



ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSE

RAPPORT D'ÉVALUATION

n°130



Le rapport complet et ses annexes sont disponibles en ligne sur le site France Diplomatie

www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications/publications/enjeux-planetaires-cooperation/evaluations/

Ce document est la synthèse d'un rapport final établi à la demande du ministère des Affaires étrangères et du Développement international. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Remerciements

L'équipe d'évaluation remercie l'ensemble des personnes rencontrées et interrogées, en France et dans les pays partenaires visités, pour leur excellent accueil et leur disponibilité. L'expérience qu'elles ont fait partager et leur connaissance des politiques de coopération au développement, et du Fonds européen de développement en particulier, ont constitué des apports cruciaux pour la réalisation de cette évaluation.

Par ailleurs, les consultants remercient de manière particulière les membres du comité de pilotage pour leur participation active et leur contribution progressive à l'élaboration des différents rapports, ainsi que les participants à l'atelier de travail sur les recommandations organisé en avril 2014 pour leur contribution très utile à l'amélioration des recommandations de l'évaluation.

ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSE

Évaluation réalisée par :



Arnauld Bertrand (EY)
Marie Brunagel (EY)
Christina Castella (EY)
Ewelina Oblacewicz (EY)
Eric Tourres (Transtec)
Marion Zoroddu (EY)

Table des matières

1. Préambule	5
2. Efficacité du FED	7
2.1 Un instrument perçu comme de plus en plus efficace pour le développement des pays ACP	7
2.2 Un investissement appréciable de l'UE en faveur du respect des principes de l'efficacité de l'aide	8
3. Cohérence des priorités et complémentarité du FED avec l'aide bilatérale de la France	10
3.1 Une vision partagée des grands enjeux de la coopération au développement	10
3.2 Une convergence sectorielle relative entre le FED et les priorités de la coopération au développement de la France	10
3.3 Un effet de levier significatif pour les pays d'Afrique subsaharienne, mais une certaine perte de vitesse à l'échelle de l'aide européenne	11
3.4 Des avancées progressives vers une meilleure articulation du FED avec l'aide bilatérale des États membres, retardées par des enjeux de visibilité et d'influence	13
4. Influence de la France sur les orientations du FED	15
4.1 Une gouvernance du FED qui nécessite une mobilisation forte de l'ensemble des acteurs concernés pour assurer un suivi et une influence sur ses orientations	15
4.2 Une influence réelle de la France sur les orientations stratégiques du FED	17
4.3 Mais des leviers d'influence sous-utilisés, notamment en lien avec les acteurs sur le terrain	17
5. Retours pour la France	18
5.1 Un effet de retour positif pour l'Europe en termes de visibilité	18
5.2 Des bénéficiaires qui ne profitent pas directement à la France	18
5.3 Un retour économique non négligeable pour les entreprises françaises	18
6. Recommandations	19
6.1 Groupe de recommandations n° 1 : contribuer à renforcer le dialogue entre l'Union européenne et les États membres en matière de coopération au développement	19
6.2 Groupe de recommandations n° 2 : renforcer la cohérence et la complémentarité entre le FED et l'aide bilatérale	20
6.3 Groupe de recommandations n° 3 : renforcer le suivi du FED et mettre en place les conditions d'une influence française accrue	21
6.4 Groupe de recommandations n° 4 : soutenir l'affirmation de l'UE comme un partenaire du développement puissant, innovant et efficace	22
Sigles et abréviations	23

1. Préambule

La direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) a décidé de mener **l'évaluation de la contribution de la France au Fonds européen de développement (FED)**.

Créé en 1957 par le traité de Rome, le FED est **l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement aux États de la zone ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique)** et aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Conclu pour plusieurs années et mis en œuvre dans le cadre d'un accord intergouvernemental rattaché à l'accord de Cotonou (« accord de partenariat ACP-CE », signé en 2000 et révisé en 2005, puis en 2010), le FED soutient des actions dans différents domaines incluant le développement économique, le développement social et humain ainsi que la coopération et l'intégration régionales.

Le 10^e FED a couvert la **période 2008-2013** avec une enveloppe budgétaire de **22,6 milliards d'euros**, dont 21,9 milliards d'euros alloués aux 78 pays de la zone ACP (97 % du total¹).

Deuxième contributeur derrière l'Allemagne depuis le 10^e FED avec un apport de 4,434 milliards d'euros représentant 19,55% de l'enveloppe, la France a marqué traditionnellement l'importance de son soutien au FED avec une contribution qui dépasse sa clé de répartition dans le budget communautaire (15,9%). Dans le cadre du 11^e FED, la clé de contribution de la France diminuera pour s'établir à 17,81 % de l'enveloppe totale, fixée à 30,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Si les règlements financiers et de mise en œuvre ont été approuvés par les États membres (EM), le processus de négociation reste en cours à la date de la présente évaluation (juin 2014), et la ratification de l'accord interne pourrait s'étaler jusqu'au début de 2015².

L'axe communautaire de l'aide française se nourrit de relations constantes et d'une participation permanente de la France à la construction et à la mise en œuvre de la politique de développement de l'Union européenne (UE), tant par le biais du FED

que par le biais du budget général. Bien que leur part relative ait diminué au cours des dernières années, les instruments européens, au premier rang desquels le FED, constituent les premiers bénéficiaires de l'aide française transitant par des canaux multilatéraux, devant les fonds verticaux et les institutions financières internationales³ (IFI). **Le FED constitue ainsi l'un des principaux postes de dépense de l'aide publique au développement (APD) française, soit 7,4 % en 2013.**

La loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale consacre l'importance du FED dans la politique de développement de la France et souligne la nécessité de veiller à une bonne articulation entre cet instrument et nos priorités géographiques et sectorielles.

Dans ce contexte, l'évaluation de la contribution de la France au FED a été lancée dans un double objectif :

- **de redevabilité** vis-à-vis du citoyen et du contribuable par rapport à l'utilisation des deniers publics ;
- **d'apprentissage** quant à la pertinence, l'efficacité et l'impact de la contribution de la France au FED, notamment dans la perspective des futures échéances qui encadrent cet instrument, et plus particulièrement la renégociation en 2020 des accords de Cotonou et, à terme, la redéfinition de l'instrument FED.

L'évaluation a ainsi visé à porter un jugement sur **l'intérêt pour la France d'être le 2^e contributeur au 10^e FED** au regard de deux aspects :

- de **l'efficacité** de cet instrument et de sa **complémentarité** avec l'aide bilatérale de la France et des priorités françaises en matière de développement d'une part ;
- **des retours** pour la France, tant stratégiques que financiers, qui résultent de sa contribution au FED d'autre part.

L'évaluation a été confiée au cabinet indépendant EY, en partenariat avec Transtec, et placée sous l'égide d'un comité de pilotage pluridisciplinaire composé de représentants des

1. Les 3 % restants ont été alloués comme suit : aux PTOM pour 0,29 milliard d'euros (soit 1 % de l'enveloppe totale) et 430 millions d'euros au titre des dépenses d'appui liées à la programmation et à la mise en œuvre du FED (2 %).

2. Les pays ayant ratifié l'accord interne sont : la Lettonie, la Slovaquie, Malte, la Roumanie, la Bulgarie, la Slovénie, la République tchèque, la Suède, l'Espagne, le Danemark, la Belgique et la Hongrie. La France a pour sa part un processus législatif assez long car la ratification prévoit que le projet de loi soit voté par les deux assemblées. Le processus est bien avancé et devrait être finalisé avant la fin 2014.

3. Telles que, par exemple, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, etc.



différentes administrations et d'organismes compétents. Elle a suivi une démarche en quatre grandes phases chronologiques déployées entre septembre 2013 et juin 2014.

Une **phase de structuration** a permis de préciser l'approche évaluative. Elle a inclus la reconstitution du cadre logique de la politique de la dotation de la France au FED, la définition de questions évaluatives et la proposition d'une méthode permettant d'y répondre.

Une **phase de collecte documentaire** a permis de réaliser un premier état des lieux du 10^e FED sur la base d'entretiens réalisés à Paris et à Bruxelles et d'une analyse documentaire approfondie.

Une **phase de collecte de données** a fait l'objet d'une enquête de perception et de missions de terrain dans trois pays bénéficiaires du FED (Burundi, Ghana, Sénégal).

Enfin, une **phase d'analyse et de jugement** a permis de récapituler les principaux enseignements de l'évaluation et d'élaborer les recommandations associées. Ces recommandations, destinées à améliorer le pilotage par la France de sa contribution au FED, à maximiser l'efficacité de l'instrument et à accroître sa capacité d'influence dans la programmation et la mise en œuvre du FED, ont été discutées lors d'un atelier qui s'est tenu le 23 avril 2014.

