

L'OPÉRATIONNALISATION EN ROUMANIE DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE DANS LE DOMAINE DE LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT

Victor Negrescu*

Abstract: *The European Union is the main contributor to the global development assistance funds for assistance to developing countries. By entering this club, Romania has undertaken EU's objectives in this field and must allocate in the coming years up to 0.33% of its GDP to official development assistance funds. Understanding how the acquis communautaire in terms of development cooperation was operationalized in Romania will enable us to realize how it was understood the new donor status of the country. The operationalized system will be integrated in the theoretical concepts of international relations regarding the cooperation for development.*

Keywords: *Developing countries, official funding for development cooperation, national interest, neoimperialism, acquis communautaire*

JEL: O20

L'intégration de la Roumanie dans l'Union Européenne, le 1 janvier 2007, a amené plus de responsabilités et d'engagements au niveau européen. Parmi ceux-ci on peut citer la politique de coopération pour le développement, appelée également *Assistance Officielle pour le Développement* (ODA).

L'ODA comprend les flux officiels de financements alloués préférentiellement aux pays en cours de développement, en vue d'aider au développement économique et des conditions de vie de la population. Les pays en cours de développement regroupent les Etats qui enregistrent des déficits de développement

économique et humain dans le sens établis par le Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD.

Dans ces conditions, la Roumanie est devenue, après l'adhésion à l'UE, un des pays contributeurs au système d'assistance internationale pour le développement et membre d'une Union qui assure plus de la moitié des fonds destinés aux pays en cours de développement. L'adaptation à ce nouveau statut de pays donateur, impose à l'Etat roumain d'adopter une série de mesures législatives et normatives, en vue d'opérationnaliser les politiques de coopération pour le développement.

* **Victor Negrescu** is currently a PhD candidate at the National School of Political Science and Administration (SNSPA), with an MA in International and European Studies at IEP Grenoble and Pierre Mendes France University, and a member of the teaching staff of the Faculty of Political Science of the Dimitrie Cantemir Christian University. He is a member of FOND – National Federation of the NGOs for Development in Romania, a member of several research working groups on development policies and also beneficiary of the project "Doctoral scholarships supporting research: Competitiveness, quality, and cooperation in the European Higher Education Area", co-funded by the European Union through the European Social Fund, Sectorial Operational Programme Human Resources Development 2007-2013. E-mail: victor.negrescu@gmail.com

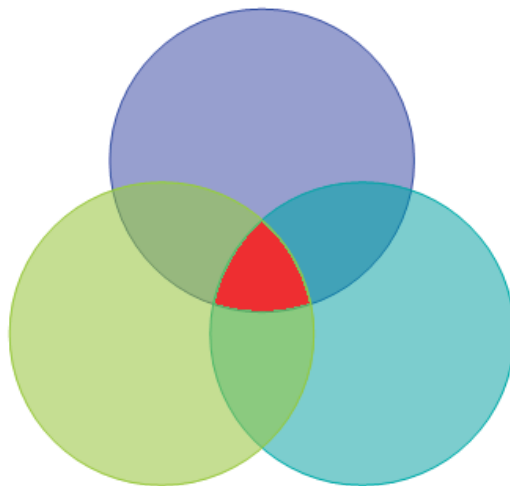
Notre analyse va décrire la modalité dans laquelle la Roumanie a implémentée l'acquis communautaire dans le domaine de la coopération pour le développement et en quelle mesure les politiques ODA nationales sont corrélées à celles existant au niveau européen. Dans ce sens, on va tout d'abord présenter le débat théorique concernant la coopération pour le développer pour ensuite se concentrer sur les politiques européennes de coopération pour le développement et la politique ODA de la Roumanie, en vue d'établir la modalité dans laquelle on a réussi à opérationnaliser ce domaine au niveau national.

La coopération pour le développement: entre logique humanitaire et néoimpérialisme

Les rapports entre les pays développés et les pays en cours de développement ont généré plusieurs modèles explicatifs des différentes relations de pouvoir et d'intérêts qui unissent les deux acteurs de la coopération pour le développement. Les interprétations données sont, pourtant, la plus part du temps déterminés par la perspective idéologique adoptée.

La perspective réaliste, introduite par Hans Morgenthau¹, se réfère à l'existence de rapports basés sur l'intérêt national des Etats donateurs développés qui utilisent l'assistance pour le développement comme moyen d'exercer leur pouvoir au niveau

Modèle 1: Facteurs déterminants dans l'établissement des stratégies de coopération pour le développement



Légende

- Intérêts nationaux: maximisation du pouvoir
- Intérêts internationaux: le maintien de la paix et de la sécurité
- Intérêts des acteurs non-étatiques : le principe humanitaire
- Le concept de coopération pour le développement

¹ Hans J. MORGENTHAU, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York NY: Alfred A. Knopf, 1948.

mondial. En accordant cette assistance, les Etats les plus développés placent les pays en cours de développement dans leur sphère d'influence, contribuant ainsi au maintien des rapports de forces sur le plan international qui pourrait changer avec l'émergence de nouvelles puissances ou group de pays associés. Cette interprétation est dilué par le concept de « soft power », de Joseph Nye² qui en voit d'avantage un mécanisme informel d'exercer l'influence sur les pays en cours de développement.

Des exemples, comme la présence économique importante du Japon en Amérique du Sud ou les investissements massifs en infrastructure de la Chine en Afrique, illustrent un certain désir des grandes puissances de projeter leur pouvoir au niveau international. De même, on peut étendre cela au niveau des organisations internationales qui, sans s'intéresser au concept classique réaliste de pouvoir, sont désireuses de projeter leur vision et leur modèle à l'étranger et utilisent comme moyen de communication les organisations non-gouvernementales.

