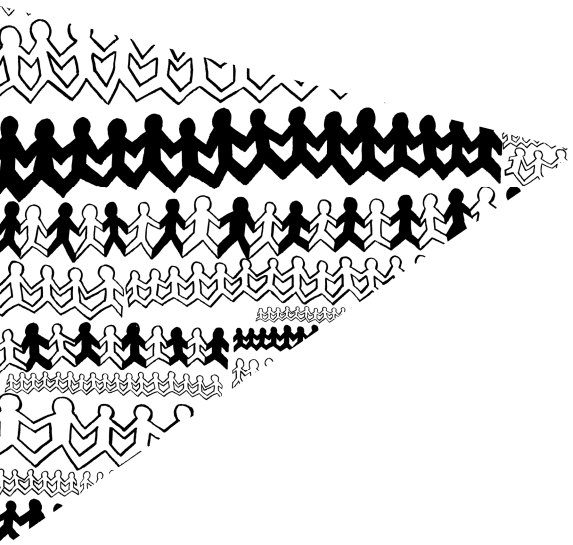
Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
Ministère des Affaires étrangères et du Développement international

Evaluation de la contribution de la France au Fonds européen de développement

Rapport final
Juin 2014



Sommaire

1. Mandat et référentiel de l'évaluation ____ 5
1.1. Contexte ____ 5
1.2. Objectifs et périmètre de l'évaluation ____ 6
1.3. Démarche générale ____ 7
1.4. Référentiel de l'évaluation ____ 9

2. Contexte et bilan du 10ème FED (Q1) ____ 12
2.1. Le FED dans la coopération au développement de l'UE ____ 12
2.2. Historique et objectifs spécifiques du FED ____ 17
2.3. Fonctionnement du 10ème FED ____ 21
2.4. Bilan financier du 10ème FED ____ 30
2.5. Bilan du 10ème FED par secteur et modes de gestion ____ 42

3. Efficacité institutionnelle et opérationnelle du 10ème FED (Q2) ____ 48
3.1. Performance institutionnelle et efficacité des processus du FED ____ 49
3.2. Prise en compte des principes de la Déclaration de Paris en matière d'efficacité de l'aide ____ 56
3.3. Résultats connus et avantages comparatifs du FED ____ 63

4. Cohérence du 10ème FED avec les priorités de la politique de coopération au développement de la France (Q3) ____ 68
4.1. Cohérence des stratégies ____ 69
4.2. Cohérence des secteurs ____ 71
4.3. Cohérence géographique ____ 73

5. Complémentarité du 10ème FED avec l'aide bilatérale de la France (Q4) ____ 76
5.1. Complémentarité des stratégies et des programmes ____ 77
5.2. Division du travail et complémentarité des rôles et responsabilités ____ 79
5.3. Dialogue opérationnel et complémentarité des projets ____ 83

6. Influence de la France (Q5) ____ 85
6.1. Gouvernance du FED ____ 86
6.2. Influence de la France sur les orientations stratégiques du FED ____ 88
6.3. Influence de la France sur le terrain ____ 91

7. Effet de retour (Q6) ____ 95
7.1. Impact sur la visibilité ____ 96
7.2. Retombées économiques ____ 98
7.3. Retombées géopolitiques ____ 100

8. Recommandations ____ 103

9. Annexes ____ 110
9.1. Annexe 1 : Liste des entretiens ____ 110
9.2. Annexe 2 : Résumé des constats des missions pays ____ 113
9.3. Annexe 3 : Guides d'entretiens ____ 115
9.4. Annexe 4 : Liste bibliographique ____ 122
9.5. Annexe 5 : Enquête de perception ____ 123

Liste des principaux sigles utilisés

ACP : Afrique, Caraïbes et Pacifique
AFD : Agence française de développement
AOA-OI : Afrique orientale et australe - Océan Indien
APE : Accord de partenariat économique
APD : Aide publique au développement
BEI : Banque européenne d'Investissement
CAD : Comité d'aide au développement
CAE : Communauté de l'Afrique de l'Est
CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEE : Communauté économique européenne
CEMAC : Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale
CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CODEV : Groupe de Coopération au développement
COMESA : Marché commun de l'Afrique australe et orientale
COI : Commission de l'océan indien
DGM : Direction générale de mondialisation
DSP : Document de stratégie pays
DSRP : Documents de stratégie de réduction de la pauvreté
DUE : Direction de l'Union européenne
FED : Fonds européen de développement
FFI : Fonds fiduciaires pour les infrastructures
GFP : Gestion des finances publiques
IAP : Instrument de préadhésion
ICD : Instrument de financement de la coopération au développement
IEDDH : Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IEVP : Instrument européen de voisinage et de partenariat
IFI : Institutions financières internationales
IGAD : Autorité intergouvernementale pour le développement
MAEDI : Ministère des Affaires étrangères et du développement international
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
OMD : Objectifs du Millénaire pour le développement
PA : Pouvoir adjudicateur
PAA : Programme d'actions annuel
PALOP : *Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*
PIN : Programme indicatif national
PIR : Programme indicatif régional
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
PPP : Pays pauvres prioritaires
PTOM : Pays et territoires d'outre-mer
RP : Représentation permanente
SCAC : Service de coopération et d'actions culturelles
SEAE : Service européen pour l'action extérieure

SGAE : Secrétariat Général des affaires européennes
UE : Union européenne
UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine
UNICEF : Fonds des Nations Unies pour les enfants

1. Mandat et référentiel de l'évaluation

1.1. Contexte

Le Fonds européen de développement (FED), instrument principal de l'aide communautaire aux pays de la région Afrique, Caraïbes, et Pacifique (ACP)

Créé en 1957 par le traité de Rome, le FED est l'instrument **principal de l'aide communautaire à la coopération au développement aux Etats 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-cadre 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 (i) **le développement économique** (politiques et réformes macroéconomiques et structurelles, politiques sectorielles, développement du secteur privé…) ; (ii) **le développement social et humain** (politiques sociales, éducation, santé, développement culturel…) ; et (iii) **la coopération et l'intégration régionales** (diversification des économies des Etats ACP, développement du commerce au profit des PMA…).