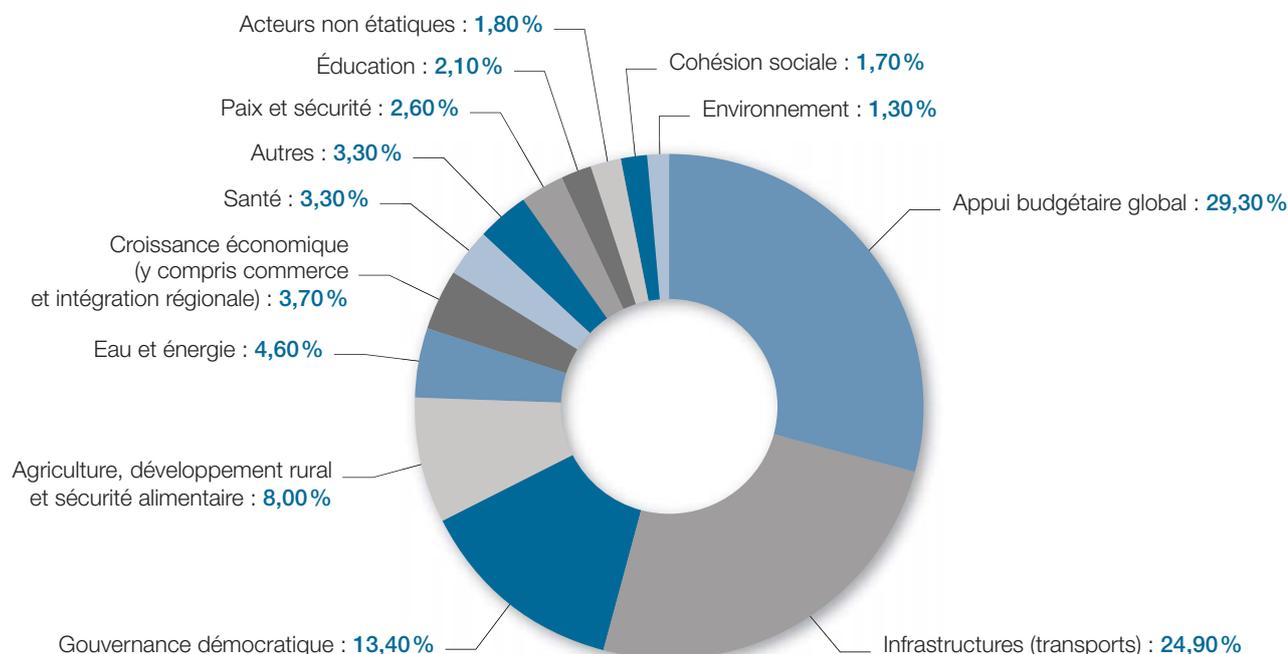
2. EFFICACITÉ DU FED

L'intérêt pour la France de contribuer au FED est fondé sur l'efficacité même de cet instrument et sur sa capacité à atteindre des résultats tangibles en matière de développement. Si l'évaluation ne prétend pas reposer sur une appréciation complète du FED et de son impact pour le développement, elle a visé à apporter quelques éclairages sur la capacité du FED à améliorer son fonctionnement, à mieux rendre compte de son action et à permettre des résultats perçus comme positifs pour le développement des pays concernés.

2.1. Un instrument perçu comme de plus en plus efficace pour le développement des pays de la zone ACP

L'UE, à travers le FED, est perçue par l'ensemble des catégories de personnes interrogées comme un contributeur important et de plus en plus efficace pour le développement des pays de la zone ACP, malgré **les résultats variables du 10^e FED en fonction des secteurs et des pays. Trois secteurs se distinguent en particulier parmi les secteurs de concentration du 10^e FED** (cf. figure n° 1 ci-dessous).

Figure 1 : Répartition sectorielle des enveloppes A du 10^e FED (programmation PIN)



Source : Commission Staff Working Paper: 10th EDF Performance Review, European Commission, SEC (2011)1055 final.

Les appuis budgétaires globaux (29,3% des ressources du 10^e FED au titre des programmes indicatifs nationaux – PIN), modalité d'intervention privilégiée du 10^e FED, sont appréciés pour leur alignement sur les systèmes nationaux et leur facilité de mise en œuvre qui permet d'assurer une meilleure exécution du FED en contribuant au budget national.

L'UE est aussi particulièrement reconnue dans le **secteur des infrastructures (24,9% des ressources du 10^e FED)**, où l'ampleur et l'historique de ses financements lui ont permis de contribuer à des projets structurants et de faire levier, grâce à des dons, sur des financements complémentaires moins concessionnels pour mettre en œuvre des investissements lourds dans des domaines tels que la construction de routes ou l'énergie. Alors que l'exécution peut être confrontée à des blocages et des lourdeurs (procédures d'appels d'offres, gestion de travaux, etc.), une vigilance particulière doit être portée sur la durabilité des infrastructures financées.

Enfin, l'UE est de plus en plus présente dans le secteur de la **gouvernance démocratique (13,4% des ressources du FED)**. Si son expertise dans ce domaine est mise en avant dans certains pays, plusieurs faiblesses de l'appui de l'UE, notamment à travers le mécanisme de la tranche incitative à gouvernance, ont été soulignées (objectifs non atteints, manque d'appropriation par les États partenaires, utilisation trop généreuse par la CE). L'allocation indicative sectorielle du 11^e FED conserve une place primordiale au secteur de la gouvernance, qui devrait représenter 25% de l'enveloppe globale des programmations PIN, PIR (programmes indicatifs régionaux) et intra-ACP⁴, et 27% de l'enveloppe PIN seule (cf. figure n° 2 page 9).

2.2. Un investissement appréciable de l'UE en faveur du respect des principes de l'efficacité de l'aide

L'UE est particulièrement investie dans la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris, notamment en matière d'harmonisation entre les bailleurs et de concertation stratégique avec la contrepartie nationale dans ses pays d'intervention.

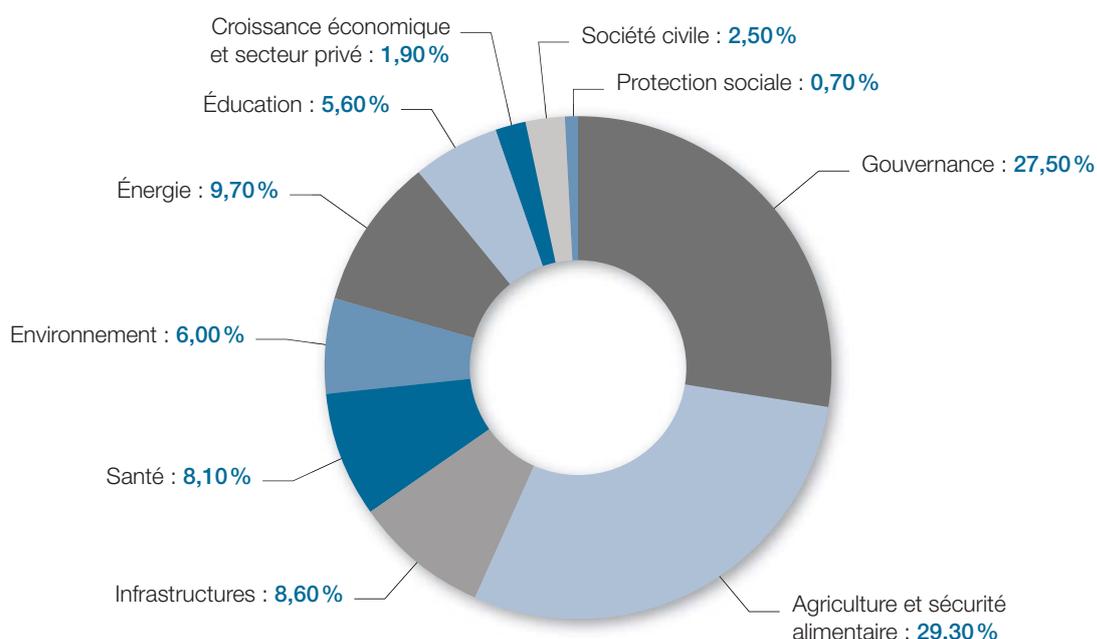
Conformément aux principes de concentration, les ressources des programmes nationaux de programmation (PIN) du 10^e FED ont été **concentrées sur un nombre limité de secteurs** : presque 50% des crédits du FED ont ainsi été programmés sur les deux secteurs que sont les infrastructures (y compris l'eau et l'énergie) et la gouvernance démocratique.

Dans les pays d'intervention, les programmes nationaux du FED (tant ceux du 10^e FED que ceux récemment élaborés du 11^e FED) apparaissent **particulièrement lisibles, cohérents et pertinents par rapport aux besoins des pays**.

Dans le cadre du 11^e FED, en cours de programmation, la concentration des programmes sur un petit nombre de priorités implique aussi un retrait de l'UE de certains secteurs sur lesquels elle était historiquement particulièrement présente, ainsi qu'une évolution de ses modalités de financement. C'est en particulier le cas dans le secteur des infrastructures, qui, selon les données indicatives disponibles au moment de l'évaluation (juin 2014), ne représentera plus que 9% de l'enveloppe du 11^e FED (Programme indicatif régional). Les infrastructures devraient à l'avenir être financées au sein des programmes régionaux selon la modalité de mixage prêts-dons. Bien que cet effort de concentration implique certaines frustrations de la part de pays partenaires qui souhaiteraient, pour certains, que l'Europe continue de financer les secteurs traditionnels du FED par des subventions, les évolutions envisagées dans le 11^e FED sont pertinentes par rapport aux changements de contexte de l'aide, à la situation des pays (dont certains, à l'instar du Ghana,

4. Les données recueillies sur le 11^e FED au stade de l'évaluation ne permettent pas de distinguer l'appui budgétaire global.