Francis Fukuyama³ considère qu'après les événements du 11 septembre 2001 les Etats les plus puissants sont passés au remodelage du système international. Même si dans ce processus de redéfinition on peut inclure les actions militaires des Etats Unis en Afghanistan et Irak, le principe se réfère surtout à la diffusion du modèle économique et politique occidentale. Désormais la coopération pour le développement devient un mécanisme central de ce processus de remodelage international déterminé par l'intérêt réaliste de sécurité.

Pourtant, pour les libéraux, la coopération pour le développement a avant tout un objectif humanitaire de solidarité internationale. Ce concept est déterminé par le désir des pays développés à maintenir la paix au niveau international, et la coopération pour le développement permet de réaliser cette vision kantienne par le développement de la démocratie et de l'économie des pays en cours de développement. En se développant ces pays et les populations affectés par la pauvreté ne vont plus représenter un risque d'instabilité au niveau mondial.

Cette conception voit dans la démocratie la solution la plus simple pour maintenir la paix. Michael Doyle démontre cela en utilisant l'ensemble des arguments apportés par les partisans de la *pax democratica*⁴.

- les démocraties ne se battent pas entre elles. Les contraintes institutionnelles (Morgan et Campbell), le rôle de l'opinion publique (Owen), l'influence démocratique du marché (Doyle) et les évolutions culturelles (Maoz et Russet) constituent des freins plus efficace à l'activité guerrière des démocraties;

- les démocraties ont tendance de définir leurs intérêts d'une manière dans laquelle la coopération avec les autres démocraties est indispensable (Owen), les conduisant ainsi à participer aux mêmes alliances dont la principale fonction est le maintien de la paix (K. Deutsch) et la stabilité régionale (complexe de sécurité de Buzan).

La vision radicale critique ce point de vue en expliquant que les pays en cours de développement n'ont pas connu un

² Joseph S. NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, 2005

³ Francis FUKUYAMA, "State Building", in *Gouvernance et Ordre du Monde au XXIe siècle*, La Table Ronde, Paris, 2005

⁴ Michael DOYLE, "Kant, Liberal Legacy and Foreign Affairs", in *Philosophy and Public Affairs*, Part I, vol. 12, no 3, Summer 1983, pp. 205-235

développement important à cause de cette assistance pour le développement qui maintient ces Etats au statut d'assisté face aux pays développés. Les auteurs radicaux décrivent un néoimpérialisme exercé par les pays riches qui par les mécanismes de coopération pour le développement généralisent les valeurs culturelles propres au détriment de ceux des pays en cours de développement et empêchent leur développement économique en limitant l'accès au progrès technologique et industriel en vue de maintenir ces Etats au niveau de pays producteurs de matière première.

Samir Amin considère qu'au niveau international il existe un cercle vicieux par lequel les Etats du Sud sont destinés à être principalement des Etats producteurs de matière première⁵. C'est pour cela que ces Etats restent sous-développés et ne peuvent pas bénéficier d'un développement économique et social sain. Il va même jusqu'à donner trois explications au sous-développement: 1. l'existence d'inégalités sectorielles de productivité liés à l'absence de diffusion du progrès technique vers ces Etats à cause des mécanismes de protection des droits et des coûts que le progrès technique implique; 2. les disparités économiques et de développement à l'intérieur de ces Etats limitent les possibilités de développement; 3. la spécialisation inégale entre le Centre et la Périphérie dans le sens où les pays du Sud sont principalement des producteurs de matière première.

A. La politique européenne de coopération pour le développement

Historiquement, la coopération pour le développement est un domaine relativement nouveau, qui trouve ces

racines dans le Plan Marshall, réalisé par les Etats-Unis en 1948, en vue d'aider les pays européens après la fin de la Deuxième Guerre Mondiale.

Désormais, le principe de l'assistance internationale et de la coopération pour le développement a été adapté et s'applique au niveau des pays en cours de développement. L'Union Européenne représente le principal contributeur mondial à l'assistance officielle pour le développement, allouant, constamment les dernières années, plus de 50% du volume total de l'assistance. L'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique estime que les 15 anciens pays membres de l'UE (membres avant 2004) ont alloué toutes seules en 2006, pas moins de 57% de l'assistance globale pour le développement, l'équivalent à 0,43% de leur revenu national brut cumulé.

De plus, l'Union Européenne s'est assumée comme objectif d'allouer jusqu'en 2010, 0,56% de leur revenu national brut cumulé aux politiques de coopération pour le développement. Il est donc important d'analyser les instruments et la stratégie européenne dans le domaine de l'assistance pour le développement pour comprendre l'action internationale de l'Union Européenne.

1) L'évolution de la coopération pour le développement

Les premiers signes des politiques de coopération pour le développement sont apparus avec la transformation de la relation entre les pays développés et les anciennes colonies. La relation de protectorat a évolué avec la croissance de l'interdépendance entre les pays pour devenir un partenariat de coopération sectoriel. Par exemple, en 1945, la

⁵ Samir AMIN, *L'Accumulation à l'Echelle mondiale*, 2ed, Anthropos, Paris, 1988

Grande Bretagne structure l'assistance pour le développement par l'Acte pour le Développement et le Bien-être des Colonies ("Colonial Development and Welfare Act"). De même, la France crée, en 1946, les Fonds d'investissement économique et social des territoires d'outre-mer - FIDES.