Le 10ème FED a couvert la **période 2008-2013** avec une enveloppe budgétaire de **22,6 milliards d'euros** ; 21,9 milliards d'euros ont été alloués aux pays ACP (97 % du total[1]), dont 17,8 milliards d'euros, soit 81% du total, ont été attribués au financement des programmes indicatifs nationaux et régionaux dans 78 pays et 6 régions pour la région ACP ; 2,7 milliards d'euros (12%) ont été attribués au financement de la coopération intra-ACP et intra-régionale et 1,5 milliards d'euros (7%) au financement des facilités d'investissement.

Un canal d'acheminement majeur de l'aide de la France, deuxième contributeur du 10ème FED

La France a marqué traditionnellement l'importance de son soutien au FED, avec une contribution financière dont la part dans l'enveloppe totale du Fonds a toujours dépassé sa clé de répartition dans le budget communautaire (15,9% du budget). Lors des négociations pour le 10ème FED, la France a cependant obtenu une diminution sensible de sa contribution qui est passée de 24,3% dans le 9ème FED à 19,55% dans le 10ème FED. Grâce à un nouvel engagement collectif en faveur de l'Afrique subsaharienne, l**a France est passée,** avec une contribution de 4,434 milliards d'euros, **de premier contributeur à deuxième contributeur du FED** derrière l'Allemagne (20,5%). 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 le cadre du **11ème FED 2014-2020, dont l'enveloppe est fixée à 30,5 milliards d'euros**. La clé de contribution de la France diminuera encore pour s'établir à 17,81%.

[1] Les 3% restant ont été alloués aux PTOM (0,29 milliard d'euro, 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 ne œuvre du FED (2%).

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'UE, tant par le biais du FED que par le biais du budget général. **Les dernières années ont connu une forte augmentation des contributions de la France à l'UE en volume jusqu'à 2010,** due notamment à l'augmentation des contributions françaises au FED qui ont progressé de 33% entre 2006 (663 millions d'euros) et 2010 (909 millions d'euros). Les instruments européens continuent à constituer les premiers bénéficiaires de l'aide française transitant par des canaux multilatéraux, devant les fonds verticaux et les IFIs, bien que leur part relative ait diminué au cours des dernières années. A partir de 2011, ces contributions ont diminué (576 M€ en 2012 et 638 M€ en 2013).

Etat des négociations du 11ème FED en cours

Le processus de négociation du 11ème FED 2014-2020 est en cours à la date de la présente évaluation (juin 2014) : alors que les règlements financiers et de mise en œuvre ont été approuvés par les EM, fixant l'enveloppe à 30,5 milliards d'euros, la ratification de l'Accord interne pourrait s'étaler jusque début 2015[2]. Par ailleurs 39 PIN ont été approuvés en juin 2014.

1.2. Objectifs et périmètre de l'évaluation

Objectifs

Dans ce contexte, 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).

Cette évaluation a visé à porter un jugement sur l'intérêt pour la France d'être le 2ème contributeur au 10ème FED au regard 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 ;
- **Les retours** pour la France, tant stratégiques que financiers, qui résultent de sa contribution aux 10ème (effets observés) et 11ème FED (effets potentiels) d'autre part.

Périmètre de l'évaluation

- **Périmètre temporel :** conformément au périmètre défini en phase initiale des travaux, l'évaluation se concentre sur le **10ème FED (2008-2013)** pour son volet rétrospectif, et orientera son volet prospectif vers le cadre (en cours de définition lors de la conduite de la présente évaluation) du **11ème FED (2014–2020).** Les données relatives au 9ème FED sont intégrées de manière ponctuelle dans l'analyse, lorsque cela se justifie.

[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, le projet de loi qui doit être voté par les deux assemblées est actuellement en train d'être revu au Conseil d'Etat. Il ne sera sans doute pas mis à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale avant l'été 2014.

- **Périmètre géographique :** l'ensemble des pays éligibles aux interventions du FED sur la période considérée est concerné par l'évaluation. Conformément au cahier des charges et à la décision du comité de pilotage du 18 octobre 2013, certaines analyses ciblent de manière plus approfondie les **16 pays pauvres prioritaires (PPP)** de l'aide publique au développement de la France[3] ainsi qu'**Haïti**. Trois pays (Sénégal, Ghana et Burundi) ont été choisis par les membres du comité de pilotage sur la base de critères précisés en annexe pour la conduite de **missions de terrain**.