Figure 2 : Répartition sectorielle indicative des ressources du 11^e FED (programmes nationaux uniquement)



Source : données transmises par le MAEDI.

Attention : les données relatives à la répartition sectorielle du 11^e FED à la date de l'évaluation restent indicatives (39 PIN avaient été approuvés en juin 2014). Par ailleurs, elles ne sont pas directement comparables avec la répartition sectorielle du 10^e FED car elles ne distinguent pas l'appui budgétaire global.

ont rejoint la catégorie des pays à revenu intermédiaire) et aux enjeux de complémentarité et d'harmonisation entre bailleurs européens.

Les mécanismes de suivi et d'évaluation restent encore largement perfectibles ; si l'information sur la mise en œuvre des projets financés par le FED existe (rapports financiers, évaluations à mi-parcours, évaluations finales), elle n'est pas toujours disponible ni systématiquement communiquée aux États membres sur le terrain, et reste fréquemment focalisée sur l'exécution financière du FED plus que sur les résultats et les impacts obtenus par les projets.

Enfin, les écarts récurrents entre les plafonds d'appels de fonds (du FED et de la Banque européenne d'investissement – BEI) votés par le Conseil et la réalité des contributions demandées aux États membres chaque année dans le cadre du 10^e FED et des FED précédents posent la question de la budgétisation du FED et de sa gestion de trésorerie. Surtout, le caractère erratique des appels de fonds et l'incapacité de la CE à prévoir les décaissements du FED avec précision et au-delà de N + 2 constituent un handicap pour la programmation budgétaire pluriannuelle des crédits d'aide au développement de la France (programme 209) dans un contexte de contraintes budgétaires fortes.

3. Cohérence des priorités

ET COMPLÉMENTARITÉ DU FED AVEC L'AIDE BILATÉRALE DE LA FRANCE

L'appréciation de la convergence entre les objectifs de la France et ceux du FED a été réalisée à trois niveaux :

- la cohérence des stratégies ;
- la cohérence des secteurs d'intervention ;
- la cohérence des priorités géographiques.

Cette analyse a été ensuite complétée par l'appréciation de la complémentarité des instruments utilisés par la France et l'UE.

3.1. Une vision partagée des grands enjeux de la coopération au développement

L'accord de Cotonou a institué un triptyque :

- dialogue politique ;
- préférence commerciale ;
- programme d'aide publique.

Troisième pilier au sein de ce triptyque, **le FED s'inscrit par ailleurs dans les cadres stratégiques de la coopération au développement de l'UE** que sont en 2014 le « Consensus européen » adopté en 2005, et le « Programme pour le changement », principal document d'orientation politique pour les futurs instruments de coopération au développement de l'UE et la programmation du FED pour la période 2014-2020. Celui-ci vise en particulier :

- une plus grande recherche d'efficacité, de performance, de résultats et d'impact ;
- une différenciation géographique, thématique et financière renforcée, avec une priorité donnée aux pays les moins avancés ;
- une concentration plus importante de l'aide sur un nombre de secteurs plus limité, où la valeur ajoutée de la CE est reconnue ;
- le renforcement des programmations conjointes ;
- une plus grande flexibilité de la programmation pour s'adapter aux changements (crises, élections, etc.).

Dans ce contexte, **les visions de la France et de la CE sur les principaux enjeux de la coopération au développement sont largement partagées**. L'évolution récente des priorités de l'UE, exprimée dans le « Programme pour le changement », conforte cette cohérence stratégique autour de trois grands objectifs :

- la lutte contre la pauvreté ;
- la croissance inclusive ;
- la gouvernance démocratique.

Par ailleurs, l'introduction par la CE de la notion de partenariats différenciés correspond parfaitement à l'approche adoptée par la France depuis 2009.

3.2. Une convergence sectorielle relative entre le FED et les priorités de la coopération au développement de la France

Parmi les secteurs prioritaires de la coopération au développement de la France⁵, **la gouvernance et le soutien à la croissance constituent les domaines les mieux pris en compte par les interventions du 10^e FED** (respectivement 13 % et 29 % des ressources du 10^e FED). En revanche, d'autres secteurs (agriculture, santé, éducation) ont été moins couverts, notamment en raison de la forte concentration sectorielle des allocations du 10^e FED sur la gouvernance et les infrastructures.

L'investissement plus faible du FED dans les secteurs sociaux n'est pas nécessairement en opposition avec les priorités françaises dès lors que cette situation résulte d'une division de travail entre les différents bailleurs en accord avec les priorités des pays partenaires. Par ailleurs, le soutien de la CE à ces secteurs est souvent indirect, à travers les appuis budgétaires

5. Les cinq priorités sectorielles du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de 2009 : la santé, l'éducation et la formation professionnelle, l'agriculture et la sécurité alimentaire, l'environnement et le développement durable, le soutien à la croissance, auxquels est associé un objectif sectoriel de promotion de la gouvernance démocratique, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme.

Tableau 1 : Allocation des ressources du 10^e FED en faveur des secteurs prioritaires de la France

Secteurs prioritaires de la coopération française	Pourcentage des ressources du 10 ^e FED
Soutien à la croissance (secteur privé, commerce, infrastructures)	28,60 % dont infrastructures (transports) 24,90 % dont croissance économique (commerce et intégration régionale) 3,70 %
Gouvernance	13,40 %
Agriculture et sécurité alimentaire	8,00 %
Développement durable (climat, environnement, énergie, eau, assainissement)	5,90 % dont environnement 1,30 % dont eau et énergie 4,60 %
Santé	3,30 %
Éducation et formation professionnelle	2,10 %

Source : Commission Staff Working Paper: 10th EDF Performance Review, European Commission, SEC (2011)1055 final.

globaux, qui financent les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et ont mobilisé presque 30 % des ressources du 10^e FED. En outre, à la suite de la revue à mi-parcours du 10^e FED, a été lancée en 2010 l'**initiative Objectifs du millénaire (OMD)**, avec un financement de 1 milliard d'euros, qui vise à accélérer les progrès en vue d'atteindre les OMD, notamment dans les secteurs sociaux.

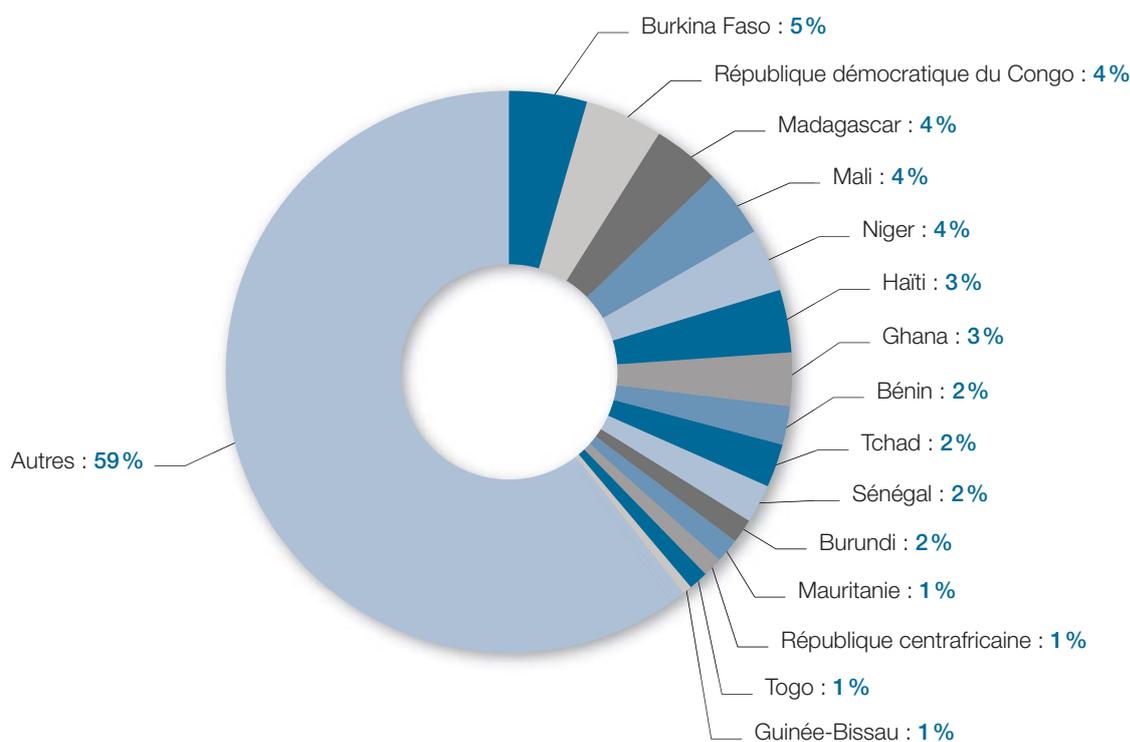
Les orientations sectorielles annoncées dans le « Programme pour le changement » mettent davantage l'accent sur ces secteurs (notamment l'agriculture, la sécurité alimentaire, mais aussi l'énergie), et sont en cela similaires aux priorités de la France. D'après les dernières données disponibles, plus de 20 % de l'enveloppe globale du 11^e FED (programmations PIN, PIR et intra-ACP confondues) et près de 30 % de l'enveloppe PIN uniquement devraient être alloués au secteur de l'agriculture (cf. figure n° 2 page 9).

