris celui de réduire la pauvreté de moitié pour 2015. Sachant que les ACP comprennent 41 des 48 pays les moins développés du monde, s'assurer que les programmes nationaux ACP se concentrent sur l'éradication de la pauvreté est d'une importance majeure.

Les principes directeurs de la Commission européenne pour la mise en œuvre du cadre commun dans les DSP identifient la concentration sur la pauvreté comme le premier principe qui

¹ Commission européenne, *Principes directeurs des révisions à mi-parcours sous l'Accord de partenariat ACP-UE* – dernier projet octobre 2003.

devrait motiver et informer tous les aspects de la programmation de l'aide, y compris les révisions à mi-parcours. Néanmoins, la manière dont le processus est poursuivi soulève un certain nombre de questions relatives à leur efficacité en tant qu'outil de réduction de la pauvreté.

Premièrement, en ce qui concerne leur planification horaire, en dépit d'un règlement du Conseil de l'UE statuant que les révisions à mi-parcours soient accomplies au stade de mi-parcours de la mise en oeuvre des documents stratégiques par pays, la Commission européenne presse pour une date de commencement début 2004. Ceci signifie que la plupart des pays ACP n'auront commencé que depuis peu la mise en oeuvre de leurs documents stratégiques quand les révisions seront mises en pratique, vu que la plupart des documents stratégiques n'ont été adoptés qu'en 2003. La Commission a soutenu que les pays ACP ont commencé à mettre en oeuvre l'Accord de Cotonou à travers des fonds traditionnels reçus avant l'adoption des documents stratégiques, et que par conséquent les révisions sont appropriées à ce moment. Mais d'autres sources soutiennent que le vrai motif derrière l'insistance de la Commission à commencer les révisions et à les boucler en 2004 est un désir de donner une image d'efficacité aux politiciens des capitales européennes à travers sa capacité et délicatesse dans le respect des délais convenus lors des rencontres.

Malheureusement pour les États ACP, il n'y a aucun bénéfice à accomplir les RMP en 2004. Au contraire, leur exécution à ce moment signifie qu'en fait elles vont être évaluées sur des performances dans certains programmes qu'ils viennent juste de commencer à mettre en oeuvre, avec comme résultat d'être pénalisées à travers une réduction des fonds attribués à leurs documents stratégiques. Mener les révisions à mi-parcours sur des documents stratégiques par pays récemment approuvés ne servira qu'à miner la légitimité d'aussi bien le processus de programmation que du partenariat ACP-UE et ne contribuera pas à la réduction de la pauvreté.

Un second problème est relatif à la convergence sur la pauvreté des documents stratégiques par pays et le processus de révision. Un document de prise de position d'*Eurostep*² sur les révisions à mi-parcours montre que très peu de documents stratégiques mettent la priorité sur les secteurs sociaux telles que l'éducation et la santé. Le transport est plutôt le secteur le plus prominent dans les documents. Ceci paraît suprenant pour des programmes sensés combattre la pauvreté et parvenir au développement durable. Afin de compliquer encore plus cette situation, l'UE propose à travers les révisions l'intégration de secteurs tels que l'immigration et la lutte contre le terrorisme qui ont plus à faire avec leur propre agenda domestique et des affaires étrangères qu'avec la réduction de la pauvreté dans les ACP. Non seulement une telle action menace-t-elle l'accent mis sur la pauvreté dans les révisions, mais elle pourrait également mettre en danger les principes de partenariat et de propriété de la coopération ACP-UE sur lesquels les documents stratégiques par pays sont sensés s'appuyer.

Un facteur majeur qui pourrait contribuer à mettre l'accent sur les secteurs sociaux est le niveau de consultation de la société civile. L'engagement d'*Eurostep* avec des acteurs clé de la société civile ACP servant de moniteurs à la coopération ACP-UE, a montré que beaucoup

² <http://www.eurostep.org/pubs/position/acp-eu-cotonou/Positionpaper on MTR.pdf>

souhaitent que les documents stratégiques par pays démontrent une plus grande convergence sur les secteurs sociaux et l'alignement sur les Objectifs du Millénaire pour le développement. Malheureusement, beaucoup d'acteurs de la société civile ACP ne sont pas tout à fait au courant du processus de révision et ne pensent pas que des mécanismes adéquats existent pour leur implication effective dans ce processus. Ils sont également critiques sur les mécanismes d'accès aux fonds et sur la dynamique générale des discussions en cours entre gouvernements. La société civile est encore supposée être un acteur de bonne foi du partenariat ACP-UE et devrait être impliqué dans tous les aspects de programmation du processus de l'aide. De plus, même si la Commission européenne affirma en 2001 que chaque DSP devrait allouer jusque 15% des fonds à des acteurs non-étatiques (société civile et secteur privé), un examen des documents stratégiques par pays actuels montre que des allocations explicites aux acteurs non-étatiques tombent largement sous cet objectif. De plus, à ce jour, la plupart des acteurs non-étatiques doivent encore recevoir des fonds des DSP, même quand il y a eu des allocations explicites à leur égard. Les raisons semblent être liées à un manque de mécanismes appropriés, d'instruments légaux et de volonté politique aussi bien des ACP que des acteurs officiels de l'UE.