1.3. Démarche générale

1.3.1. Démarche

L'évaluation a suivi une démarche en quatre grandes phases chronologiques menées entre septembre 2013 et juin 2014 :

- Une **phase de structuration** a été conduite entre mi-septembre et mi-octobre 2013. Elle a permis de préciser l'approche évaluative, incluant la reconstitution du cadre logique de la politique de la dotation de la France au FED, la définition de questions évaluatives, la proposition d'une méthode permettant d'y répondre et l'élaboration d'un plan de collecte de données. Elle a fait l'objet d'une note méthodologique validée par le Comité de pilotage.
- Une **phase de collecte documentaire,** conduite jusque fin novembre 2013, a permis de réaliser un premier état des lieux du 10ème FED (rapport documentaire) sur la base d'entretiens à Paris et Bruxelles et d'une analyse documentaire approfondie.
- Une **phase de collecte de données** a été lancée à partir de décembre 2013 et a fait l'objet d'une enquête de perception et de missions de terrain dans trois pays bénéficiaires du FED. Ces travaux ont permis d'alimenter les analyses pour répondre aux questions évaluatives de l'étude.
- Une **phase d'analyse et jugement** a permis de récapituler enfin les principaux enseignements et d'élaborer les recommandations de l'évaluation. Ces dernières ont été discutées à l'occasion d'un atelier de réflexion organisé le 23 avril 2014 dans les locaux du MAEDI.

Le tableau suivant récapitule les principales étapes des travaux :

PHASES	ETAPES	Rapports, réunions et dates proposées
Phase 1 : **Cadrage de l'évaluation**	▶ Lancement ▶ Premiers entretiens stratégiques à Paris	**Note de cadrage : 14 octobre 2013** Réunion du Comité de pilotage : 18 octobre 2013

[3] Liste des 16 pays pauvres prioritaires (PPP) (mise à jour à la suite de la réunion du CICID de juillet 2013) : Burkina Faso, République démocratique du Congo, Mali, Niger, Ghana, Madagascar, Bénin, Tchad, Sénégal, Burundi, Mauritanie, République Centre Africaine, Guinée, Togo, Djibouti, Comores

PHASES	ETAPES	Rapports, réunions et dates proposées
		Version révisée de la note : 29 octobre 2013
Phase 2 : **Entretien et étude documentaire**	▶ Analyse documentaire approfondie ▶ Premiers entretiens à Paris et à Bruxelles ▶ Etat des lieux du 10ème FED et fiches-pays ▶ Élaboration des guides d'entretien et questionnaires	**Rapport documentaire : 9 décembre 2013** Réunion du Comité de pilotage : 16 décembre
Phase 3 : **Enquête de perception et mission terrain**	▶ Missions terrain dans 3 pays ▶ Enquête de perception électronique ▶ Entretiens complémentaires à Paris et à Bruxelles ▶ Premières analyses et rédaction d'un rapport d'évaluation provisoire	**Remise d'un rapport de mission : 28 février 2014** Réunion du Comité de pilotage : 7 mars 2014 **Remise d'un rapport provisoire : 31 mars 2014** Réunion du Comité de pilotage : 3 avril 2014
Phase 4 : **Synthèse et recommandations**	▶ Réponses aux questions évaluatives et rédaction du projet de rapport d'évaluation ▶ Atelier de travail/ réflexion sur les recommandations ▶ Finalisation des analyses, conclusions et recommandations ▶ Elaboration du rapport	Atelier de réflexions sur les recommandations : 23 avril **Remise du projet de rapport final: 16 juin 2014** **Remise du rapport final définitif : 26 juin 2014** **Réunion de restitution : septembre 2014**