Au niveau de la coopération européenne, le Traité de Rome, de 1957, représente la première étape dans l'établissement d'une politique européenne dans le domaine de l'assistance pour le développement, par la création du Fond Européen pour le Développement des Pays et des Territoire d'Outre-mer dans le cadre des Communautés Economiques Européennes. Trois ans plus tard, à l'initiative de plusieurs Etats européens et des Etats-Unis, naît le Group pour l'Assistance et le Développement (GAD), qui va devenir le forum de consultation des pays contributeurs qui assurent l'assistance pour les pays en cours de développement.

Les membres fondateurs sont : la Belgique, la France, le Canada, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal, la Grande Bretagne, les Etats-Unis et la Commission des CEE. Les premières rencontres ont été destinées à la conception d'un mode d'évaluation de la contribution de chaque Etat à la coopération pour le développement.

Le 14 décembre 1960, l'Organisation pour la Coopération Economique Européenne (OEEC), qui administre le Fond Marshall, est réorganisée pour devenir l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), indiquant ainsi sa nouvelle dimension en ce qui concerne la coopération internationale. L'organisation va avoir un Département pour le Développement, composé de deux structures: le Département pour le Financement du

Développement et le Département pour la Coopération Technique.

Convaincus par la nécessité d'aider les pays sous-développés en augmentant l'assistance économique, financière et technique et de les corrélés aux nécessités des pays bénéficiaires, les membres GAD proclament, le 26 mars 1961, à Londres, « la Résolution pour un Effort Commun d'Aide ». En même temps, la Banque Mondiale crée l'Association pour le Développement International (IDA), avec un fond initial de 900 millions de dollars destinés à assurer des prêts préférentiels aux pays les plus pauvres.

Les Etats européens ont soutenu, dès le début, la nécessité d'une politique cohérente et globale dans le domaine de la coopération pour le développement. Pour créer un cadre institutionnel, la France va devenir le premier pays qui, en 1961, va désigner un Ministre pour la Coopération qui va assurer l'assistance des pays indépendants en cours de développement (surtout de l'Afrique). La même année, la Suède va créer l'Agence pour l'Assistance Internationale qui, en 1965, va changer de nom dans l'Autorité Suédoise pour le Développement International (SIDA).

Les efforts d'institutionnalisation de la coopération pour le développement continuent au niveau mondial, l'OCDE créant en 1964 le Centre pour le Développement, et le GAD adopte dans la même période la Résolution concernant les Termes et Conditions de l'Aide, qui prévoit que les pays membres du GAD allouent des financements en rapport aux nécessités individuels de chaque pays. En 1964, a lieu la première Conférence Yaoundé entre la CEE et l'Association des Etats Africains et Madagascar, qui établit un deuxième Fond Européen pour le Développement.

Dans les années qui vont suivre, le GAD va tenter de conceptualiser et d'évaluer le niveau de coopération pour le développement. L'indice d'évaluation va devenir le pourcentage du Produit National Brut. En 1969, le GAD va adopter la définition officielle de l'ODA, qui est valable encore aujourd'hui, en le séparant des Autres Flux Officiels (OOF). Conformément à celle-ci, l'ODA consiste dans les flux alloués aux pays en cours de développement et aux institutions internationales en provenance des agences officielles, incluant les Etats et les gouvernements locaux, ou de la part d'agences exécutives, qui respectent les principes suivants: sont alloués en vue de développer l'économie et les conditions de vie de la population sur un principe concessionnel dans le sens où au moins 25% des fonds ne sont pas remboursables et le reste de la somme est calculée à un taux d'intérêt de maximum 10%.

En 1970, l'Organisation des Nations Unies a établis comme objectif les 0,7% du PNB pour l'ODA au niveau des pays en développement, objectif atteint par la Suède en 1974, suivie par les Pays-Bas (1975), la Norvège (1976) et le Danemark (1978).

Après une période de remise en cause de l'efficacité et du rôle de la coopération pour le développement⁶, le Sommet de Cancun de 1981, qui a réuni 22 chefs d'Etat et de gouvernement dans les principaux pays du Nord et du Sud, a marqué le début du dialogue sur les politiques au niveau bilatéral entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires.

La tentative d'augmenter l'efficacité de la coopération pour le développement va conduire à créer le Principe de l'Evaluation du Projet, permettant ainsi d'allouer des fonds dans des domaines et vers les pays qui nécessitent la plus grande aide.

La chute du communisme va déterminer l'OCDE a réalisé, en 1990, le Centre pour la Coopération avec les Economies Européennes en Transition (CCEET). En même temps, se crée la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement.

Le Traité de Maastricht, signé en 1991 et entré en vigueur en 1993, prévoit un chapitre concernant la coopération pour le développement, plaçant ce domaine au niveau des autres politiques communautaires. Le chapitre prévoit une complémentarité entre les politiques d'assistance au niveau national et celles communes, une coordination des Etats membres et de la Commission, une croissance de la cohérence et une définition des objectifs de la CEE dans le domaine.

Plus exactement, la CEE se propose d'accorder l'assistance pour le développement sociale et économique en s'axant particulièrement sur la réduction de la pauvreté et les pays sous-développés, en intégrant les pays en cours de développement dans l'économie globale, en assurant la promotion et la défense des droits de l'Homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance.⁷

⁶ Veronique DIMIER, *Constructing Conditionality: The Bureaucratization of EC Development Aid*, Kluwer Law International, 2006

⁷ Helmut FÜHRER, *The story of official development assistance - a history of the development assistance committee and the development co-operation directorate in dates, names and figures*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996

2) Le cadre institutionnel européen pour la coopération pour le développement

La politique de coopération pour le développement représente une politique spéciale de l'Union Européenne, par l'intermédiaire de laquelle elle alloue des fonds d'assistance aux pays en cours de développement. L'allocation des fonds d'assistance au niveau de l'UE se fait soit dans un cadre bilatéral soit multilatérale, par l'intermédiaire de subventions, de crédits, d'assistance technique ou autres formes de coopération en vue du développement.

