

Contribution de l'Union européenne aux Objectifs de Développement du Millénaire

SIMON STOCKER

Le test réel de l'attachement de l'UE aux Objectifs de développement du Millénaire va au-delà de l'utilisation du budget d'aide de l'UE, ou en fait de la promotion de niveaux accrus d'APD. Le seul accroissement des ressources pour les Objectifs du Millénaire ne portera pas de fruits. L'UE peut apporter une contribution importante ici, mais sa responsabilité globale nécessite également qu'elle relève les défis dans d'autres domaines du paradigme du développement, le cadre macro-économique n'étant pas le moindre. A terme, l'UE sera jugée sur sa volonté à prendre des initiatives audacieuses qui aident à assurer un «environnement propice» au développement.

L'introduction des billets et des pièces de l'euro, début 2002, achève le remplacement des monnaies nationales de 12 des 15 Etats Membres actuels par une monnaie unique.¹ C'est un signe tangible de l'évolution de l'Union européenne (UE) et de son intégration économique régulière. L'euro est déjà en train de tenter de concurrencer le dollar en tant que monnaie globale, et avec le temps, les pays de la «zone euro» s'exprimeront de plus en plus d'une seule voix dans les Institutions financières internationales.

Le rôle global de l'UE sera rehaussé davantage à travers l'élargissement attendu, des 15pays Membres actuels à 28 pays Membres potentiels, au cours des années à venir. On s'attend à ce que les négociations avec 10 des 13 pays candidats s'achèvent à la fin de 2002, avec la possibilité que certains ou même la totalité des 10 deviennent Membre début 2004.² Ceci coïnciderait avec les prochaines élections au Parlement européen, prévues pour juin de cette année, et la nomination d'une nouvelle Commission quelques mois plus tard. L'influence des nouveaux Membres attendus se fait déjà sentir, leurs chefs d'Etat et de gouvernements ayant été invités à participer pleinement au Sommet européen de mars 2002.

Afin d'ouvrir la voie à ces changements importants, un processus a été lancé pour se concentrer sur «l'avenir de l'Europe». En décembre 2001, les leaders de l'UE ont établi une Convention chargée d'avancer des propositions pour l'avenir et de faire des recommandations sur les modifications qui pourraient être apportées au Traité de l'Union européenne. Le traité définit les objectifs et l'envergure de l'UE, ainsi que les institutions, leurs pouvoirs et leurs procédures. Le but est d'arriver à un accord sur les amendements à apporter au traité avant les élections au Parlement européen en 2004.³

Au niveau international, l'UE a cherché à se présenter comme un champion du développement, et particulièrement des pays les moins avancés et les plus marginalisés. En 2000, l'UE a adopté une politique de développement qui, pour la première fois, a fait de la réduction de la pauvreté le principal objectif de sa coopération au développement.⁴ En mai 2001, elle a accueilli la Troisième Conférence des Nations-Unies pour les pays les moins avancés (PMA). Dans la période menant à cette conférence, elle a adopté l'initiative largement promue

Tout sauf les armes, qui assure un accès aux marchés de l'UE en franchise de droits et sans contingentement, à tous les produits et à toutes les exportations, sauf les armes.⁵

L'UE est également en train de promouvoir activement le «round» du développement général des négociations commerciales à l'organisation mondiale du commerce (OMC), particulièrement en cherchant à faire appuyer son agenda par les pays en développement. Dans le même temps, l'UE cherche à établir une nouvelle génération d'accords de libre échange avec des groupes de pays en développement. Pour les 77 pays du groupe ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), dont les termes de coopération avec l'UE sont définis par l'Accord de Cotonou,⁶ il y a un engagement à démarrer des négociations formelles sur l'établissement d'Accords de partenariat économique en septembre 2002.