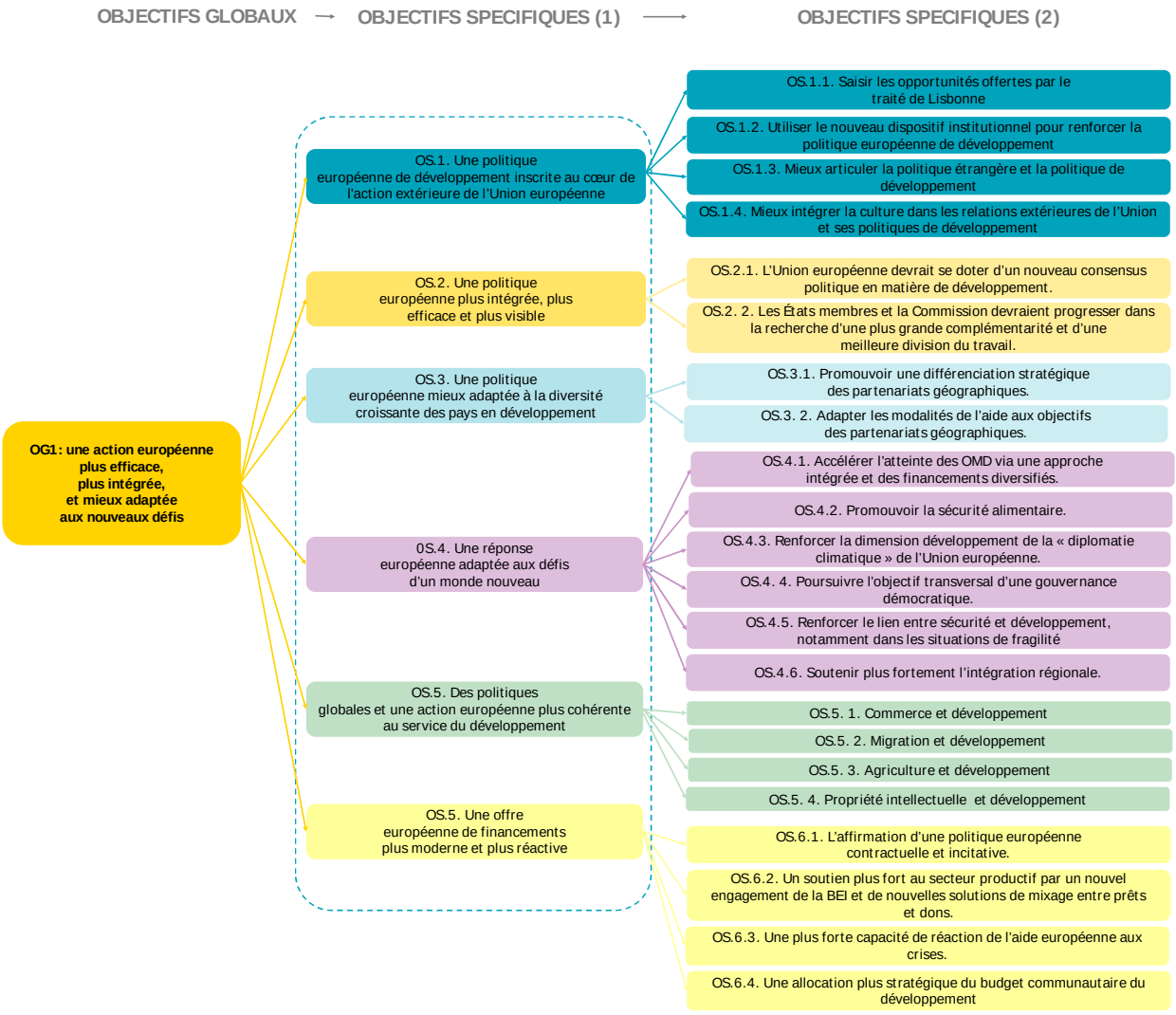
1.4. Référentiel de l'évaluation

1.4.1. Cadre logique de la contribution de la France au FED

L'action de la France au travers du canal communautaire est appuyée par une stratégie formalisée en 2010 et intitulée **« Quelle politique européenne pour le développement ?». Celle-ci met en avant six objectifs pour une action européenne plus efficace, plus intégrée, et** mieux adaptée aux nouveaux enjeux du développement.

Le schéma ci-après synthétise, sous la forme d'un arbre logique, les différents objectifs affichés par la France dans le cadre de cette stratégie, correspondant aux ambitions que la France souhaite voir porter par la politique de coopération au développement de l'Union européenne.

Figure 1 : Cadre logique de la stratégie de la France vis-à-vis de l'UE : « Quelle politique européenne pour le développement ?»



Source : Stratégie française pour la politique de développement : « Quelle politique de développement », Ministère des Affaires étrangères, 2010.

Parce qu'il ne fixe pas d'objectifs propres à la France (ce que la France doit faire dans le cadre de la politique de coopération européenne, et dans le cadre de sa contribution au FED plus spécifiquement), ce document constitue moins une stratégie *pour* la France vis-à-vis de l'Union européenne (avec des objectifs pour les différents acteurs français), qu'un document de communication intégrant un ensemble de propositions françaises pour la politique européenne de coopération au développement. Cette « feuille de route pour l'Union européenne » soumise aux partenaires européens a accompagné la réforme de la politique européenne de développement lancée fin 2009 qui a abouti à la nouvelle stratégie de l'UE en matière de développement, le « Programme pour le changement », adoptée par le Conseil de l'UE en avril 2012[4].

1.4.2. Questions évaluatives

Conformément au cahier des charges de l'étude, l'évaluation de la contribution de la France au FED vise à répondre à la question globale suivante : **Quel est l'intérêt pour la France d'être le 2ème contributeur au 10ème FED au regard de l'effet de levier de cet instrument sur l'aide bilatérale de la France et au regard des effets de retour stratégiques et financiers pour la France ?**

Afin de répondre à cette question globale, une question informative (question Q1) et cinq questions évaluatives, relatives à l'effet de levier (Q2, Q3 et Q4), l'effet de retour (Q6) de la contribution française et l'influence de la France au sein du FED (Q5) ont été formulées lors de la phase de cadrage de l'évaluation sur la base des thèmes proposés dans le cahier des charges :

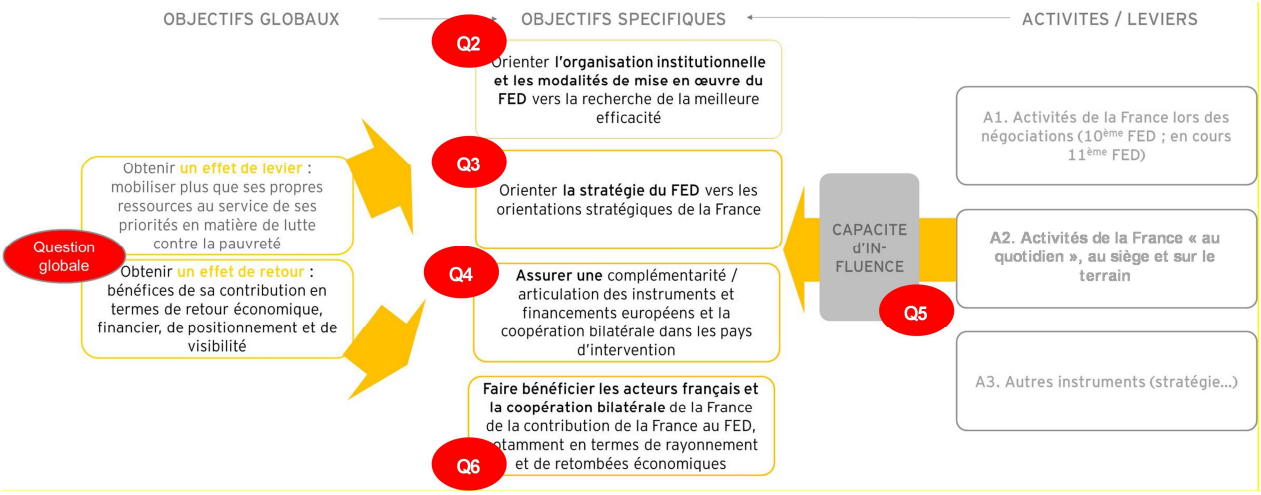
- **Q1.** Quel est l'état des lieux des actions conduites et financées par le 10ème FED ?
- **Q2.** Quelle est l'efficacité du FED en matière institutionnelle et opérationnelle (capacité à atteindre ses objectifs) ?
- **Q3.** Dans quelle mesure les objectifs et priorités de développement de la France et ceux du FED sont-ils cohérents (complémentaires et/ou alignés) ?
- **Q4.** Quelle est la complémentarité des financements du FED (substitution ou effet de levier) avec l'aide bilatérale de la France dans les PPP?
- **Q5.** Dans quelle mesure la France est-elle en mesure d'exercer une influence sur les orientations stratégiques et opérationnelles du FED? (analyse rétrospective pour le 10ème FED et prospective pour le 11ème FED)
- **Q6.** Dans quelle mesure la contribution de la France au FED peut-elle lui permettre d'obtenir des effets de retour, notamment en termes de visibilité et de retombées pour les entreprises françaises? (analyse rétrospective pour le 10ème FED et prospective pour le 11ème FED)