3.3. Un effet de levier significatif pour les pays d'Afrique subsaharienne, mais une certaine perte de vitesse à l'échelle de l'aide européenne

Alors que le dispositif bilatéral français est soumis à des contraintes budgétaires croissantes qui limitent les volumes de ses subventions en faveur des pays les moins avancés, l'orientation des moyens multilatéraux et communautaires vers l'Afrique subsaharienne constitue un enjeu majeur pour la politique de coopération au développement de la France.

Sur un plan géographique, le FED offre aux priorités françaises un effet de levier financier unique, dans la mesure où ses financements sont principalement concentrés sur les pays d'Afrique subsaharienne : 90 % des crédits alloués par le 10^e FED sont à destination de l'Afrique subsaharienne, suivie par les Caraïbes (7 %) et le Pacifique (3 %). Plus largement, le « Programme pour le changement » souligne la priorité forte donnée par l'aide européenne à l'Afrique subsaharienne et aux

Figure 3 : Répartition des enveloppes A du 10^e FED par pays (PPP)



Source : Rapport financier annuel 2012 8^e, 9^e et 10^e FED – Commission européenne.

pays les moins avancés, qui doivent concentrer l'aide et les subventions, tandis qu'il annonce la mobilisation de 1 milliard d'euros en faveur des Objectifs du millénaire pour le développement pour les pays de la zone ACP.

Sur les 17,8 milliards d'euros alloués au financement des **programmes indicatifs nationaux** et **régionaux** dans 78 pays et 6 régions de la zone ACP, l'enveloppe pays⁶ (15,3 milliards d'euros) est attribuée **en fonction des besoins des pays bénéficiaires** selon un modèle d'allocation de l'aide mis au point dans le cadre du 10^e FED. Dans ce cadre, les **16 pays pauvres prioritaires (PPP) tels que définis par la France** sont bénéficiaires de 41 % de l'aide du 10^e FED à destination de l'Afrique, et cette proportion devrait rester identique dans le cadre du 11^e FED, en cours de programmation. Le Burkina Faso, la République démocratique du Congo, Madagascar, le Mali et le Niger cumulent à eux cinq 21 % de l'aide totale allouée aux pays de la zone ACP

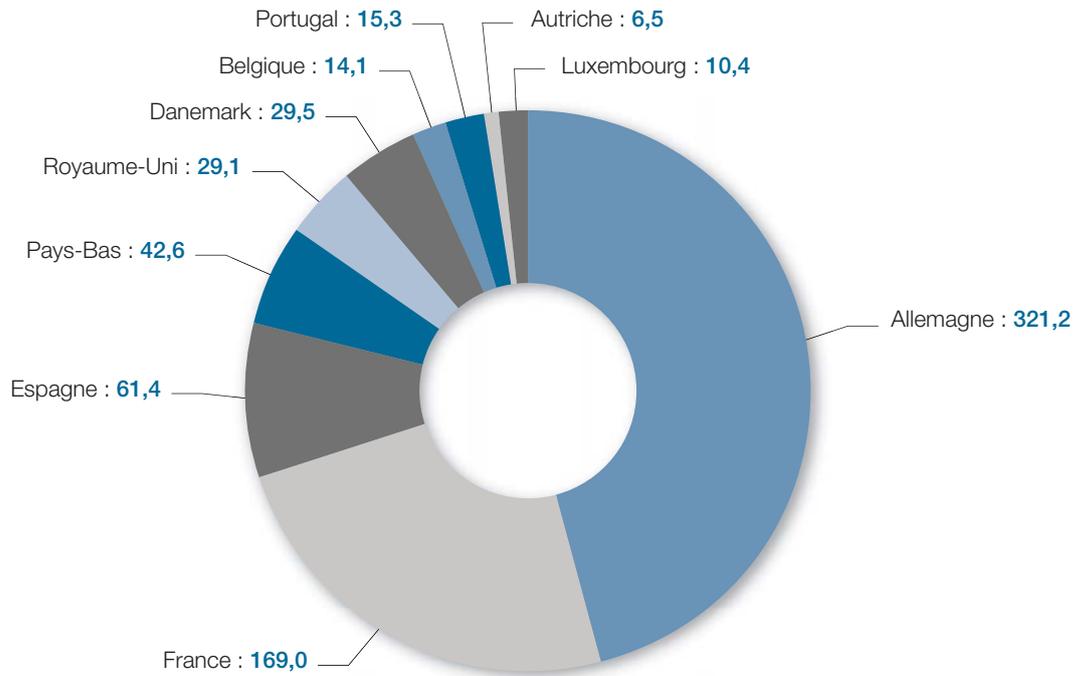
au titre du 10^e FED; ils restent, parmi les PPP, les cinq premiers bénéficiaires du 11^e FED avec 19% de l'enveloppe prévue au titre de la programmation nationale.

En dépit de cette convergence géographique, il est intéressant de relever que le FED, et donc le soutien européen à l'Afrique subsaharienne, a progressivement perdu sa place privilégiée dans la coopération européenne pour le développement dans son ensemble. En effet, parallèlement à la mise en place du FED, l'Union européenne s'est dotée d'autres instruments d'aide au développement géographiques et thématiques qui couvrent l'ensemble des pays en développement, auxquels ils apportent des réponses ciblées à des secteurs clés (santé, sécurité alimentaire, environnement, développement de la société civile...).

Ainsi, même si, en termes de volumes, le soutien du FED aux pays d'Afrique subsaharienne n'a pas diminué, **l'aide européenne**

6. Enveloppe «A» (enveloppe programmée de 13,5 milliards d'euros) : destinée au soutien macroéconomique, aux politiques sectorielles, aux programmes et projets en appui aux domaines de concentration ou non de l'aide communautaire, et enveloppe «B» (enveloppe prévisionnelle de 1,8 milliard d'euros) : allouée à chaque pays, elle peut être mobilisée en fonction de besoins imprévus tels que l'aide d'urgence.

Figure 4 : Les délégations de gestion en cours (période 2008-2012) (en millions d'euros)



Source : données transmises par la Commission européenne.

s'est progressivement déployée hors des zones d'influence privilégiée de la France (Europe de l'Est, Amérique latine, Asie, etc.). Ainsi, alors que les fonds du FED représentaient 67% du total de l'aide européenne pour la période 1986-1990, ils sont passés à 29% entre 1996 et 1998 et à environ 20% actuellement.

3.4. Des avancées progressives vers une meilleure articulation du FED avec l'aide bilatérale des États membres, retardées par des enjeux de visibilité et d'influence

La programmation conjointe engagée depuis 2012 dans plusieurs pays partenaires commence à porter ses fruits dans certains pays de la zone ACP, mais demeure confrontée à certaines difficultés.

La programmation conjointe a ainsi permis d'établir une analyse commune de la situation de chaque pays, partagée par l'ensemble des partenaires, et a donné l'occasion de discuter de manière plus approfondie sur les priorités à retenir pour les différents bailleurs européens. Cependant, la division de travail entre partenaires européens reste inaboutie et confrontée à des enjeux de souveraineté et d'influence.

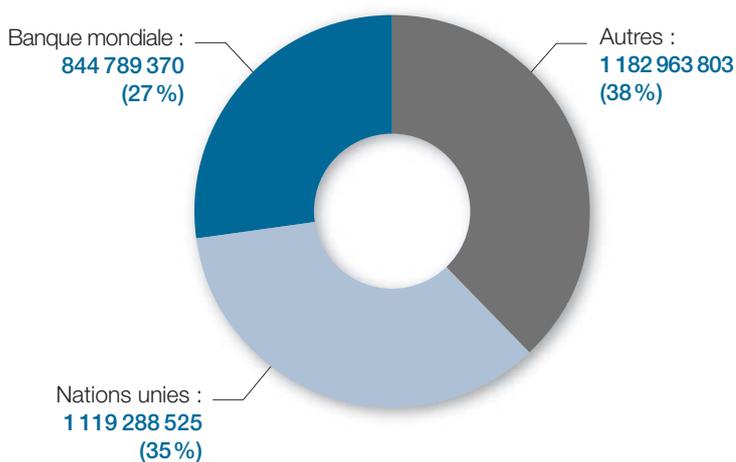
La recherche d'une meilleure complémentarité entre les partenaires européens à travers le recours à la délégation de gestion (ou gestion indirecte avec les agences de développement des États membres) reste encore limitée au niveau global, notamment en raison de lourdeurs administratives. Selon les données de la Commission européenne, au moment de la présente évaluation, environ 700 millions d'euros, soit seulement 1,5% des ressources du FED, ont été acheminés à travers des agences bilatérales des États membres, malgré une accélération depuis 2011. Les principaux bénéficiaires de la délégation de gestion en cours (sur la période 2008-2012) sont

l'Allemagne avec 321,2 millions d'euros, soit 46% du montant global, et la France avec 169 millions d'euros, soit 24% du montant global des délégations de gestion en cours, ce qui correspond à la clé de contribution de la France au FED.