Enfin, dans la période menant à la Conférence des Nations-Unies sur le Financement du développement de mars 2002 et au Sommet mondial pour le développement durable qui aura lieu à Johannesburg six mois plus tard, les dirigeants de l'UE ont commencé à promouvoir la nécessité d'une aide publique accrue pour appuyer la mise en œuvre des Objectifs de développement du Millénaire. Ils ont non seulement réaffirmé la cible des Nations-Unies de 0,7% pour l'aide publique au développement (APD), mais ont également préconisé que des initiatives «tangibles» soient entreprises en vue de réaliser cet objectif.⁷ L'UE fournit déjà plus de la moitié de la totalité de l'APD globale.⁸ Quatre Etats Membres de l'UE fournissent déjà plus que la cible de 0,7%.⁹ et d'autres ont fixé des calendriers pour atteindre la cible de 0,7%.¹⁰ Il y a donc, déjà une forte impulsion pour rehausser les niveaux d'APD au sein de l'UE dans son ensemble et c'est sur cette base que l'UE est en mesure de prétendre à un leadership global. Même si la décision récente du nouveau gouvernement conservateur du Danemark de réduire l'aide de 10% sape cette revendication, elle n'altère pas fondamentalement le tableau car le Danemark continuera à faire partie du club des 0,7%.

Même avant ces développements récents, la puissance économique globale de l'UE était manifeste. En plus de fournir plus de la moitié de la totalité de l'APD,

1 Les pays de la zone euro comprennent l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal. Les billets et les pièces ont été mis en circulation le 1 janvier 2002 et dès le 1 mars, les monnaies nationales de l'ensemble des 12 pays ne seront plus valables.

2 Les 13 pays sont la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, l'Estonie, la Slovaquie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie, Malte, la Turquie. Parmi ces pays, on ne s'attend pas à ce que la Roumanie, La Bulgarie et la Turquie achèvent leurs négociations avec l'UE d'ici fin 2002.

3 La Convention est une tribune mise en place sous la direction de l'ancien président français Giscard d'Estaing, pour présenter des propositions au Conseil européen en 2003. Une Conférence intergouvernementale négociera les changements à apporter au traité devant être convenus début 2004.

4 *The European Community's Development Policy – Statement by the Council and Commission*, novembre 2000.

5 Riz, sucre et bananes sont actuellement exclus, leur intégration progressive devant s'achever d'ici 2008.

6 Ceci renvoie à l'Accord de partenariat ACP-UE signés le 23 juin 2000, à Cotonou. Cet accord établit les termes de coopération entre les 77 pays du groupe ACP et l'Union européenne et est valable pendant 20 ans. Les instruments financiers prévus au titre de cet accord figurent dans le Fonds de développement européen, qui est négocié tous les cinq ans.

7 La Déclaration du Conseil européen faite à Gothenburg stipulait que «L'Union a réaffirmé son engagement à atteindre la cible des Nations-Unies pour l'aide publique au développement de 0,7% du PNB dès que possible et à réaliser des progrès concrets pour atteindre cette cible avant le Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg, en 2002.»

8 Etats Membres de l'UE et Commission européenne combinés.

9 Danemark, Luxembourg, Pays-Bas et Suède.

10 L'Irlande s'est fixé un calendrier pour atteindre la cible de 0,7% d'ici 2007.

l'UE compte pour un tiers du PNB mondial, produit plus d'un tiers du total des exportations sur le marché mondial et fournit la moitié des sorties d'Investissement étranger direct. En outre, l'UE détient collectivement le bloc de votes le plus large dans les conseils d'administration des Institutions financières internationales.¹¹

Jusqu'à présent, le poids politique de l'UE n'a pas été à la mesure de son influence économique dans la communauté internationale. Dans le passé, et même jusqu'à présente, les Etats Membres de l'UE ont été peu disposés à compromettre leurs priorités extérieures individuelles qui reflètent leurs propres intérêts spécifiques. Les approches nationales particulières continuent d'entraver le développement d'une position politique commune, mais la réforme récente du Traité de l'UE a démarré la construction progressive d'un programme politique extérieur commun.¹² Ceci est spécialement évident en ce qui concerne les régions frontalières de l'UE. Avec l'avènement de l'euro, l'UE a ajouté des dimensions politiques et monétaires externes à sa position commune sur le commerce.