Ces questions s'inscrivent dans la chaîne logique proposée reconstituant la logique d'intervention de la contribution de la France au FED : celle-ci reprend les activités de la France dans le cadre du FED ainsi que les résultats et les impacts qui en sont attendus au regard des différents objectifs formulés dans les documents de stratégie existants (document

[4] La communication du 13 octobre 2011 de la Commission intitulée "Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement" (COM(2011)0637 – SEC(2011)1172 – SEC(2011)1173).

« Quelle politique européenne pour le développement ?» essentiellement), du cahier des charges de l'évaluation et des entretiens de cadrage conduits dans le cadre de la mission.

Figure 2 : Cadre logique de la contribution de la France au FED



2. Contexte et bilan du 10ème FED (Q1)

Préalable méthodologique :

Ce chapitre répond à la question n°1 de l'évaluation : *Quel est l'état des lieux des actions conduites et financées par le 10ème FED ?*

Reprenant les analyses réalisées au cours de la phase documentaire de l'évaluation, il s'articule autour des cinq sections suivantes :

- La place du FED dans la coopération au développement de l'UE (2.1)
- La programmation du 10ème FED (2.2)
- La mise en œuvre du 10ème FED (2.3)
- Le bilan financier du 10ème FED (2.4)
- Le bilan thématique du 10ème FED (2.5)

2.1. Le FED dans la coopération au développement de l'UE

2.1.1. Stratégie et instruments de l'aide au développement de l'UE

Cadre juridique et stratégique de la politique européenne de développement

La politique européenne de développement a été élaborée progressivement : alors qu'elle ne concernait à l'origine que les pays et territoires d'outre-mer liés à la Communauté européenne par la colonisation, elle a été étendue et englobe aujourd'hui l'ensemble des pays en voie de développement.

Les principaux objectifs de l'action extérieure de l'UE sont décrits dans le Traité de Lisbonne (article 21 TUE). Si celui-ci maintient la coopération au développement **en tant que politique propre,** elle constitue aussi l'un des piliers des relations extérieures de l'UE dont l'une des principales priorités est de favoriser le développement économique, social et environnemental durable des pays en développement.

Le **principal objectif** de la coopération au développement de l'UE (article 208 TFUE) est **de réduire et, à terme, d'éradiquer la pauvreté.** Dans ce contexte, l'UE doit tenir ses engagements et tenir compte des objectifs approuvés dans le cadre des Nations unies et d'autres organisations internationales, et en particulier des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Le cadre stratégique de la coopération européenne pour le développement est composé des deux principaux textes que sont le « Consensus européen pour le changement » et le « Programme pour le changement ».

- **Le « Consensus européen pour le développement »**

L'adoption en 2005 par le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne en 2005 du **« Consensus européen pour le développement »**[5] a constitué une étape importante car il présente pour la première fois une vision commune des valeurs, des objectifs et des principes à mettre en œuvre par l'Union et ses Etats membres dans leurs politiques de développement. Il fait également de la réduction de la pauvreté, du développement durable et des OMD des objectifs de la Commission européenne, des États membres et du Parlement européen. Le Consensus a permis de mettre au point un ensemble de cadres et de plans d'action stratégiques communs approuvés par le Conseil européen qui ont un caractère contraignants pour les institutions de l'UE comme pour les Etats membres. Ces cadres couvrent trois piliers de la coopération au développement, à savoir :

- **le financement du développement**, domaine dans lequel l'UE, s'appuyant sur la Conférence de Monterrey tenue en 2002, a pris des engagements précis qui sont devenus partie intégrante du Consensus européen de 2005 pour le développement. Ces engagements ont été ensuite élargis dans des domaines comme les échanges et la fiscalité.
- **les stratégies de développement,** y compris le ***Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail*** dans la politique de développement de 2007 (cf. encadré ci-dessous), le Plan d'action de l'UE relatif aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) de 2008[6] et le Plan d'action sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes dans les pays en voie de développement 2010-2015 ;
- **la cohérence des politiques**, engagement à prendre en compte les objectifs de développement dans toutes les politiques publiques. L'article 208 du traité de Lisbonne a fait de la Cohérence des Politiques au service du Développement (CPD) une obligation, officialisant le fait que toute politique européenne doit venir en appui à la satisfaction des besoins des pays en développement ou du moins qu'elle ne peut être contraire à l'objectif d'éradication de la pauvreté. Cette question de la cohérence des politiques est particulièrement prégnante par exemple en ce qui concerne la prise en compte de l'aide au développement dans la PAC qui, bien qu'elle a fortement évolué depuis 1962, reste encore accusée de concurrencer les productions locales des pays en développement et de dérégler les échanges internationaux ?