L'objectif des politiques de coopération pour le développement est la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire qui comprend la réduction de la pauvreté sévère, la réalisation de l'accès universel à l'éducation primaire, la promotion de l'égalité de genre et l'affirmation des femmes, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle, le combat contre le HIV/SIDA, la malaria et autres maladies, la protection de l'environnement et la création de partenariats globaux pour le développement.⁸

Pourtant, même si l'assistance pour le développement représente un domaine important au niveau de la politique extérieure de l'Union Européenne, elle n'est pas encore communautarisée, ses prérogatives étant divisées entre la Commission et les Etats membres. Malgré cela, « Le Traité sur l'Union Européenne » (Maastricht, 1993) a créé par les articles 177-181, une base légale et de réglementation pour le domaine de la coopération pour le développement au niveau européen.

La stratégie au niveau de l'Union Européenne est établie par les ministres désignés au niveau des pays membres, dans le cadre du « Conseil Affaires Générales et Relations Externes – CAGRE » (composante développement), alors que de l'implémentation des politiques de coopération pour le développement s'occupe la Commission Européenne.

Les Etats qui bénéficient des programmes communautaires de coopération pour le développement connaissent des déficiences de développement et des problèmes graves dans le domaine de la santé, de l'éducation, du niveau de vie, du développement économique et de la garanti des principes démocratiques. L'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (OCDE), par l'intermédiaire du Comité d'Assistance pour le Développement, est l'organisme qui établit les critères d'allocation des fonds, en respectant deux principes fondamentaux, un critère géographique – axé sur des régions prioritaires (la zone Méditerranéenne, l'Asie et l'Amérique latine, l'Afrique sub-saharienne), et un critère thématique ou sectoriel – axé sur les Objectifs de Développement du Millénaire.⁹

Les politiques de coopération pour le développement se base sur des accords bilatéraux (ex. Accords de coopération et d'association signés avec les Etats du Maghreb) et les accords multilatéraux (ex. Accord Cotonou). Parmi les instruments juridiques se trouve également le « Système Généralisé de Préférence » (SGP), qui facilite l'accès aux produits originaires des Etats en cours de développement sur le marché de l'Union Européenne.

⁸ *The Millennium Development Goals Report*, ONU, New York, 2007

⁹ European Commission, *Speeding up progress towards the Millennium Development Goals - Policy Coherence for Development*, SEC(2008)434, 9.4.2008, Brussels

En ce qui concerne les sources de financement au niveau de l'UE, ceux-ci sont représentés par le budget de l'Union, par l'intermédiaire de l'instrument de Coopération pour le Développement (DCI), et le Fond Européen de Développement (FED) alimenté par les Etats membres et la Banque Européenne d'Investissement (BEI) en vue d'allouer des prêts avec un taux d'intérêt préférentiel.¹⁰

La politique de coopération pour le développement au niveau de l'Union Européenne se base sur des principes établis dans le cadre du Consensus Européen pour le Développement, par la déclaration commune du Conseil, de la Commission et du Parlement Européen.

Le premier principe est celui du dialogue politique, vue comme un instrument de promotion des objectifs des politiques communautaires dans le domaine. Ceci signifie une implication importante de la société civile, comme facteur de développement et de promotion de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays en cours de développement. L'allocation des fonds de coopération pour le développement se fait sur un principe de partenariat dans le sens où l'Union Européenne cherche à offrir de l'assistance en rapport avec les efforts des Etats partenaires, qui assument la responsabilité pour une bonne coopération. Ainsi, l'Union va se concentrer spécialement sur les Etats les plus fragiles et les plus affectés par la pauvreté. Un accent important va être également mis sur l'égalité de genre dans les pays en cours de développement.

Récemment, l'Union Européenne s'est assumée l'objectif d'allouer, jusqu'en 2010, 0,56% du Produit National Brut à l'assistance

pour le développement. Les anciens pays membres se sont proposés d'atteindre jusqu'en 2015 les 0,7% alors que les Etats intégrés après 2004 vont accorder en 2010 autour de 0,17% pour atteindre en 2015 une contribution de 0,33%.¹¹

3) La stratégie européenne pour la coopération pour le développement

La stratégie européenne de coopération pour le développement est établie par les ministres de ressort des Etats membres et est mise en application par la Commission Européenne. En dehors des objectifs assumés par l'Union Européenne concernant les Objectifs de Développement du Millénaire et l'allocation d'une somme importante vers l'assistance internationale, la stratégie européenne de coopération pour le développement respecte un principe souverain, celui d'allocation des fonds principalement vers les pays les plus fragiles et affectés par la pauvreté.

En 2005, les pays membres ont signé la Déclaration concernant le Consensus Européen dans le domaine du Développement qui mentionne le désir de l'UE d'éradiquer la pauvreté et de construire un monde équitable et stable. Le consensus identifie les valeurs, les objectifs, les principes et les engagements communs que la Commission et les Etats membres de l'UE vont implémenter dans les politiques de développement. Celles-ci sont la réduction de la pauvreté, en respectant les Objectifs de Développement du Millénaire, le développement des valeurs démocratiques européens et l'assistance en vue d'assurer les moyens de développement des pays bénéficiaires.¹²

¹⁰ Karin ARTS, Anna K. DICKSON, *EU Development Cooperation: From Model to Symbol*, MUP, Manchester, 2004

¹¹ C.C. CHANG, E. FERNANDEZ-ARIAS, L. SERVEN, "Measuring Aid Flows: A New Approach. Washington: World Bank, Development Economics Research Group", *European Foreign Affairs Review*, 11: 263-280, 2006

¹² *Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the member states meeting within the Council, the European Parliament and the Commission 'The European Consensus on Development', Brussels, 2005*

Les fonds de l'UE vont être alloués en spéciale vers les pays les plus fragiles, les pays avec un nombre restreint de contributeurs et les populations pauvres des pays avec un revenu moyen. De même, la Commission et les Etats membres se sont proposés de coordonner l'activité et les positions au niveau de l'ONU et au niveau des institutions financières pour s'exprimer de façon unitaire.

