

# Fast forward

Comment la Commission européenne peut prendre les devants en fournissant un budget de haute qualité afin de soutenir l'éducation et la santé

Les gouvernements des pays en développement ont désespérément besoin d'une aide publique plus prévisible et à plus long terme, fournie à travers leurs budgets, afin de financer l'expansion des services de soins de santé, d'éducation, ainsi que d'autres services sociaux de base. La Commission européenne (CE) est un des premiers donateurs à fournir ce type d'aide budgétaire de base. Celle-ci dispose de plans innovants pour améliorer la qualité et la quantité de cette aide. Les États membre de l'Union européenne (UE) doivent soutenir ces plans ambitieux. La CE doit, en retour, prendre des dispositions supplémentaires pour continuer sur cette lancée, en rompant le lien entre l'aide et les prescriptions nuisibles du Fonds monétaire international (FMI), en mettant un terme aux délais bureaucratiques inutiles et en cherchant à améliorer la responsabilité de cette aide envers les ressortissants des pays pauvres.

## Résumé

L'accès à des soins de santé et à une éducation de base est un rêve distant pour des millions de personnes du monde entier, en particulier les femmes. Chaque jour, 72 millions d'enfants, essentiellement des filles, ne vont pas à l'école. Chaque minute, une femme meurt de complications liées à la grossesse ou en couches. Un enfant meurt toutes les trois secondes, dû en général à des maladies qu'un médecin pourrait facilement prévenir<sup>1</sup>. Ce manque d'accès aux services de base est la cause de souffrances superflues pour des millions de personnes et perpétue le cycle de la pauvreté.

L'accès à des soins de santé et à une éducation de base est un droit humain, et les gouvernements ont la responsabilité d'assurer sa mise en oeuvre. Au cours des dix dernières années, de nombreux gouvernements des pays en développement ont déployé des efforts extraordinaires à cette fin : des pays tels que la Tanzanie, l'Ouganda et le Malawi ont, par exemple, instauré la gratuité de l'éducation qui a permis la scolarisation de millions d'enfants. Néanmoins, bon nombre de gouvernements ne disposent tout simplement pas des ressources pour atteindre à eux seuls ces buts. Une aide externe est donc nécessaire afin de combler le déficit budgétaire de la santé et de l'éducation.

Malheureusement, bon nombre de pays riches n'octroient pas toute l'aide qu'ils s'étaient engagés à fournir à maintes reprises. De plus, celle-ci s'avère inadéquate. Les gouvernements des pays en développement ont besoin d'une aide prévisible et à plus long terme et qui soit inscrite à leur budget annuel : connu sous le nom d'aide budgétaire. Ils peuvent ainsi l'utiliser afin de financer leurs propres plans d'amélioration de l'accès aux services publics.

Un facteur clé qui nie aux personnes le droit à la santé et à l'éducation est la pénurie chronique de travailleurs de la santé et d'enseignants dans le monde. Près de deux millions d'enseignants et plus de quatre millions de travailleurs de la santé sont nécessaires pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en matière de santé et d'éducation<sup>2</sup>. Les quelques personnes qui travaillent dans ces secteurs sont souvent scandaleusement sous-payées et travaillent dans des conditions déplorable. Des niveaux adéquats d'aide budgétaire aideraient les pays pauvres à embaucher et former les enseignants et les travailleurs de la santé nécessaires. Toutefois, seule une petite partie de l'aide mondiale est fournie de cette façon. En 2006, l'aide budgétaire générale ne représentait que cinq pour cent de l'aide publique mondiale<sup>3</sup>.

L'aide budgétaire doit être prévisible et à plus long terme. Celle-ci doit avoir des résultats bien définis en matière de santé, d'éducation, d'égalité de genre, ainsi que d'autres objectifs établis par les OMD. Elle doit se baser sur des plans élaborés par les gouvernements des pays en développement, en consultation avec la société civile et approuvés par les parlements. Elle devrait être accordée uniquement aux pays qui luttent contre la corruption et qui sont en mesure d'assurer une bonne comptabilisation des fonds.