► **Le « Programme pour le changement »**

En mai 2012, en réponse à l'évolution du contexte international et dans le cadre du prochain budget 2014-2020 de l'UE, le Conseil des affaires étrangères[7] a entériné les nouvelles orientations de la politique de développement dans une communication de la CE intitulée **« Un**

[5] Conseil de l'UE (2005a), Le consensus européen pour le développement, Conseil de l'UE, Bruxelles.

[6] Il a été complété en 2010 par un Plan d'action en douze points proposé par la Commission à l'appui des OMD (Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2010) 159, Bruxelles.)

[7] Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique Et Social Européen et au Comité des Régions, Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement. Commissions européenne, Bruxelles, le 13.10.2011, COM(2011) 637 final.

programme pour le changement »[8]. Bien que le « Programme pour le changement » ne remplace pas le « Consensus européen pour le développement » (il n'a pas de caractère juridique contraignant), il est néanmoins considéré comme le principal document d'orientation politique pour les futurs instruments de coopération au développement de l'UE, y compris pour le FED et sa programmation pour la période 2014-2020.

Le Programme accorde à la lutte contre la pauvreté une place qui est toujours centrale – conformément au Traité de Lisbonne – et s'inscrit dans le prolongement du Consensus pour le développement de 2005. Le nouveau Programme met l'accent sur la gouvernance et sur une croissance durable et inclusive, qui constituent les deux piliers de la politique européenne. Il a pour objectif de :

- susciter de réelles réformes politiques et instaurer une bonne gouvernance ;
- contribuer à l'avènement d'une croissance économique durable et inclusive ;
- et se concentrer sur des secteurs ayant une forte incidence sur le développement.

Le programme insiste également sur la nécessité de différencier les partenariats et les instruments en fonction des revenus des pays partenaires et de l'impact potentiel de l'aide européenne. Les nouvelles tendances contenues dans le « Programme pour le changement sont porteuses d'enjeux importants pour le 11ème FED :

- Une plus grande recherche d'efficacité, de performance, de résultats et d'impact ;
- **Une différenciation géographique, thématique et financière renforcée**, avec un accent mis sur les pays en fonction de leur besoin et de l'impact potentiel de l'aide ; la priorité est donnée aux pays les moins avancés (avec un accent particulier sur le soutien à la réalisation des OMD) qui concentreront l'aide et les subventions. Une nouvelle forme de coopération avec les pays émergents est envisagée[9].
- **Une concentration plus importante de l'aide sur un nombre de secteurs plus limité**, où la valeur ajoutée de la CE est reconnue (gouvernance, coopération avec le secteur privé et développement durable, intégrant l'agriculture, l'énergie, l'environnement et le développement humain) en complémentarité avec l'action des autres bailleurs.
- **Le renforcement des programmations conjointes** permettant d'améliorer la coordination entre Etats membres constitue le grand chantier des prochaines années. L'ambition est de prendre appui sur les bonnes pratiques de la division de travail entre bailleurs et élaborer une réponse européenne conjointe sur la base des stratégies nationales des pays partenaires (une division de travail et une allocation financière

[8] Le chantier de réflexion a commencé en 2010, sous l'impulsion du Commissaire au développement Andris Piebalgs, avec la publication d'un Livre vert « en faveur de la croissance inclusive et du développement durable » qui a servi de base à une consultation publique. Cette consultation a abouti sur la publication d'une Communication en octobre 2011, intitulée « Agenda for change » ou, en français, « Un programme pour le changement ». Le 14 mai dernier, les États membres de l'UE réunis au sein du Conseil des affaires étrangères, ont entériné ces nouvelles orientations politiques proposées par la Commission.

[9] Dans sa proposition du 29 juin 2013[9], la Commission envisage que le financement de programmes mis en œuvre dans les pays industrialisés et émergents soit remplacé par un nouvel instrument de partenariat (environ 1 milliard d'euros) destiné à soutenir la diplomatie publique, les approches communes et la promotion des échanges et de la convergence réglementaire.

indicative des moyens par secteur et par bailleur). Sur 11 pays pilotes[10] identifiés initialement par la Commission européenne, cinq[11] ont mené l'exercice depuis 2012. Depuis les Etats membres ont soutenu la généralisation de l'exercice dans le prochain cadre financier pluriannuel (2014-2020).

- **Une plus grande flexibilité de la programmation** pour s'adapter aux changements (crises, élections, etc.). A noter que si une plus grande flexibilité est nécessaire, elle porte également des risques de « politisation » de l'aide, surtout si les critères d'allocation ne sont pas transparents.

2.1.2. Le dispositif institutionnel de la coopération au développement de l'UE

Une vaste restructuration organisationnelle du programme de coopération

L'adoption du « Programme pour le changement » est intervenue à un moment opportun car il s'est inscrit dans une vaste restructuration organisationnelle du programme de coopération au développement de l'UE.