La déclaration est divisée en deux parties: la vision commune de l'UE concernant le développement et les politiques qui guident l'implémentation de la vision au niveau communautaire. Elle établit également les neuf domaines principaux d'action : les échanges commerciaux et l'intégration régionale ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles, et surtout de l'eau ; l'infrastructure, les communications et le transport ; l'énergie ; le développement rural ; la gouvernance, la démocratie et les droits de l'Homme ; la cohésion sociale et le chômage. Dans le même sens, l'UE va accroître son implication dans des domaines comme la démocratie et la bonne gouvernance, l'égalité de genre, le développement durable et la lutte contre le HIV/SIDA.

La Commission réalise un rapport tout les deux ans sur le processus enregistré et le soumet aux discussions dans le Parlement Européen, avec la société civile et avec les pays en cours de développement. L'analyse des dernières années indique une diminution des fonds alloués à l'Europe et à l'Amérique en terme de volume financier, ce qui reflète le respect des principes élaborés dans le cadre du Consensus Européen pour le Développement.¹³

L'analyse de la coopération pour le développement au niveau européen nous a permis d'appréhender un processus de communautarisation du domaine qui semble être influencés tant par les Etats membres que par les Etats bénéficiaires et la société civile qui désirent ainsi augmenter l'efficacité des fonds destinés à l'assistance pour le développement. Il résulte donc qu'au niveau européen il existe un processus de déstructuration des intérêts nationaux au niveau de l'opérationnalisation de l'ODA au profit d'un intérêt communautaire commun qui se veut être plus humanitariste.

Désormais la perspective libérale semble l'emporter sur le réalisme méthodique en transformant l'assistance pour le développement dans un mécanisme de rayonnement culturel et politique de l'UE de type « soft power ». De plus, la présence de plus en plus grande du Comité Economique et Sociale et de la société civile dans l'élaboration des politiques d'assistance pour le développement de l'UE ajoute une dose supplémentaire d'humanitarisme kantien alors que les objectifs et les conditions d'allocation des fonds ODA de l'UE commencent à être réglementer d'avantage en incluant la démocratie au premier plan.

Il est donc intéressant de voir comment la Roumanie a opérationnalisation ses politiques de coopération pour le développement et les axes centrales de sa stratégie en se rapportant aux objectifs européens dans le domaine.

¹³ *International Development Statistics 2001*, OECD, Paris, 2001 (voir Annexe 1)

B. L'opérationnalisation des politiques de coopération pour le développement en Roumanie

L'intégration dans l'Union Européenne a amené à la Roumanie plus de responsabilités dans le domaine de la coopération pour le développement. En dehors des 0,17% du PNB qu'elle doit allouer pour l'ODA, l'Etat roumain doit développer les mécanismes nécessaires à la coopération pour le développement, de même qu'une stratégie dans le domaine.

La principale institution responsable de la coordination et l'implémentation des politiques nationales d'assistance pour le développement est, conformément à la Décision du Gouvernement nr. 624 du 20 juin 2007, le Ministère des Affaires Etrangères, par la Direction Relations Externes de l'UE et d'Assistance pour le développement (DREAD), qui fonctionne dans le cadre de la Direction Générale Union Européenne.

Il est donc intéressant de voir le rapport existant entre l'implémentation des politiques roumaines de coopération pour le développement les intérêts nationaux de politique étrangère et de sécurité de la Roumanie.

1) Le cadre juridique de la coopération pour le développement

Le Ministère des Affaires Etrangères est l'institution qui coordonne la politique de coopération pour le développement nationale. Le MAE dispose d'une ligne budgétaire séparée d'assistance pour le développement, dans le cadre de laquelle est incluse et l'assistance humanitaire, établie par la Loi nr. 404/2006.

En adhérant à l'UE, la Roumanie s'est assumée les Objectifs de Développement du Millénaire jusqu'en 2015, établies dans le cadre du Sommet de l'ONU en

2000. La Roumanie est ainsi devenu un de pays donateurs du système international d'assistance pour le développement.

La stratégie nationale concernant la politique de coopération internationale pour le développement et le plan d'action dans le domaine ont été établis par la Décision du Gouvernement nr. 703, du 31 mai 2006 qui établie les priorités géographiques (l'Europe de l'Est, les Balkans de l'Ouest et le Caucase du Sud) et sectorielles (la bonne gouvernance, la consolidation démocratique, l'Etat de droit, le développement économique, l'éducation et la formation professionnelle, l'emploi, la santé, le développement de l'infrastructure et la protection de l'environnement).

Le budget et le mode de financement de l'assistance pour le développement sont établis dans la Loi nr. 404/2006 adoptée par le Parlement de la Roumanie le 17 octobre 2006. De même, l'Ordonnance du Gouvernement nr. 747, entrée en vigueur le 2 août 2007, régleme le cadre institutionnel de programmation de l'assistance pour le développement, comme le cadre financier d'allocation de l'assistance. Les types d'assistance pour le développement dont dispose la Roumanie sont : l'assistance financière non remboursable, l'assistance humanitaire, l'assistance technique, l'assistance destinée à l'éducation pour le développement, de même que les activités de conscientisation publique dans le domaine du développement.