En parallèle, une grande partie des ressources du FED est acheminée à travers les organisations internationales.

Début 2000, la Commission a en effet décidé d'accroître sensiblement le montant des fonds d'aide extérieure qu'elle fait transiter par des organisations internationales afin de soutenir un plus large éventail d'activités d'appui du développement. Sur la période 2008-2012, plus de 3 milliards d'euros des ressources du FED ont été ainsi acheminés par les organisations internationales en mode de gestion conjointe. Sur cette période, les organisations des Nations unies sont les premiers bénéficiaires de la gestion conjointe avec 35% des fonds (soit plus de 1 milliard d'euros), suivis par la Banque mondiale (27% des fonds, soit plus de 800 millions d'euros).

Figure 5 : Fonds du FED transitant par les organisations internationales (2008-2012)



Source : données transmises par la Commission européenne.

Cependant, ce recours croissant aux organisations internationales ne répond pas véritablement à un impératif de division de travail, et relèverait davantage, dans certains cas, d'une recherche d'alternatives permettant de réduire à minima l'implication du personnel de l'UE dans la gestion des ressources du FED.

Le recours encore faible à la délégation de gestion aux États membres, ainsi que la perception de la CE, tant par ses partenaires européens que par les pays bénéficiaires, comme un partenaire additionnel, autonome et indépendant des États membres, renforce le constat selon lequel la CE ne s'appuie pas de manière suffisante sur l'expertise des États membres pour mettre en œuvre sa coopération.

Pour sa part, la France s'est particulièrement impliquée dans le processus de programmation conjointe au niveau stratégique. Sur le terrain, la situation est plus nuancée et semble dépendante du contexte et de la position bilatérale de la France dans chacun des pays. Alors que la France a tout intérêt à « jouer le jeu » du canal européen dans un pays comme le Ghana, la pertinence d'une mise en œuvre conjointe de l'aide européenne semble moins évidente dans un pays comme le Sénégal, où l'action bilatérale de la France est historiquement importante.

Les modalités d'intervention du FED (dons) présentent une complémentarité évidente avec les prêts concessionnels de l'aide bilatérale de la France. Compte tenu des moyens limités en subventions de la coopération bilatérale française qui ne favorise pas les subventions, la possibilité de mixage des instruments et des modalités (prêts-dons) crée des opportunités fortes, en termes d'effet de levier sur l'aide bilatérale de la France. Sous le 10^e FED, le recours au mixage était limité à un seul secteur (infrastructures) et à des projets régionaux, cependant des changements importants sont attendus dans la mise en œuvre du 11^e FED.

4. INFLUENCE DE LA FRANCE

SUR LES ORIENTATIONS DU FED

L'évaluation avait pour objectif d'apprécier la «capacité d'influence» de la France. Influencer sur les orientations stratégiques, institutionnelles et opérationnelles relatives au FED prises à Bruxelles (au Conseil de l'Union européenne et dans les comités de gestion), mais aussi sur le terrain (délégations de l'UE) constitue un enjeu essentiel pour la France, afin que ses propres priorités soient prises en compte par l'aide européenne et que cette dernière soit cohérente et articulée avec ses propres instruments d'aide au développement.

4.1. Une gouvernance du FED qui nécessite une mobilisation forte de l'ensemble des acteurs concernés pour assurer un suivi et une influence sur ses orientations

La gouvernance actuelle du FED et les changements introduits à la coopération européenne à la suite du traité de Lisbonne (réforme de la Direction générale du développement et de la coopération – DG DEVCO –, création du SEAE, Service européen pour l'action extérieure), rendent complexe le rôle de l'actionnaire qui doit être assumé par tous les États membres.

Le processus d'élaboration et d'approbation des documents de stratégie et des programmes indicatifs pluriannuels engage de nombreux acteurs à Bruxelles et sur le terrain (groupe ACP, services de la Commission européenne – DG DEVCO, SEAE, délégations de l'UE – et États membres – comité FED, acteurs de terrain...), ce qui exige de la part des États membres une bonne coordination et un échange d'information entre l'ensemble des parties prenantes concernées.

Sur la base du «Programme pour le changement» (dont les orientations sont de nature générale), la CE élabore des approches stratégiques et sectorielles plus spécifiques dans le cadre des consultations internes (DG DEVCO et SEAE). Or **les États membres ne sont actuellement pas suffisamment associés dans la définition de ces choix stratégiques**, et notamment

dans l'élaboration de ces approches sectorielles. **Le dialogue politique entre la CE et les États membres semble s'être appauvri avec la création du SEAE.**

La préparation de chaque FED, qui se tient au sein du **groupe ACP**⁷, constitue une procédure relativement complexe, scandée par une succession de **textes différents** : pour le 10^e FED, le Conseil européen a d'abord fixé l'enveloppe financière (22,6 milliards d'euros) et la clé de répartition entre États membres en décembre 2005. Cet accord politique a été formalisé au travers d'un **accord interne (accord intergouvernemental conclu entre les représentants des gouvernements des États membres)**, signé en juillet 2006, qui fixe aussi les principales enveloppes. Parallèlement était adopté par le Conseil des ministres conjoint UE-ACP, en juin 2006, le **règlement financier**, qui constitue en pratique le **cadre financier pluriannuel** et qui fixe le montant des crédits alloués aux pays de la zone ACP, région par région et pays par pays. Vient ensuite le **règlement de mise en œuvre**, qui a pour objet de préciser les modalités de programmation et de suivi des crédits, mais aussi de définir les compétences des comités de gestion.

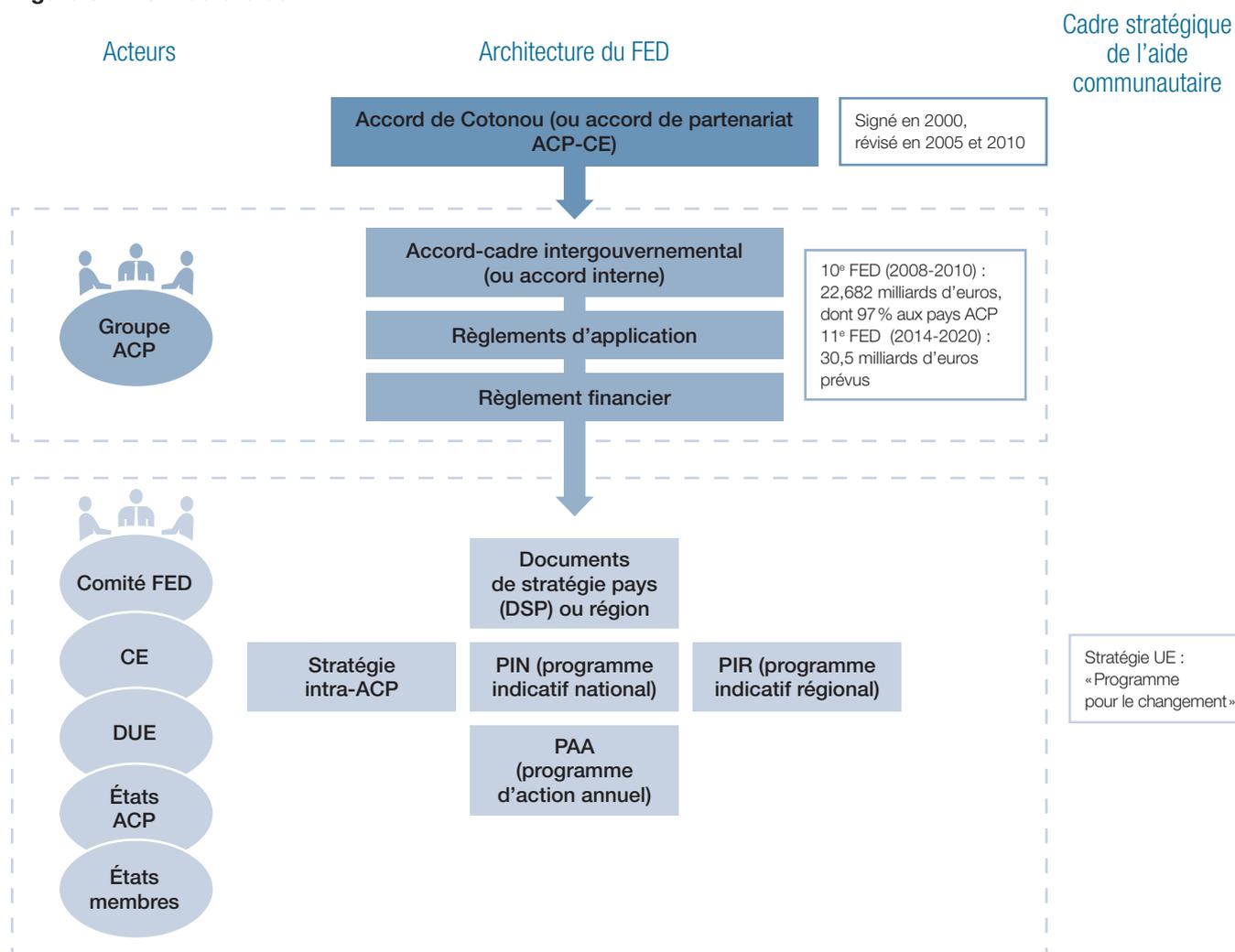
L'exercice de **programmation** comprend à la fois un processus politique de définition des stratégies générales (nationales, régionales et intra-ACP) et la traduction des priorités définies dans des programmes de développement. Le processus d'élaboration et d'approbation des documents de stratégie et des programmes indicatifs pluriannuels engage de nombreux acteurs à Bruxelles et sur le terrain – les différents services de la Commission européenne (DG DEVCO, SEAE, délégations de l'UE), et les États membres (regroupés au sein du comité FED, mais aussi les acteurs sur le terrain).