Les principaux changements institutionnels opérés ont été dictés par la révision d'un mandat et par la nécessité de procéder à des regroupements[12] :

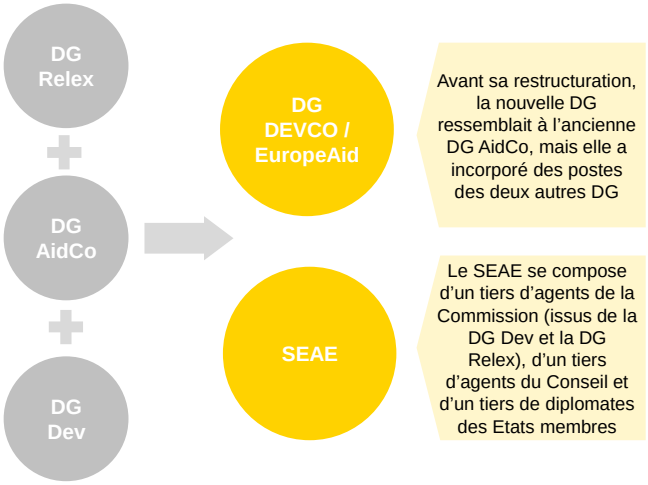
- Comme suite au Traité de Lisbonne, **le Service européen pour l'action extérieure (SEAE)** a été mis en place en janvier 2011. Ce service fait office de corps diplomatique de l'UE et est chargé de seconder le Haut représentant/Vice-président de l'Union dans ses fonctions, y compris pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère et sécurité commune de l'UE ou la coordination de l'actions dans les autres domaines couverts par les relations extérieurs de l'UE. C'est une entité entièrement nouvelle qui est dotée d'un mandat plus large et plus politique qu'aucune autre institution précédente de l'UE. Le SEAE, en collaboration avec les services de la CE, assure la cohérence entre les objectifs de la politique extérieure et le développement. Il se compose, à parts égales, d'agents de la Commission, d'agents du Conseil et de diplomates des États membres. Il joue aussi un rôle important dans la mise en œuvre du FED (avis sur la programmation, présentation des PIN au comité du FED, rôle de tutelle des délégations de l'UE).
- Pour regrouper la mise en œuvre de la coopération pour le développement, une nouvelle Direction générale (DG) chargée du développement et de la coopération, **EuropeAid (également appelée DG DEVCO)** a été créée en janvier 2011. La fusion de l'ancienne Direction générale Développement et de l'Office de coopération EuropeAid a permis de réunir sous un même toit l'élaboration et la gestion de la plupart des instruments financiers de l'UE dans le domaine de la coopération pour le développement.

[10] Afghanistan, Bangladesh, Mali, Guatemala, Ethiopie, Ghana, Laos, Moldavie, Rwanda, Ukraine, Tunisie.

[11] De fait, l'exercice a été écarté dès le début dans la plupart de ces pays, et les pilotes n'étaient au final déployés qu'en Guatemala, Ghana, Ethiopie, Rwanda et Laos.

[12] A noter que ces changements organisationnels n'ont pas affecté les Directions générales (DG) Elargissement et ECHO (aide humanitaire).

Figure 3 : La nouvelle configuration organisationnelle du programme de coopération au développement de l'UE



Source : Examen du CAD par les pairs : Union européenne, OECD 2012

2.1.3. Les instruments de coopération au développement de l'UE

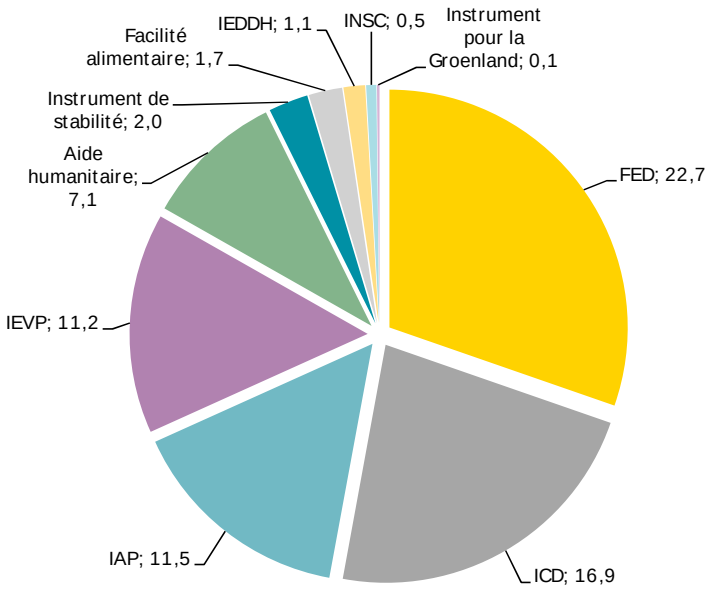
L'aide fournie par les institutions de l'UE est financée à la fois par le budget de l'UE (environ 70% de l'APD des institutions de l'UE) et par le Fonds européen de développement (environ 30%) :

- Le **Fonds européen de développement (FED)** qui apporte un soutien spécifique aux 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM) (22,7 Md€ pour la période 2008-2013). Fruit d'un accord intergouvernemental entre les États membres de l'UE, le FED est financé par les contributions volontaires de l'ensemble des États membres et non par le budget général de l'Union européenne.
- **Les instruments de la coopération européenne financés sur le budget général** de l'Union européenne (environ 49,6 Md€ pour la période 2007-2013) apportent un soutien à l'ensemble des régions géographiques autres que les pays ACP ainsi qu'aux programmes thématiques ayant une portée mondiale, comme par exemple :

  - **l'instrument de financement de la coopération au développement** (ICD, 16,9 milliards d'euros pour la période 2007-2013) couvre le financement de la coopération avec l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud, mais également le financement des programmes thématiques qui peuvent bénéficier à tous les pays en développement.
  - **l'instrument européen de voisinage et de partenariat** (IEVP, 11,2 milliards d'euros pour la période 2007-2013), couvrent les pays méditerranéens et d'Europe orientale).
  - **l'instrument de préadhésion** (IAP, 11,5 milliards d'euros pour 2007-2013) offre une assistance aux pays engagés dans un processus d'adhésion à l'UE. Il couvre le renforcement des capacités institutionnelles, la coopération transfrontalière, le développement économique et social ainsi que le développement rural.
  - **l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme** (IEDDH, 1,1 milliard d'euros pour 2007-2013) contribue au développement et au renforcement de la démocratie et du respect des droits de l'homme dans tous les pays tiers.