La Roumanie s'est également assumée les objectifs de l'Accord Cotonou concernant le partenariat avec le Group de Pays Africains, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) signé au Bénin le 23 juin 2000 pour une période de 20 ans, en le ratifiant en 2008. De même, l'Etat roumain va contribuer, dans la période 2008-

2013, au 10^{ième} Fond Européen pour le Développement (FED 10), principal instrument financier extrabudgétaire de la relation de l'UE avec ces Etats.¹⁴

2) La stratégie nationale de coopération pour le développement

En s'assurant les politiques européens de coopération pour le développement la Roumanie a été amenée à concevoir sa propre stratégie nationale qui tient compte des facteurs internes et des intérêts nationaux et commerciaux de l'Etat roumain.

Ainsi, dès septembre 2007, on a approuvé la somme de cinq millions d'euro pour le financement des projets de coopération internationale et d'opérationnalisation de la stratégie nationale d'assistance pour le développement. Les axes prioritaires dans la politique de coopération pour le développement ont été discutés avec les organisations non gouvernementales dans le domaine et les acteurs diplomatiques, quelques mois après l'adhésion.

Les pays prioritaires de politique de coopération pour le développement établis par la Roumanie sont la République de Moldavie, la Géorgie et la Serbie, et les pays en attention, sont l'Irak et l'Afghanistan. Même si cela n'exclut pas les actions dans d'autres pays, la décision a été largement motivée par le fait que l'expérience de la Roumanie peut mieux être utilisée dans la région, ayant en vue les intérêts de l'Etat roumain pour la zone de la Mer Noire. De même, on a tenu compte du possible adhésion de ces Etats à l'Union Européenne, des communautés des roumains dans la région, de même que du partenariat stratégique avec les Etats-Unis, qui a généré à la Roumanie des intérêts dans plusieurs zones de conflit.

Par le Mémoire interne nr. B1-3/4946, du 30 octobre 2007, le Ministère des Affaires Etrangères a alloué à la fin de l'année 2007, pas moins de 4.675.000 euro au financement multilatéral des projets de coopération pour le développement. Plus exactement, 2.325.000 euro ont été destinés, pour la période 2007-2009, au PNUD Roumanie afin de dérouler des programmes d'assistance pour le développement dans les pays prioritaires pour la Roumanie, alors que 2.350.000 euro ont été destinés à diverses organisations et structures internationales. Il en résulte que la Géorgie a reçu 300.000 de euro, la Serbie 400.000 de euro, et la République de Moldavie a reçu 800.000 de euro par le PNUD, et 2,1 millions d'euro sous forme d'assistance humanitaire.

3) Les acteurs de la coopération pour le développement en Roumanie

La politique nationale de coopération pour le développement est réalisée sur différents plans, en coopération tant avec les acteurs institutionnels qu'avec la société civile.

Au niveau du dialogue institutionnel interne a été créée la Commission pour la Coopération Economique et pour le Développement Internationale par la Décision du Gouvernement nr. 747/2007, qui se subordonne au Conseil Interministériel pour les Relations Etrangères et les Affaires Européennes. La présidence et le secrétariat de la Commission sont assurés par le Ministère des Affaires Etrangères. Dans ce forum sont discutés les principaux axes de développement des politiques dans le domaine, de même que la relation avec l'OCDE concernant l'assistance pour le développement.

¹⁴ MAE - <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=26427&idlnk=1&cat=3>

En Roumanie, les organisations actionnant dans le domaine de la coopération pour le développement se sont réunies, dès le 16 octobre 2006, dans le cadre de la Fédération des Organisations Non gouvernementales pour le Développement en Roumanie – FOND. L'Organisation, construite avec l'aide du TRIALOG et de l'Organisation Non gouvernementale pour le développement de la société civile – CONCORD, se propose d'attirer l'attention de l'opinion publique et des décideurs sur les problèmes rencontrés par les pays en cours de développement et la nécessité d'une participation plus importante de la Roumanie et de la société civile autochtone aux projets d'assistance pour le développement. FOND comprend désormais pas moins de 37 organisations et s'est impliqué activement dans la réalisation du cadre législatif et financier dans le domaine.

Au niveau de l'Union Européenne, la Direction Générale Développement de la Commission UE a comme partenaire CONCORD. En vue de soutenir le ONG pour le développement (ONGD) des nouveaux Etats membres de l'UE et des Etats en cours de développement, CONCORD a créé une plateforme appelée TRIALOG.

L'intégration de la Roumanie dans la communauté européenne a signifié la participation de l'Etat roumain aux réunions et aux institutions européennes qui gèrent le domaine de la coopération pour le développement : le Comité pour le Fond Européen pour le Développement (FED), les réunions du Conseil Affaires Générales et les Relations Etrangères sur le domaine du développement, le Comité pour l'Instrument de Coopération pour le Développement, le Comité pour l'Assistance Humanitaire (HAC), de même

que les réunions informels des ministres pour le développement.

De même, la Roumanie est devenue un contributeur au système UE généralisé de préférences et va allouer près de 83,9 millions d'euro, dans la période 2008-2012, au 10ième Fond Européen pour le Développement.

Parmi les partenaires internationaux de la Roumanie se trouvent également les agences de l'ONU dans le domaine, la Banque Mondiale, l'Organisation Mondiale pour le Commerce, de même que l'OCDE ou le PNUD.