La responsabilité de ces différents documents de programmation appartient à la **Commission européenne** et leur élaboration est réalisée de manière concertée avec les pays partenaires par le biais des délégations de l'UE. Une première consultation des États membres a lieu sur le terrain (par le biais des ambassades), puis le document est soumis aux États membres à Bruxelles dans le cadre de réunions du **comité FED** qui émet un avis sur un projet de décision de la Commission européenne⁸.

7. Le groupe ACP est le groupe de travail du Conseil de l'UE en charge de la coopération européenne avec les pays de la zone ACP dans le cadre de l'accord de Cotonou. Ce groupe joue un rôle politique dans le suivi du partenariat ACP. C'est au sein du groupe ACP que sont négociées les bases légales du FED.

8. S'agissant du FED, les États membres votent en fonction de leur clé de contribution. Le Parlement européen n'est pas impliqué dans la gestion du FED.

Figure 6 : Architecture du FED



Les réunions du comité FED sont parfois considérées par les États membres comme de simples chambres d'enregistrement au sein desquelles les acteurs français n'ont pas la capacité de véritablement remettre en cause en séance les décisions proposées par la CE aux différentes étapes du processus de programmation (niveau national et régional, programmes pluriannuels et programmes annuels). Les États membres semblent disposer de peu de marge de manœuvre au sein des comités FED, étant donné que s'opposer à un projet est difficilement soutenable d'un point de vue politique et que la plupart des décisions se prennent sur la base du consensus, c'est-à-dire sans vote.

Sur le terrain, la déconcentration de la mise en œuvre du FED accorde une certaine autonomie aux délégations de l'UE, qui assument un rôle d'animation et un dialogue avec les États membres qui sont apparues très hétérogènes d'un pays à l'autre. Un manque de formalisation des droits et des obligations des délégations de l'UE (dans les relations avec les États membres) rend plus difficiles le suivi du FED et la contestation éventuelle des pratiques des délégations de l'UE par les acteurs de terrain.

4.2. Une influence réelle de la France sur les orientations stratégiques du FED

L'influence de la France sur les orientations stratégiques du FED est réelle. Alors que sa vision du développement a inspiré le « Programme pour le changement » de l'UE, son influence dans le cadre du FED, instrument privilégié en direction de ses propres zones géographiques de solidarité prioritaire, est alimentée par son poids politique, sa présence institutionnelle visible, sa participation active aux discussions menées dans les instances de gouvernance du FED (le groupe ACP ou encore le comité FED), et, dans une moindre mesure, par l'importance de son soutien financier « historique ».

Plusieurs **exemples démontrent une réelle capacité à faire valoir les priorités françaises** auprès des partenaires européens : l'évolution en cours du modèle d'allocation des ressources du 10^e FED conformément aux orientations défendues par les chercheurs français montre que l'Europe est réceptive aux suggestions françaises.

4.3. Mais des leviers d'influence sous-utilisés, notamment en lien avec les acteurs sur le terrain

Les critiques à l'égard d'un acteur (la Commission européenne) sur lequel les États membres n'auraient, en réalité, que peu d'autorité, plaident en faveur d'une mobilisation plus forte de leviers d'influence « soft » qui permettraient de renforcer le partenariat au sein même des équipes de la Commission, notamment par le biais d'experts nationaux détachés (END). Or, les END français semblent bien suivis, mais pas véritablement pilotés par l'administration française. Leurs contacts avec le ministère ne sont pas systématiques.

Le pouvoir d'influence des acteurs de terrain (États membres présents), informel et dépendant du dialogue organisé par les délégations de l'UE, est significatif : le résultat de nombreuses décisions prises par le comité FED en fin de processus se construit en réalité sur le terrain, sous l'impulsion des délégations de l'UE, ce qui explique que l'on compare le comité FED à une simple « chambre d'enregistrement » consultée de manière tardive. Le poids respectif des consultations

de terrain et des discussions à Bruxelles échappe cependant aux acteurs de terrain, qui constatent parfois, *a posteriori*, un décalage entre le consensus obtenu dans le pays et la décision finalement prise à Bruxelles. Par ailleurs, l'influence de la Commission (voire du Commissaire lui-même) n'est pas minimisée par les États membres sur le terrain, qui nuancent d'autant leur propre rôle dans la définition des orientations du FED dans le pays.

Dans ce contexte, le levier d'influence potentiellement puissant que constituent les débats dans les pays pourrait être mieux utilisé par la France et ses acteurs de terrain (SCAC, AFD), qui se mobilisent de manière variable en fonction des contextes locaux, de la position bilatérale de la France ou encore de la phase dans le cycle de programmation du FED.

Par ailleurs, l'organisation interne aux acteurs français est peu optimale en ce qui concerne le suivi du FED. Un certain dédoublement des tâches (entre la DGM et la DUE) et une faible appropriation du FED par les directions géographiques et sectorielles du MAE ne facilitent pas le suivi du FED au niveau central. À ce niveau, les acteurs français (notamment à Paris et à Bruxelles) ont une bonne vision sur les grandes priorités (exemple : mixage prêts-dons) et les priorités géographiques (exemple : pays pauvres prioritaires, pays de la zone franc, etc.) de la France qui sont à « défendre » dans le cadre du FED. En revanche, **les acteurs sur le terrain manquent de vision claire des attentes françaises** par rapport aux priorités et approches sectorielles pour les principaux secteurs d'intervention du FED.

Les acteurs français sur le terrain ne sont pas suffisamment sensibilisés ni outillés pour animer le partenariat avec les délégations de l'UE et orienter les discussions de terrain vers des orientations stratégiques défendues par la France au sein du FED à Bruxelles. Ils n'ont pas réellement connaissance des priorités françaises discutées à Paris et dans le cadre des instances du FED. Il en résulte une implication et une sensibilité à la dimension européenne de la politique de développement variables selon les pays, ce qui est d'autant plus regrettable que l'attribution de compétences accrues aux délégations de l'UE, notamment en matière de programmation, augmente les opportunités d'influence des États membres sur le terrain.

5. RETOURS POUR LA FRANCE

L'appréciation de l'effet de retour de la contribution de la France au FED s'est concentrée sur trois dimensions :

- l'impact de la contribution de la France au FED sur la visibilité de la France ;
- les retombées économiques pour les entreprises françaises ;
- les retombées géopolitiques du FED pour l'Europe.

5.1. Un effet de retour positif pour l'Europe en termes de visibilité

Grâce à son investissement financier important, **la Commission européenne s'est affirmée comme un acteur majeur** de la coopération au développement dans les pays de la zone ACP. Le FED permet un effet de retour « global » positif pour l'Europe en termes d'image et de visibilité, bien que les résultats apparaissent variables d'un pays à l'autre.

Le partenariat UE-ACP, dont le FED est la principale source de financement, permet à l'UE d'entretenir des relations privilégiées avec des pays relevant de zones d'influence de grands pays tiers, dans des zones géographiques où se situent des territoires européens (départements d'outre-mer, pays et territoires d'outre-mer) et avec lesquelles les États membres doivent faire face à des défis partagés (drogue, changement climatique, migration...). Cependant, le retour géostratégique de ce partenariat n'est pas pleinement exploité. L'arrivée à échéance de l'accord de Cotonou en 2020 ainsi que les évolutions récentes de l'Union européenne tant du point de vue institutionnel que du point de vue politique posent la question de la future place des pays de la zone ACP dans l'action extérieure de l'Union européenne après 2020 et sur la pertinence du maintien de relations spécifiques avec le groupe ACP.