Dans ces trois domaines, politiques, finance et commerce, les intérêts internes de l'UE sont décisifs pour déterminer la politique et la pratique, comme l'est la pratique de tous les Etats. La projection actuelle du leadership global de l'UE et sa défense des intérêts des pays en développement doivent être placées dans ce contexte.

Au niveau de la Commission européenne, le développement d'une politique étrangère commune influe déjà sur le rôle traditionnel de l'UE dans la coopération au développement. La Commission européenne gère près d'un cinquième du total de l'APD mondiale. La nouvelle politique de coopération au développement adopté en 2000 a mis l'accent sur les besoins des pays en développement, inscrit les cibles de développement internationales au cœur du processus et encouragé le concept d'appropriation par les pays en développement. Toutefois, le renforcement de la politique étrangère commune de l'UE semble éclipser ses objectifs de développement.

On est inquiet de ce que les réformes récentes de la Commission européenne entraînent la marginalisation de la politique de développement et de ce que les ressources de l'aide servent de plus en plus à appuyer les programmes politiques communs de l'UE.¹³ Les dernières réformes suivent des réformes antérieures qui étaient manifestement menées pour améliorer l'efficacité du programme d'aide de la Commission. Déjà, la politique de développement est en train d'être séparée de la mise en œuvre du programme d'aide. En outre, le Commissaire au développement actuel n'est directement responsable que des programmes pays pour l'Afrique subsaharienne, les Caraïbes et le Pacifique, ainsi que de l'aide humanitaire.

Les programmes pays pour l'Asie, l'Amérique latine et la Méditerranée relèvent du Commissaire aux relations extérieures –principalement chargé des relations politiques extérieures. Le Commissaire aux relations extérieures est également le Président du conseil qui supervise l'Office de l'aide européenne au sein de la Commission.¹⁴ EuropeAide a été établi comme bureau technique début 2001. EuropeAide est chargé du cycle complet de mise en œuvre de la plupart des programmes d'aide gérés par la Commission. En conséquence, il connaît une croissance rapide en termes de personnel, initialement au détriment d'autres parties de la Commission, particulièrement la Direction du développement. Le Commissaire au développement est membre du Conseil d'EuropeAide, avec le titre de président-directeur général.

Le Parlement européen a cherché, dans le cadre de son autorité budgétaire,¹⁵ à faire en sorte que le programme d'aide géré par la Commission soit orienté de

manière plus claire vers son objectif principal – la réduction de la pauvreté – et appuie directement la réalisation des objectifs de développement internationaux. Pour le budget de 2001, le Parlement européen a réussi à fixer des cibles de résultats indicatives, pour les programmes de l'UE en direction des ACP, de l'Asie et de l'Amérique latine. Ces cibles ont été énoncées de manière à identifier les priorités indicatives pour l'utilisation des ressources dans ces régions selon le système de catégorisation du Comité de l'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).¹⁶ Les chiffres indicatifs s'appuyaient sur des données statistiques fournies par la Commission sur l'utilisation de ses ressources au cours des années antérieures. Ces indicateurs sont destinés à être comparés aux chiffres définitifs quand le Parlement européen apurera le budget de 2001 en 2003.