La Commission européenne (CE) est le premier donateur multilatéral d'aide à l'échelle mondiale et se situe parmi les fournisseurs d'aide budgétaire les

plus importants. Ce document montre que l'aide budgétaire de la Commission contribue dans une large mesure à l'acheminement du type d'aide nécessaire, mais qu'une amélioration est toujours possible. Cette analyse s'appuie sur une recherche extensive en matière d'aide budgétaire de la CE, menée par l'EEPA (le groupe d'experts externes sur la politique européenne) à la demande d'Oxfam. Elle s'appuie également sur l'examen détaillé de 11 accords d'aide budgétaire générale, réalisé par Oxfam et le Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad)<sup>4</sup>.

La première conclusion positive est que la CE a de plus en plus recours à l'aide budgétaire à laquelle elle attache une grande importance. Ces dernières années, en moyenne, un cinquième de l'aide fournie par la Commission a été accordée sous forme d'aide budgétaire ; une tendance susceptible de se généraliser au cours des années à venir.

La deuxième caractéristique positive est que l'aide budgétaire de la Commission est liée aux résultats des gouvernements des pays en développement en matière de santé et d'éducation. La recherche d'Oxfam montre que plus de la moitié des indicateurs de performance liés aux accords d'aide budgétaire générale conclus par la Commission, nécessite des améliorations directes en ce qui concerne la santé et l'éducation des personnes pauvres, en particulier les filles et les femmes, qui portent le plus lourd fardeau de la pauvreté.

La recherche d'Oxfam donne également à penser que cette aide permet de changer les conditions de vie des personnes pauvres. Les dépenses gouvernementales dans le secteur de l'éducation ont augmenté de près d'un tiers (31 pour cent) dans huit des pays bénéficiaires des allocations les plus importantes en matière d'aide budgétaire générale octroyée par la Commission. Dans tous les pays, à l'exception du Rwanda, une augmentation du nombre d'enfants scolarisés dans le secteur primaire a été enregistrée. À Madagascar, le pourcentage d'enfants scolarisés dans le secteur primaire est passé de 69 pour cent entre 2001 et 2002, à 92 pour cent en 2005. Bien entendu, la Commission n'est pas seule responsable de ces résultats positifs, mais force est de constater que dans les pays qui ont reçu une aide budgétaire considérable, des progrès ont été fait afin de réduire la pauvreté.

Grâce à la mise en relation de l'aide budgétaire et des résultats en matière de santé et d'éducation, la Commission se démarque des autres prestataires d'aide budgétaire, tels que la Banque mondiale, qui attachent de nombreuses conditions à leurs paquets d'aide afin d'imposer des politiques économiques. Oxfam est convaincu que de telles conditions potentiellement nuisibles ne devraient pas être attachées à l'aide. Celles-ci, fréquemment imposées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), réduisent l'espace politique et font, en général, plus de mal que de bien. Au Mali, par exemple, la Banque mondiale et le FMI ont attaché des conditions à leur aide. Celles-ci imposaient la libéralisation du secteur cotonnier et ce, en dépit du fait que la recherche menée par la Banque Mondiale indiquait qu'elle pourrait conduire à un accroissement de la pauvreté de 4,6 pour cent<sup>5</sup>.

Le troisième avantage de l'aide budgétaire de la CE est que celle-ci est programmée relativement à long terme. À l'heure actuelle, elle est

programmée en général pour une période de trois ans. De plus, la Commission travaille actuellement sur un projet de « contrat ODM » qu'elle a l'intention d'introduire au printemps de cette année. Près de dix pays africains pourront probablement bénéficier de ces contrats, engageant la communauté européenne à fournir une aide budgétaire générale sur une période de six ans, ainsi qu'une évaluation à mi-parcours. Ce projet ambitieux pourrait représenter un pas en avant en termes d'amélioration de la prévisibilité à long terme de l'aide au développement.

Mais bien que l'aide budgétaire de la CE revête plusieurs aspects positifs, celle-ci est loin d'être parfaite. Tout d'abord, elle n'est pas exempte de conditions préjudiciables. Le fait que la Commission – tout comme la plupart des autres fournisseurs d'aide – n'octroie en général une aide budgétaire qu'aux pays qui ont mis en place un programme du FMI, est particulièrement problématique. De tels programmes peuvent limiter la capacité du gouvernement à investir dans le développement, dû à la fixation d'objectifs excessifs en matière d'inflation et de déficits budgétaires.