Le potentiel de plus-value du FED devrait être mieux valorisé et davantage mis au service des intérêts européens : dans une zone ACP où de nombreux partenaires émergent (Chine, Brésil...), il apparaît important de construire une action européenne forte et cohérente, qui s'inscrive dans un cadre stratégique plus global allant dans le sens des intérêts des États membres et des valeurs européennes.

5.2. Des bénéficiaires qui ne profitent pas directement à la France

Cette visibilité du FED ne profite pas à la France, qui n'est pas outillée pour valoriser sa contribution au FED sur le terrain. Si les pays de la zone ACP associent bien le FED à ses États contributeurs (et si la position de deuxième contributeur de la France est bien connue), ils le perçoivent cependant comme un instrument d'aide multilatérale comme un autre. Par ailleurs, l'Europe n'associe pas les États membres lors des événements de communication ou de valorisation de son action, et agit comme un partenaire entièrement indépendant et autonome.

Globalement, **la visibilité et la capacité d'influence de la France dépendent plus de son poids politique que de son financement au FED** ou de son financement national, même si ce dernier constitue un levier important pour dialoguer avec les États. Le canal européen donne à la France l'opportunité de « peser » davantage dans les échanges avec les pays bénéficiaires dans les pays où elle est un bailleur bilatéral secondaire, qui se différencie peu, par ses montants et par son poids politique, des autres bilatéraux européens.

5.3. Un retour économique non négligeable pour les entreprises françaises

Les acteurs économiques et les entreprises françaises se positionnent bien sur les contrats de marchés du FED, moins sur les contrats de subventions.

Pour les **contrats de marchés**, la France est restée le premier bénéficiaire parmi les États membres de l'UE, tous FED confondus, sur la période 2010-2011 (19% en 2010 ; 25% en 2011). Le classement des autres États membres évolue d'une année à l'autre⁹. Traditionnellement, les opérateurs français se positionnent surtout sur les marchés de travaux.

La part de la France dans les **subventions** est plutôt faible (5% en 2010), mais elle a connu une progression importante en 2011 pour atteindre 13%.

La part remportée par les opérateurs des pays bénéficiaires de l'aide (y compris certaines filiales africaines de groupes français ou internationaux, voire asiatiques), éligibles au même titre que les opérateurs des États membres, reste la plus élevée.

9. En 2010, la France a été suivie par le Portugal (14%) et l'Italie (10%); en 2011, elle l'a été par l'Allemagne (13%) et la Belgique (9%).

6. RECOMMANDATIONS

L'évaluation propose un certain nombre de **recommandations organisées en quatre parties** portant sur :

- le dialogue entre les États membres et l'Union européenne sur les questions d'aide au développement, notamment dans le cadre de la gouvernance du FED (groupe de recommandations n° 1) ;
- l'articulation du FED avec les stratégies et les instruments de l'aide bilatérale (groupe de recommandations n° 2) ;
- la capacité de la France à suivre le FED et à faire valoir ses vues (groupe de recommandations n° 3) ;
- et l'efficacité et la performance du FED (groupe de recommandations n° 4).

Ces recommandations découlent des conclusions de l'évaluation, mais elles ne **reflètent pas nécessairement les opinions et positions du MAEDI**. Elles ne peuvent par ailleurs être considérées comme une stratégie de la contribution de la France au FED ni comme un plan d'action concret.

6.1. Groupe de recommandations n° 1 : contribuer à renforcer le dialogue entre l'Union européenne et les États membres en matière de coopération au développement

Recommandations	Modalités opérationnelles
1.1 S'assurer que les États membres (EM) disposent de cadres de discussion appropriés pour orienter les initiatives de la Commission et encadrer ses orientations stratégiques.	1.1.1 Engager une discussion avec la CE et avec les EM sur les moyens de rétablir un dialogue politique plus approfondi entre la CE et les EM, par exemple par le biais de réunions informelles au niveau des directeurs ou des ministres du développement, pour impliquer davantage les EM dans l'élaboration des stratégies ou des cadres sectoriels découlant des orientations contenues dans le « Programme pour le développement ».
1.2 Inciter l'UE à mieux encadrer les relations entre les délégations de l'UE et les EM sur le terrain afin d'assurer un dialogue efficace et constructif, et améliorer la redevabilité de l'UE vis-à-vis des EM.	1.2.1 Clarifier le processus de dialogue et de décision, encore largement informel à ce stade, entre le terrain (délégations de l'UE) et Bruxelles, lors des différentes étapes de la programmation et de la mise en œuvre des PAA, en y intégrant la question de l'association et de la place des EM sur le terrain. Cet aspect pourrait notamment être intégré dans un « vade-mecum » des relations entre délégations de l'UE et EM ou dans un guide précisant les rôles respectifs des EM et des délégations de l'UE à chaque étape du processus. 1.2.2 Inciter les pôles sectoriels de la DGM à partager des documents de programmation dans leur secteur afin d'encourager les acteurs français (SCAC et AFD essentiellement) à influencer la prise de décision en amont des PAA, notamment pendant les phases d'identification et de formulation. 1.2.3 Inciter l'UE à renforcer le pilotage des délégations de l'UE par Bruxelles en ce qui concerne les lignes directrices à respecter pour la programmation nationale, notamment en ce qui concerne les secteurs de concentration à privilégier.

6.2. Groupe de recommandations n° 2 : renforcer la cohérence et la complémentarité entre le FED et l'aide bilatérale

Recommandations	Modalités opérationnelles
<p>2.1 Accentuer la division du travail, et encourager l'UE à s'appuyer davantage sur l'expertise et le savoir-faire des EM pour que le FED devienne à terme un véritable instrument de coordination et de complémentarité entre l'ensemble des politiques de coopération des EM.</p>	<p>2.1.1 En vue de la revue à mi-parcours du 11^e FED, s'impliquer de manière active dans la programmation conjointe dans l'ensemble des pays partenaires ; pour mieux appuyer les postes dans ce travail, renforcer ou systématiser la communication sur les choix de secteurs d'intervention privilégiés de la France dans le cadre de la programmation conjointe.</p> <p>2.1.2 Encourager la mise en place de partenariats opérationnels entre les partenaires européens, à l'image de l'Initiative de reconnaissance mutuelle de procédures (MRI) entre l'AFD, la KfW et la BEI signée en février 2010.</p>
<p>2.2 Mieux piloter le recours à la gestion indirecte avec les organisations internationales (OI) dans le cadre du FED pour s'assurer que le FED n'intervient à travers les OI que quand les agences bilatérales des EM n'ont pas la capacité de le faire de manière satisfaisante.</p>	<p>2.2.1 Engager le débat avec la CE sur l'élaboration des critères transparents de recours à la gestion indirecte avec les OI afin de réserver le recours aux OI aux cas les plus pertinents, et inciter la CE à analyser systématiquement la possibilité de recourir plutôt aux États membres (si la compétence existe).</p> <p>2.2.2 Avec la CE et les autres EM, réfléchir à la possibilité d'établir un objectif chiffré de gestion indirecte par les OI d'une part, et de gestion déléguée aux EM d'autre part, afin d'en améliorer l'équilibre.</p> <p>2.2.3 Inciter la CE à renforcer les modalités de suivi des projets mis en œuvre par les OI sur les financements du FED.</p>
<p>2.3 Exploiter davantage les complémentarités entre le FED et l'AFD pour renforcer la compétence européenne de développement.</p>	<p>2.3.1 Continuer à inciter les agences de l'AFD sur le terrain à se positionner rapidement sur les secteurs prioritaires du 11^e FED, dans lesquels l'expertise de la France est bien reconnue (agriculture, sécurité alimentaire, énergie) et sur le suivi des dossiers d'intérêt stratégique (comme le mixage prêts-dons), notamment dans les pays prioritaires pour la France.</p> <p>2.3.2 Anticiper et renforcer la communication auprès des acteurs français de terrain (bureaux de l'AFD, SCAC) sur les nouvelles possibilités offertes par les instruments de mixage et encourager les postes à avoir un comportement proactif vis-à-vis des délégations de l'UE sur ces sujets.</p>
<p>2.4 Valoriser l'offre de services de l'expertise française dans la coopération européenne.</p>	<p>2.4.1 Encourager les opérateurs français à engager une démarche de communication plus proactive à Bruxelles, à l'image des organisations internationales ou des opérateurs des autres pays.</p> <p>2.4.2 Encourager les opérateurs français qui n'en disposent pas encore à obtenir les accréditations nécessaires pour pouvoir bénéficier de délégations de gestion.</p> <p>2.4.3 Assurer une meilleure connaissance par les postes de l'offre des opérateurs français, notamment ceux qui ne sont pas présents sur le terrain.</p>

6.3. Groupe de recommandations n° 3 : renforcer le suivi du FED et mettre en place les conditions d'une influence française accrue