Initialement, la Direction du développement à la Commission était favorable à ces propositions, mais après les interventions des Relations extérieures, la Commission a cherché à supprimer ces cibles. On avait soutenu que ces cibles de résultats maintenaient la Commission dans un «carcan» alors qu'elle avait besoin de flexibilité. Il avait également été soutenu que le fait de fixer des cibles contredisait la notion d'appropriation par les pays en développement et que du fait que le soutien de l'UE faisait partie des contributions générales des bailleurs, il n'était peut-être pas approprié que des fonds gérés par la Commission soient utilisés pour soutenir des secteurs spécifiques, car d'autres bailleurs étaient peut-être déjà en train de financer ces secteurs. Enfin, la Commission avait également spécifié qu'elle ne serait pas en mesure de fournir les informations statistiques recherchées avec les systèmes actuels en place, et que donc cette initiative était inutile dans tous les cas.¹⁷

Le compromis auquel le Parlement européen et la Commission sont arrivés pour le budget de 2002 est que dans le budget de l'UE pour les ACP, l'Asie et l'Amérique latine, un chiffre global de 35% devrait être consacré au développement social. Ce chiffre a été défini comme «comprenant l'assistance macroéconomique avec la conditionnalité du secteur social, et est affecté aux infrastructures sociales, essentiellement l'éducation et la santé, en reconnaissant que la contribution de l'UE doit être perçue dans le cadre du soutien global des bailleurs aux secteurs sociaux d'un pays donné et qu'un certain niveau de flexibilité doit être la norme.»¹⁸ Ceci au moins garantit que la question de l'utilisation des fonds gérés par la Commission pour répondre aux Objectifs de développement du Millénaire reste une focalisation de l'obligation redditionnelle.

Le test réel de l'attachement de l'UE aux Objectifs de développement du Millénaire va au-delà de l'utilisation du budget d'aide de l'UE, ou en fait de la promotion de niveaux accrus d'APD. Le seul accroissement des ressources pour les Objectifs de développement du Millénaire ne portera pas de fruits. L'UE peut apporter une contribution importante ici, mais sa responsabilité globale nécessite également qu'elle relève les défis dans d'autres domaines du paradigme du développement, le cadre macroéconomique n'étant pas le moindre. L'UE aime donner de la nouvelle série de négociations de l'OMC convenue à Doha l'image d'une série favorable aux pays en développement, mais cette interprétation est contestée de toutes parts.

Remplir aux Objectifs de développement du Millénaire nécessite également un «environnement propice» qui est loin d'être évident dans la plupart des pays. A terme, l'UE sera jugée sur sa volonté à prendre des initiatives audacieuses qui aident à assurer cet «environnement propice» au développement. Au centre de ceci, il doit y avoir la volonté de garantir que ses politiques extérieures laissent suffisamment d'espace pour préserver les intérêts de ceux qui sont au-delà de ses frontières, et qu'il ne s'agit pas simplement de politiques dictées par l'intérêt personnel interne. ■

EUROSTEP
<admin@eurostep.org>

11 Mirjam van Reisen, *EU Global Player: the North South Policies of the European Union*, International Books, 1999.

12 Le Traité de Maastricht (1992) a établi la Politique étrangère et sécuritaire commune, mais elle n'est devenue effectivement applicable qu'aux termes des amendements apportés dans le Traité d'Amsterdam (1999).

13 Mirjam van Reisen, *European integration and enlargement: Is there a future for European development policy?* Bruxelles, octobre 2001.

14 Le Conseil d'administration d'EuropeAide est constitué des quatre Commissaires ayant des responsabilités extérieures: Chris Patten (relations extérieures) qui en est le Président; Poul Nielson (développement et aide humanitaire), président-directeur général; Pascal Lamy (commerce) et Gunter Verheugen (élargissement); Pedro Solbes Mira, Commissaire aux affaires économiques et monétaires est également membre du Conseil.

15 L'autorité budgétaire de l'UE comprend le Parlement européen et le Conseil européen.

16 Ces cibles ont été énoncées dans cinq grandes catégories: infrastructures sociales, infrastructures économiques, secteurs de production, aide multi-sectorielle/transversale et en nature et le programme général d'assistance. L'objectif était d'obtenir un soutien accru pour la première catégorie, et particulièrement pour l'éducation de base et la santé de base.

17 La Commission est en train d'établir un système qui fournira au CAD des informations compatibles.

18 Énoncé dans le commentaire des lignes budgétaires pertinentes dans le budget de l'UE pour 2002.