Ensuite, même si la Commission a fait un choix judicieux en fournissant une aide budgétaire à long terme, elle doit en améliorer la prévisibilité à court terme. Le poids de ses procédures bureaucratiques entraîne des délais de déboursements dans 29 pour cent des cas.

Enfin, l'aide budgétaire de la Commission souffre d'un sérieux manque de transparence et d'appropriation par les pays pauvres. Les accords de financement ne sont que rarement rendus publics ; au Niger, par exemple, la CE a refusé de divulguer son accord d'aide budgétaire aux organisations locales de la société civile. La Commission n'inclut pas non plus de manière systématique les organisations de la société civile et les parlementaires dans ses dialogues avec les gouvernements des pays en développement. Il est à présent largement reconnu que, par souci d'efficacité, le développement doit être pleinement entre les mains des gouvernements et des citoyens des pays en développement.

À Accra, en septembre 2008, les donateurs et les gouvernements des pays en développement passeront en revue la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : une série de principes et d'objectifs visant à améliorer la qualité de l'aide, convenus à Paris, en 2005. La nécessité d'augmenter la part de l'aide budgétaire et d'améliorer les autres approches gouvernementales se trouve au cœur de la Déclaration de Paris. L'enjeu pour la Commission est de montrer l'exemple en proposant une aide budgétaire de haute qualité, à Accra et au-delà.

Les enjeux pour la CE sont de :

- Continuer à augmenter ses dépenses en matière d'aide budgétaire, notamment en augmentant de manière significative l'aide budgétaire sectorielle pour la santé et l'éducation, en particulier dans les pays africains ;
- Continuer à attacher l'aide budgétaire aux résultats liés au genre dans le secteur social, en les conjuguant à d'autres résultats qui promeuvent les droits civils des femmes ;

- Continuer à attacher ses accords d'aide budgétaire générale aux augmentations ciblées pour les dépenses en matière de santé et d'éducation. Ces objectifs devraient refléter l'ambition d'atteindre celui de la Déclaration d'Abuja qui fixe à 15 pour cent la part du budget national à allouer au secteur de la santé, ainsi que celui de la Campagne mondiale pour l'éducation qui fixe à 20 pour cent la part du budget annuel à allouer au secteur de l'éducation ;
- Continuer à attacher son aide budgétaire aux améliorations en matière de responsabilité et de transparence financière des gouvernements des pays en développement ;
- Soustraire son aide à l'approbation du FMI et, parallèlement faire pression sur le Fonds, avec les autres grands fournisseurs d'aide budgétaire, afin que celui-ci inclue des objectifs financiers plus souples et des scénarios de dépenses plus ambitieux dans ses conseils. Dans le cas des pays qui ont atteint une stabilité macroéconomique, la Commission devrait travailler avec les autres donateurs en vue de faciliter le retrait rapide du FMI ;
- Réduire les délais inutiles causés par le poids des procédures bureaucratiques à un maximum de cinq pour cent du nombre total de délais d'ici à 2010 ;
- Améliorer la prévisibilité de l'aide budgétaire grâce à la mise en oeuvre de contrats ODM et à l'élargissement des principes découlant de ces contrats à un plus grand nombre de pays et à l'aide budgétaire sectorielle ;
- Assurer l'implication de la société civile, des députés locaux et des ministères compétents à toutes les étapes du dialogue sur l'aide budgétaire, c'est-à-dire l'élaboration, le suivi et l'examen du programme ;
- Adopter une politique de divulgation automatique des informations pertinentes, ainsi qu'un régime d'exceptions strictement limité ;
- Renforcer la capacité des institutions publiques locales, des parlements et des organisations de la société civile à s'engager dans l'élaboration des politiques nationales et les processus budgétaires.

Les États membre de l'Union européenne doivent :

- Soutenir les plans de la CE de mise en œuvre de ses projets de contrats OMD, notamment en fournissant un soutien financier ;
- Revoir à la hausse le volume d'aide bilatérale qu'ils fournissent dans le cadre de l'aide budgétaire et se mettre d'accord sur un objectif commun européen afin d'augmenter d'ici à 2015 la part de l'aide budgétaire allouée aux gouvernements qui se sont engagés à réduire la pauvreté et qui disposent de bons systèmes de responsabilité intérieure ;
- Faire entendre leur voix, collectivement, au conseil d'administration du FMI afin de l'inciter à se retirer des pays qui ont atteint une

stabilité macroéconomique, et à introduire des cadres financiers plus souples dans les autres pays ;

- Faire entendre leur voix, collectivement, au conseil d'administration de la Banque mondiale afin de l'inciter à adopter des processus similaires aux pratiques exemplaires de la Commission.