Nationalisation de la coopération pour le développement

L'Union Européenne a tenté dans les dernières 30 années d'élaborer une politique de coopération pour le développement au niveau européen. Même si elle a enregistré des succès sur tous les plans, le domaine n'est pas encore complètement communautarisé, beaucoup de mécanismes restant encore à l'attitude des Etats membres.

L'intégration de la Roumanie dans l'UE a signifié l'adoption des objectifs de l'Union dans le domaine de la coopération pour le développement mais également des responsabilités nationales qui reviennent aux pays membres. L'élaboration d'une stratégie nationale et l'adoption des mécanismes européens dans le domaine ont représentés pour l'Etat roumain un premier pas dans cette direction.

Même si la Roumanie a alloué des sommes importantes au domaine de la coopération pour le développement, ces fonds ont été distribués par des mécanismes de coopération multilatérale. De même, la Roumanie doit encore enregistrer des efforts au niveau de la conscientisation de l'opinion publique sur la nécessité de l'assistance pour le développement dans

les conditions où le pays se confronte à son tour avec beaucoup de problèmes de développement.

Un autre problème rencontré est l'adaptation au statut de pays contributeur ou donateur au système international de coopération pour le développement qui implique la participation aux organismes internationaux en rapport au niveau de contribution, de même que la soutenance des intérêts nationaux au niveau de l'allocation des fonds.

Même si la Stratégie nationale dans le domaine de la coopération pour le développement a établi les zones des Balkans et de la Mer Noire comme zone principale pour la Roumanie, on peut mentionner que les Etats inclus ne correspondent pas toute à fait aux Etats les plus fragiles au niveau mondiale avec le niveau de pauvreté le plus important.

Dans ce contexte, on peut s'interroger si la stratégie nationale de la Roumanie dans le domaine a bien été déterminée par les objectifs humanitaires de la coopération pour le développement d'aide aux pays en cours de développement, surtout que

les pays prioritaires pour la Roumanie bénéficient également de l'assistance de l'UE par les Politiques de Voisinage de l'Union Européenne.

En même temps, le classement de certains pays comme la Géorgie, la Serbie, l'Afghanistan ou l'Irak parmi les pays bénéficiaires de l'assistance pour le développement roumain, indique une influence importante des facteurs externes et des partenariats militaires dans l'établissement de la Stratégie nationale de Coopération pour le Développement.

Dans ce sens, on peut dire que la Roumanie a réussi l'implémentation de l'acquis communautaire dans le domaine de la coopération pour le développement, mais son opérationnalisation indique une adaptation évidente des principes humanitaires de l'assistance pour le développement au niveau des intérêts nationaux réalistes de la Roumanie, ce qui peut contredire les principes même de la solidarité internationale et illustrer les limites de la politique communautaire dans le domaine.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ARTS, Karin, DICKSON K, Anna, *EU Development Cooperation: From Model to Symbol*, MUP, Manchester, 2004
- AMIN, Samir, *L'Accumulation à l'Echelle mondiale*, 2ed, Anthropos, Paris, 1988
- CHANG, C. C., FERNANDEZ-ARIAS, E. și SERVEN, L. "Measuring Aid Flows: A New Approach. Washington: World Bank, Development Economics Research Group", *European Foreign Affairs Review*, 11: 263-280, 2006.
- DIMIER, Veronique, *Constructing Conditionality: The Bureaucratization of EC Development Aid*, Kluwer Law International, 2006
- DOYLE, Michael, "Kant, Liberal Legacy and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, Part I, vol. 12, no 3, Summer 1983
- FÜHRER, Helmut, *The story of official development assistance - a history of the development assistance committee and the development co-operation directorate in dates, names and figures*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996

- FUKUYAMA, Francis, "State Building", in *Gouvernance et Ordre du Monde au XXIe siècle*, La Table Ronde, Paris, 2005
- GWARTNEY, J., Lawson, R. și HOLCOMBE, R. "Economic Freedom and the Environment for Economic Growth", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 155:643–63, 1999
- HAAN, J. de, STURM J.-E. "On the Relationship Between Economic Freedom and Economic Growth", *European Journal of Political Economy* 16: 215–41, 1999
- MORGENTHAU, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York NY: Alfred A. Knopf, 1948.
- NYE, Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, 2005

Documents

- Déclaration de Paris concernant l'Efficiace de l'Aide, Paris, 28 Feb-2 Mar 2005
- Les statistiques internationales pour le développement 2001, OECD, Paris, 2001
- Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the member states meeting within the Council, the European Parliament and the Commission 'The European Consensus on Development', Brussels, 2005
- Speeding up progress towards the Millennium Development Goals - Policy Coherence for Development, European Commission, Brussels, SEC(2008)434, 9.4.2008
- The European Union's Programme for All Countries - EuropeAid Comparative Study of External Aid Implementation Process - Final Report, Project No. 2007/145369 - Version 1
- The Millennium Development Goals Report, ONU, New York, 2007

Références légales

- Décision du Gouvernement Roumain nr. 703, du 31 mai 2006
- Décision du Gouvernement Roumain nr. 747, entré en vigueur le 2 août 2007
- Décision du Gouvernement Roumain nr. 624 du 20 juin 2007
- Loi nr. 404/2006 adopté par le Parlement Roumaine le 17 octobre 2006
- Mémorandum interne MAE, Nr. B1-3/4946, du 30 octobre 2007

Ressources informatique - site

- FOND - <http://www.fondromania.org>
- MAE - <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=26427&idlnk=1&cat=3>
- OECD - <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA>