Recommandations	Modalités opérationnelles
<p>3.1 Définir plus précisément les attentes de la France vis-à-vis du FED, en y associant toutes les parties concernées.</p>	<p>3.1.1 Affiner et formaliser les positions de la France sur les approches sectorielles à mettre en œuvre par le FED sur ses principaux secteurs de coopération (2 ou 3 secteurs) définis dans le « Programme pour le changement » et dans les PIN qui sont d'intérêt pour la France. Ces positions seraient les déclinaisons sectorielles du document <i>Quelle politique européenne pour le développement ? Propositions françaises</i>.</p>
<p>3.2 Renforcer la capacité de la France à faire valoir ses priorités au sein des différentes instances de gouvernance du partenariat UE-ACP.</p>	<p>3.2.1 Défendre davantage les positions françaises en transmettant des commentaires écrits à la Commission et en prenant contact avec les autres EM en amont des comités, mais aussi en renforçant les échanges informels avec ses services sur les sujets problématiques. De manière complémentaire à l'utilisation de ces vecteurs d'influence dits « soft », élaborer une « doctrine d'action » qui permettrait aux acteurs français siégeant en comité FED d'être plus fermes sur quelques exigences considérées comme réellement prioritaires et portant sur des sujets définis comme hautement stratégiques.</p>
<p>3.3 Mobiliser de manière plus marquée les différents leviers d'influence à disposition de la France pour accompagner et suivre la contribution de la France au FED.</p>	<p>3.3.1 Assurer une présence et un pilotage appropriés des experts français sur les postes définis comme stratégiques au sein de la DG DEVCO (ou des délégations de l'UE), et nouer des relations plus suivies avec ces END, notamment avec ceux qui ne sont pas passés par l'administration française avant d'intégrer les institutions européennes.</p>
<p>3.4 Élaborer un vade-mecum interne aux acteurs français sur le partenariat avec la CE, notamment pour le suivi du FED.</p>	<p>3.4.1 Mieux délimiter la division de travail entre les différentes directions et départements du MAE en charge du suivi du FED et renforcer leur mobilisation dans les moments importants de la programmation du FED. Il s'agirait, entre autres, de rapprocher la coordination entre la DGM/DEV et la DUE, et de mieux définir le rôle des pôles sectoriels et des directions géographiques du MAE dans le suivi du FED. Des réunions de sensibilisation trimestrielles ou semestrielles pourraient aussi être organisées, pilotées par la DGM, pour échanger sur le FED avec les directions géographiques de la direction générale des affaires politiques et de sécurité (DGP).</p>
<p>3.5 Organiser et encadrer l'implication des acteurs français du terrain dans le pilotage du FED dans les pays pour assurer que les orientations appuyées par la France se traduisent de manière opérationnelle sur le terrain.</p>	<p>3.5.1 Désigner un correspondant UE en charge du suivi de l'aide européenne sur le terrain (SCAC ou AFD).</p> <p>3.5.2 Renforcer le pilotage par Paris des ambassades sur les orientations que la France souhaite défendre dans le cadre du FED.</p> <p>3.5.3 Renforcer et systématiser la communication entre Paris et les postes sur les problématiques du FED.</p> <p>3.5.4 Améliorer les procédures internes au dispositif français afin de consulter les postes de manière régulière, indépendamment des agendas des comités FED, et renforcer la capacité d'anticipation des sujets à l'ordre du jour permettant de solliciter des avis plus éclairés.</p>

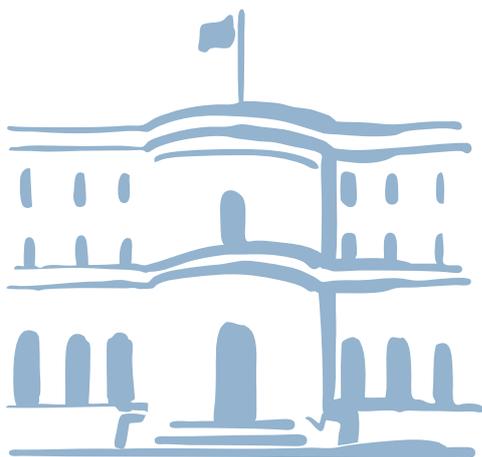
6.4. Groupe de recommandations n° 4 : soutenir l'affirmation de l'UE comme un partenaire du développement puissant, innovant et efficace

Recommandations	Modalités opérationnelles
<p>4.1 S'assurer que l'UE capitalise et communique de manière régulière sur les résultats obtenus dans le cadre du FED.</p>	<p>4.1.1 Demander des retours plus systématiques sur la mise en œuvre des projets financés par le FED et une communication renforcée sur les résultats et les impacts vis-à-vis des EM et des pays partenaires.</p> <p>4.1.2 Inciter les délégations de l'UE à communiquer davantage sur les projets pour assurer la visibilité de l'aide européenne, et à rendre compte de manière plus systématique des réalisations et des résultats obtenus sur le terrain.</p> <p>4.1.3 Renforcer la coopération entre les délégations de l'UE et les acteurs français de terrain dans les secteurs de concentration du FED, notamment l'agriculture et la sécurité alimentaire, afin de faire bénéficier la coopération européenne de l'expertise française bien reconnue sur ces thématiques nouvelles pour l'UE.</p>
<p>4.2 Encourager l'UE à continuer à exploiter la dimension géostratégique du partenariat UE-ACP et à intégrer davantage le FED, en tant qu'instrument d'aide, aux autres dimensions politiques et économiques de ce partenariat.</p>	<p>4.2.1 Renforcer l'utilisation du potentiel politique du partenariat UE-ACP, non seulement dans les pays en crise où la France s'engage, mais aussi dans les autres pays en tant que vecteur d'influence géostratégique. Le FED pourrait dans ce cadre, au vu des montants en jeu et des thématiques couvertes par ses programmes, être davantage utilisé comme source d'information ou comme instrument de dialogue politique avec les pays partenaires.</p>
<p>4.3 Inciter la CE à améliorer ses prévisions d'appels de fonds aux États membres et établir des prévisions budgétaires fiables au-delà de N + 2.</p>	<p>4.3.1 Inciter la CE à fiabiliser la budgétisation des appels de fonds annuels aux EM. Cela pourrait passer par un meilleur pilotage des décaissements annuels du FED par les délégations de l'UE. Cet effort pourrait aussi passer par un renforcement de la capacité de la CE à prévoir les décaissements à venir, conjugué à un contrôle renforcé de ces décaissements dans les délégations de l'UE. Enfin, il pourrait être envisagé de mettre en place une gestion de trésorerie susceptible de lisser, d'une année sur l'autre, les appels de fonds aux États membres.</p>

Sigles et abréviations

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
BEI	Banque européenne d'investissement
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Communauté européenne
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CODEV	Groupe de coopération au développement
DG DEVCO	Direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne
DGM	Direction générale de la mondialisation du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et du Développement international
DGP	Direction générale des affaires politiques et de sécurité du ministère des Affaires étrangères et du Développement international
DSP	Document de stratégie pays
DSRP	Documents de stratégie de réduction de la pauvreté
DUE	Direction de l'Union européenne du ministère des Affaires étrangères et du Développement international
EM	États membres
END	Expert national détaché
FED	Fonds européen de développement
IFI	Institutions financières internationales

IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
MAEDI	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
MRI	Initiative de reconnaissance mutuelle de procédures
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OI	Organisation internationale
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PAA	Programme d'actions annuel
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PPP	Pays pauvre prioritaire
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
RP	Représentation permanente
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
UE	Union européenne



ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT

Créé en 1957, le Fonds européen de développement (FED) est le principal instrument de l'aide européenne au développement pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (dits de la zone ACP) ; il permet également de promouvoir le développement économique et social des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Institué dans le cadre d'accords intergouvernementaux pluriannuels (5 à 7 ans) successifs, le FED participe à la mise en œuvre de l'accord de Cotonou. L'Union européenne intervient ainsi, à travers les financements du FED, dans différents secteurs et en particulier la promotion de la démocratie, de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme ainsi que le soutien à une croissance inclusive et durable pour le développement social et humain.

Lors des récentes négociations du 11^e FED couvrant la période 2014-2020, les États membres se sont prononcés pour une participation d'un montant historique de 30,5 milliards d'euros. Signé le 26 juin 2013, l'accord interne définit les contributions des différents États membres pour le 11^e FED. La contribution française au FED s'élève ainsi à 5,43 milliards d'euros, ce qui représente 17,8 % de cet engagement, faisant de la France le deuxième pays contributeur derrière l'Allemagne et devant le Royaume-Uni. L'importance de la contribution française à cet instrument européen, qui représente une part significative de l'APD programmable de la France témoigne de l'engagement et de la participation active de la France dans la mise en place d'un suivi étroit de la politique de développement de l'UE.

Au vu des enjeux de développement que recouvre le pilotage du FED, et alors que la programmation du 11^e FED est en cours, l'évaluation de la contribution de la France au FED, dresse un état des lieux de nos contributions passées, notamment au titre du 10^e FED, afin d'apprécier l'intérêt pour la France d'être le deuxième contributeur au FED, d'analyser l'influence française dans la mise en œuvre du FED et de mesurer les effets de retour pour les opérateurs français. Sur la base de ces constats, l'évaluation propose une série de recommandations visant à améliorer, l'efficacité, les synergies et l'influence françaises dans l'utilisation de cet instrument.