Les gouvernements des pays en développement devraient :

- Augmenter leurs dépenses en matière de santé à 15 pour cent du budget national (conformément aux recommandations de la Déclaration d'Abuja) et leurs dépenses en matière d'éducation à 20 pour cent du budget national (comme le réclame la Campagne mondiale pour l'éducation) ;
- Assurer une réelle participation des institutions publiques locales, des parlementaires et des organisations de la société civile à l'élaboration de politiques nationales de réduction de la pauvreté et permettre au parlement et à la société civile de surveiller et d'influencer le processus budgétaire national, ainsi que les dépenses gouvernementales ;
- S'attaquer à la corruption et assurer la pleine transparence et la responsabilité des dépenses gouvernementales.

## Notes

<sup>1</sup> UNICEF (2008) Situation des enfants dans le monde, p.1.

<sup>2</sup> Oxfam (2007) Du personnel et des salaires, document d'information d'Oxfam International .

<sup>3</sup> Base de données en ligne du CAAD de l'OCDE . Il n'existe pas de données comparables pour l'aide budgétaire sectorielle.

<sup>4</sup> Cette étude menée par Oxfam/Eurodad (2008, à paraître) se base sur les conventions de financement entre la Commission européenne et les gouvernements du Burkina Faso (2005–08), de l'Ethiopie (2003–06), du Ghana (2007–09), du Kenya (2004–06), de Madagascar (2005–07), du Malawi (2006–08), du Mali (2003–07), du Mozambique (2006–08), de la Tanzanie (2006–08), de l'Ouganda (2005–07), et de la Zambie (2007–08).

<sup>5</sup> Oxfam (2006) Perdre les mauvaises habitudes, document d'information d'Oxfam International, p.24.

© Oxfam International Mai 2008

Ce document a été rédigé par Sasja Bökkerink. Oxfam remercie Carmen Gonzalez, Tobias Hauschild, Nancy Holden, Hetty Kovach, Isabel Kreisler, Max Lawson, Nuria Mulina, Mirjam van Reisen, Elizabeth Stuart, et Patrick Watt pour leur contribution.. Il fait partie d'une série de documents visant à contribuer au débat public sur les questions de développement et de politique humanitaire.

Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Pour toute information sur les questions soulevées dans ce document, veuillez envoyer un courriel à: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

**Oxfam International** est une confédération de 13 organisations qui collaborent dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice: Oxfam Amérique, Oxfam Allemagne, Oxfam Australie, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam France - Agir ici, Oxfam Grande-Bretagne, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Espagne), Oxfam Irlande, Novib Oxfam Pays-Bas, Oxfam Nouvelle-Zélande et Oxfam Québec. N'hésitez pas à appeler ou écrire aux organisations listées ci-dessous pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur: [www.oxfam.org/fr](http://www.oxfam.org/fr)