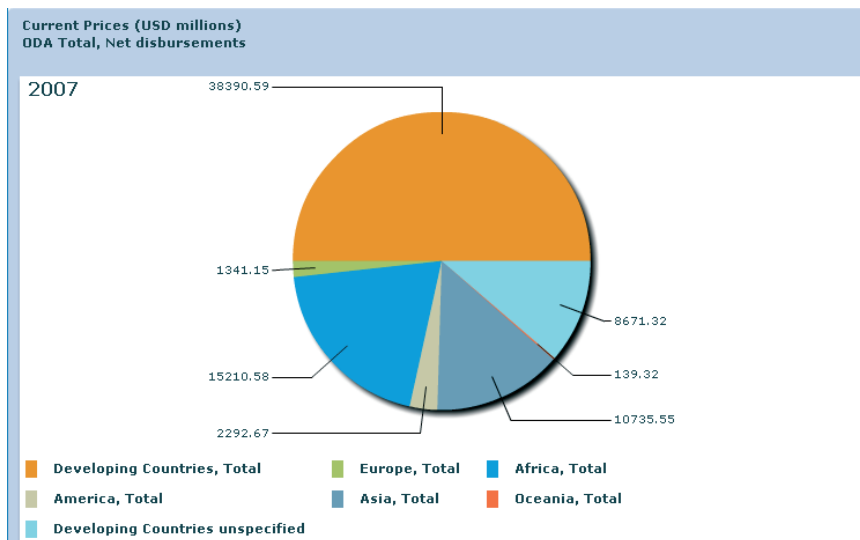
RECIPIENT REGION

- TRIALOG - <http://www.trialog.or.at/start.asp?ID=89>

ANNEXES

Annexe 1 : Répartition par région de la contribution à l'ODA des pays membres de l'UE en 2007¹⁵

Base de donnée : 2b. ODA par régions bénéficiaires		
Donateurs		Membre UE DAC, Total
Somme		Prix courants (USD millions)
Type d'aide		ODA Total, financement Net
Année		2007
Bénéficiaire		
Pays en cours de développement, Total		38390,59
Pays en cours de développement, Total	Europe, Total	1341,15
	Afrique, Total	15210,58
	Amérique, Total	2292,67
	Asie, Total	10735,55
	Océanie, Total	139,32
	Pays en cours de développement non spécifié	8671,32
données extraits le 2009/02/01 21:15 de Statistique de l'OCDE		



¹⁵ OECD - http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_RECIPIENT_REGION

Annexe 2 : Répartition de la contribution à l'ODA de la Roumanie en 2007¹⁶

Contribution vers les différents fonds et organismes internationaux:

1.	Fond Global pour le combat du HIV/SIDA (BIRD)	300.000 EURO
2.	Fond Education pour Tous (BIRD)	300.000 EURO
3.	Fond des Nations Unies pour le Maintien de la Paix (PBF)	100.000 EURO
4.	Fond des Nations Unies pour la Démocratie (UNDEF)	200.000 EURO
5.	Fond des Nations Unies de réaction rapide en cas d'urgence (CERF)	250.000 EURO
6.	Le programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM) – Opération pour la Géorgie	100.000 EURO
7.	Office du Haut Commissariat de l'ONU pour les Droits de l'Homme (OHCHR)	200.000 EURO
8.	Fond Spécial des Nations Unies pour les Changements Climatiques (UNFCCC)	100.000 EURO
9.	Fond des Nations Unies pour la Population (FNUAP)	100.000 EURO
10.	Fond des Nations Unies pour les Enfants (UNICEF)	100.000 EURO
11.	Fond des Nations Unies pour l'assistance électorale	150.000 EURO
12.	Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) – Programme pour les réfugiés/ personnes déplacés de Géorgie	100.000 EURO
13.	Agence des Nations Unies pour les Réfugiés Palestinien dans le Moyen Orient (UNRWA)	150.000 EURO
14.	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO)	100.000 EURO
15.	Fond Global pour les investissements dans l'Agenda DOHA (OMC)	100.000 EURO

Contribution financière au PNUD Roumanie:

1. République de Moldavie	Total:	800.000 EURO
2. Géorgie	Total:	300.000 EURO
3. Serbie	Total:	400.000 EURO
4. Programme d'éducation et d'information dans le domaine du développement	Total:	500.000 EURO
5. Croissance des capacités institutionnelles de Roumanie en matière d'assistance pour le développement	Total:	325.000 EURO

¹⁶ MAE - <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=26427&idlnk=1&cat=3>

Autres contributions du MAE, rapportés à l'ODA:

1. Cotisation annuelle au Centre du Développement: **29.963 EURO**
2. Participation aux élections surveillées par l'OSCE/ODIHR et le Conseil de l'Europe en Albanie, R. Moldavie, Kazakhstan, Kosovo Serbie, Kirghizstan – total: **26.590 EURO** et **15.840 USD**
3. Contribution au programme du Conseil de l'Europe pour la formation des jeunes leaders de la République de Moldavie, avec la somme de **17.250 Euro**;
4. Contribution au budget ordinaire de l'ONU (partiellement rapportable à l'ODA): **1.400.528 USD**
5. Bourses Eugène Ionescu: **500.000 EURO**
6. Contribution OIF: **58.870,16 EURO**
7. Contribution au budget de l'OCEMN (partiellement rapportable à l'ODA): **120.300 USD**
8. Financement de l'étude BSECAO (Black Sea Central Asian Outlook): **200.000 EURO**
9. Financement d'un programme de formation dans le domaine de l'Etat de droit, des pénitentiaires, pour 2 spécialistes irakiens (25 novembre – 8 décembre 2007) – **15455 RON** (autour de 4500 Euro)

Assistance humanitaire: République de Moldavie. **2,1 millions EURO**