Derrière les fonds alloués à la société civile se trouve un problème plus fondamental, dans l'assurance que les niveaux de fonds des documents stratégiques par pays soient adéquats par rapport à la tâche de réduction de la pauvreté. Des calculs d'analystes qui suivent l'accomplissement de l'objectif de diminuer la pauvreté de moitié pour 2015, montrent que tous les donateurs devront augmenter de manière significative les allocations afin d'atteindre cet objectif. Les révisions à mi-parcours procurent l'opportunité d'augmenter les allocations de l'aide à travers les documents stratégiques par pays révisés. Néanmoins, l'UE a affirmé que son lent taux de déboursement de l'aide ne permet pas une augmentation des allocations, et plutôt que de considérer ce problème, il révisé les allocations afin qu'ils correspondent au lent taux de déboursement. Comme l'UE est le donateur le plus important au monde, une telle action ralentira probablement tout progrès dans l'accomplissement des objectifs internationaux de diminution de moitié de la pauvreté mondiale.

Quelle perspectives?

Considérant l'importance des révisions à mi-parcours pour l'évaluation du progrès dans la réalisation des objectifs des documents stratégiques par pays, il est important aussi bien pour l'UE que pour les ACP de prendre des démarches concrètes afin d'aborder toutes les insuffisances sus-mentionnées. Ce qui suit sont des propositions visant à les assurer :

- Afin que les révisions à mi-parcours soient effectives en regard de la réduction de la pauvreté, elles devraient être mises en oeuvre au vrai moment de mi-parcours de leur implémentation, afin d'assurer que les estimations faites soient honnêtes et qu'elles soient réellement reliées aux documents stratégiques par pays adoptés. Ceci signifie l'utilisation d'un planning horaire variable pour différentes formules horaires, pour les révisions à mi-

parcours dans des pays ACP individuels, comme c'est le cas pour les pays asiatiques et d'Amérique latine.

- Une participation effective dans la coopération ACP-UE visant à l'éradication de la pauvreté requiert des règles et procédures appropriées qui permettent aux acteurs de la société civile de participer de façon efficace et responsable à la programmation et l'accès aux Fonds européens de développement (FED). Afin d'attaquer le manque de participation, l'UE et les ACP devront adopter et mettre en oeuvre une stratégie sur la diffusion de l'information et sur le processus de révision à l'égard de la société civile. Ceci devrait inclure l'utilisation d'un large éventail d'outils tels que séminaires et communication électronique afin de transmettre l'information à la société civile et d'assigner la responsabilité dans chaque délégation de la CE à un membre du personnel responsable des relations avec les acteurs non-étatiques. De plus, plutôt que de réduire la consultation de la société civile à une seule rencontre aux premières étapes du processus de révision, comme c'était le cas dans la programmation des documents stratégiques par pays, les consultations devraient être un processus de dialogue mis en pratique tout au long du processus. En ce qui concerne les FED, les ACP et l'UE devront re-identifier, pendant les révisions à mi-parcours, des objectifs plus clairs pour les allocations à la société civile et développer des mécanismes permettant que ces déboursements puissent effectivement avoir lieu.
- L'appropriation des documents stratégiques par pays incombe aux ACP, et son contenu devrait refléter leurs priorités et intérêts, non ceux de l'UE. Aussi bien les ACP que l'UE doivent assurer que les révisions à mi-parcours fassent mieux converger les documents stratégiques par pays sur la réduction de la pauvreté.
- L'UE devrait adopter et mettre en oeuvre des stratégies pour améliorer les taux de déboursement afin d'accroître les allocations de l'aide pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté.

Les acteurs de la société civile doivent de leur côté se mettre en réseau et développer des stratégies afin de rester au courant des développements de la coopération ACP-UE. Suivre de près ce processus crucial de révision à mi-parcours est la tâche du Groupe de travail Cotonou de la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD). Ce groupe a commencé une série de discussions avec, entre autres, les acteurs de la société civile dans les pays ACP. Le groupe de travail tendra à assurer, à travers une série d'actions de plaidoyer, que l'UE et les ACP utilisent pleinement les révisions à mi-parcours afin de prendre leurs responsabilités dans la réduction de la pauvreté.



**Guggi Laryea* est coordinateur du Groupe de travail Cotonou CONCORD et conseiller politique pour la Solidarité européenne pour une participation équitable de tous les peuples (EUROSTEP)
<http://www.concordeurope.org/>
<http://www.antenna.nl/mailman/listinfo/cwg>