<p><b>Oxfam America</b> 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206, USA Tel: +1 617 482 1211 (Toll-free 1 800 77 OXFAM) Email: <a href="mailto:info@oxfamamerica.org">info@oxfamamerica.org</a> <a href="http://www.oxfamamerica.org">www.oxfamamerica.org</a></p>	<p><b>Oxfam Hong Kong</b> 17/F., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852 2520 2525 Email: <a href="mailto:info@oxfam.org.hk">info@oxfam.org.hk</a> <a href="http://www.oxfam.org.hk">www.oxfam.org.hk</a></p>
<p><b>Oxfam Australia</b> 132 Leicester Street, Carlton, Victoria 3053, Australia Tel: +61 3 9289 9444 Email: <a href="mailto:enquire@oxfam.org.au">enquire@oxfam.org.au</a> <a href="http://www.oxfam.org.au">www.oxfam.org.au</a></p>	<p><b>Intermón Oxfam (Spain)</b> Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tel: +34 902 330 331 Email: <a href="mailto:info@intermonoxfam.org">info@intermonoxfam.org</a> <a href="http://www.intermonoxfam.org">www.intermonoxfam.org</a></p>
<p><b>Oxfam-in-Belgium</b> Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Belgium Tel: +32 2 501 6700 Email: <a href="mailto:oxfamsol@oxfamsol.be">oxfamsol@oxfamsol.be</a> <a href="http://www.oxfamsol.be">www.oxfamsol.be</a></p>	<p><b>Oxfam Ireland</b> Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353 1 672 7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44 28 9023 0220 Email: <a href="mailto:communications@oxfamireland.org">communications@oxfamireland.org</a> <a href="http://www.oxfamireland.org">www.oxfamireland.org</a></p>
<p><b>Oxfam Canada</b> 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1 613 237 5236 Email: <a href="mailto:info@oxfam.ca">info@oxfam.ca</a> <a href="http://www.oxfam.ca">www.oxfam.ca</a></p>	<p><b>Oxfam New Zealand</b> PO Box 68357, Auckland 1145, New Zealand Tel: +64 9 355 6500 (Toll-free 0800 400 666) Email: <a href="mailto:oxfam@oxfam.org.nz">oxfam@oxfam.org.nz</a> <a href="http://www.oxfam.org.nz">www.oxfam.org.nz</a></p>
<p><b>Oxfam France - Agir ici</b> 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tel: + 33 1 56 98 24 40. Email: <a href="mailto:info@oxfamfrance.org">info@oxfamfrance.org</a> <a href="http://www.oxfamfrance.org">www.oxfamfrance.org</a></p>	<p><b>Oxfam Novib (Netherlands)</b> Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31 70 342 1621 Email: <a href="mailto:info@oxfamnovib.nl">info@oxfamnovib.nl</a> <a href="http://www.oxfamnovib.nl">www.oxfamnovib.nl</a></p>
<p><b>Oxfam Germany</b> Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49 30 428 50621 Email: <a href="mailto:info@oxfam.de">info@oxfam.de</a> <a href="http://www.oxfam.de">www.oxfam.de</a></p>	<p><b>Oxfam Québec</b> 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montreal, Québec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1 514 937 1614 Email: <a href="mailto:info@oxfam.qc.ca">info@oxfam.qc.ca</a> <a href="http://www.oxfam.qc.ca">www.oxfam.qc.ca</a></p>
<p><b>Oxfam GB</b> Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford OX4 2JY, UK Tel: +44 1865 473727 Email: <a href="mailto:enquiries@oxfam.org.uk">enquiries@oxfam.org.uk</a> <a href="http://www.oxfam.org.uk">www.oxfam.org.uk</a></p>	

**Secrétariat d'Oxfam International:** Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK  
Tél: +44 1865 339100 Courriel: [information@oxfaminternational.org](mailto:information@oxfaminternational.org). Site web:  
[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

**Bureaux de plaidoyer d'Oxfam International:**

Courriel: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Washington:** 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005-1759, USA, Tél: +1 202 496 1170.

**Bruxelles:** Rue Philippe le Bon 15, 1000 Brussels, Belgium, Tél: +322 502 0391.

**Genève:** 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland, Tél: +41 22 321 2371.

**New York:** 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA, Tél: +1 212 687 2091.

**Organisations liées à Oxfam.** Les organisations suivantes sont liées à Oxfam International:

**Oxfam Japan** Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan

Tél: + 81 3 3834 1556. Courriel: [info@oxfam.jp](mailto:info@oxfam.jp) Site web: [www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp)

**Oxfam Trust in India B** - 121, Second Floor, Malviya Nagar, New Delhi, 1100-17, India

Tél: + 91 11 2667 3 763. E-mail: [info@oxfamint.org.in](mailto:info@oxfamint.org.in) Site web: [www.oxfamint.org.in](http://www.oxfamint.org.in)

**Membre observateur d'Oxfam.** L'organisation suivante a actuellement un statut de membre observateur auprès d'Oxfam International et travaille à l'obtention d'une possible affiliation complète :

**Fundación Rostros y Voces (Mexique)** Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Napoléon, C.P. 03810 Mexico, D.F.

Tél/Fax: + 52 55 5687 3002. Courriel: [comunicacion@rostrosyvoces.org](mailto:comunicacion@rostrosyvoces.org) Web site:

[www.rostrosyvoces.org](http://www.rostrosyvoces.org)