- **l'instrument de stabilité** (IdS, 2,06 milliards d'euros pour la période 2007-2013, contribue à la gestion des crises, à la réhabilitation et à la reconstruction, en complément des instruments géographiques.

Figure 4 : Le volume du FED par rapport aux autres instruments de l'aide européenne au développement



Source : Examen du CAD par les pairs : Union européenne, OECD 2012

2.2. Historique et objectifs spécifiques du FED

2.2.1. La coopération ACP-UE

Les relations entre la Communauté européenne et les Etats ACP constituent un aspect particulièrement important de la politique de coopération au développement de l'UE et, plus globalement, de son action extérieure. La coopération ACP-UE remonte dès le Traité de Rome qui établissait la Communauté économique européenne (CEE) en 1957, dont les signataires, exprimant leur solidarité avec les colonies et les pays et territoires d'outre-mer, se sont engagés à contribuer à leur prospérité.

La première association entre des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les États membres de la CEE a pris forme dans les années soixante avec la signature des accords de Yaoundé I (1963-69) et Yaoundé II (1969-75), au travers desquels les pays membres de la CEE entreprirent de maintenir des relations économiques privilégiées avec leurs anciennes colonies. L'adhésion à la CEE par le Royaume-Uni en 1973 a conduit à la signature de l'accord plus vaste de Lomé I (1975-1979), conclu entre 46 pays ACP et les 9 États membres que comptait alors la CEE, ainsi qu'à l'institutionnalisation du groupe ACP par l'Accord de Georgetown, signé le 6 juin 1975.

La nature de la coopération ACP-UE s'est profondément modifiée après 1990. À l'issue de la guerre froide, la relation privilégiée entre l'UE et les pays ACP s'est retrouvée sous pression.

Les négociations sur la révision en profondeur des relations CE-ACP, débutées en septembre 1998, ont abouti début février 2000 à la conclusion de **l'Accord de Cotonou (AC).**

L'Accord de Cotonou aspire à donner un nouvel essor aux relations entre les États ACP et l'UE, et mettre en œuvre un partenariat renforcé qui prenne simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement.

L'Accord marque un tournant décisif, à trois niveaux au moins :

- celui des **objectifs** visés,
- celui des **moyens envisagés** pour les atteindre, et enfin
- celui de **la nature du nouveau partenariat**.

Ainsi, les deux parties se sont engagées à œuvrer ensemble pour la réalisation des objectifs centraux de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, de développement durable et d'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale (Article 1 de l'AC).

A cet effet, l'Accord s'articule autour de quatre grands thèmes:

- **le renforcement de la dimension politique** qui constitue une évolution majeure. Lors de la conclusion de l'Accord, les deux parties ont en effet souligné qu'un environnement politique garantissant la paix, la sécurité et la stabilité, le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'état de droit ainsi que la bonne gestion des affaires publiques, faisait partie intégrante du développement à long terme (Articles 8 à 13 de l'AC).
- **l'amélioration de l'approche participative des acteurs étatiques et non étatiques** : l'accord reconnaît le rôle essentiel que les acteurs non étatiques peuvent jouer, à côté des gouvernements, dans la lutte contre la pauvreté, la promotion de la croissance économique, la production de services sociaux, ainsi que l'enracinement de la démocratie et de la bonne gouvernance, et offre ainsi un cadre prometteur à la participation de ces acteurs non étatiques. L'accent est mis sur l'information, la consultation ainsi que l'aide financière et technique afin d'impliquer ces acteurs dans les politiques et stratégies de coopération, de faciliter le dialogue, et de leur permettre d'apporter une contribution directe au processus de développement (Article 4 et Articles 19 à 27 de l'AC).
- **la mise en place d'un système de gestion de l'aide plus rationnel et davantage axé sur la performance** : l'objectif de la réforme du système de coopération financière au développement est d'introduire une certaine souplesse et de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'aide européenne sans en compromettre la prévisibilité, et de récompenser les performances sans négliger l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté prévue dans l'Accord (Articles 62 à 83 de l'AC). Par ailleurs, pour la première fois dans l'histoire de la coopération ACP-UE, des révisions à mi-parcours basées sur les performances ont été prévues pour ajuster les stratégies d'intervention et les ressources financières y afférant.
- **l'établissement d'un régime commercial compatible avec les règles de l'OMC :** l'objectif de suppression progressive et réciproque des entraves aux échanges entre l'UE et les pays ACP, à partir de 2008, constitue un des changements les plus conséquents de l'Accord (Article 36.1 de l'AC) et implique en effet la fin des mesures préférentielles qui ont caractérisé les conventions de Lomé jusqu'à présent et prévoit

l'établissement d'un cadre commercial compatible avec les règles de l'OMC à travers la signature d'Accords de Partenariat Economique (APE).

Cet accord, qui arrive à échéance en 2020, verra sa renégociation concomitante avec la définition d'un nouveau FED dont le financement devrait être intégré au budget communautaire. La définition de ce nouveau cadre de partenariat présentera des enjeux cruciaux pour l'avenir de la coopération au développement avec les zones ACP qui devront être mis sur la table dès 2016, et qui porteront sur l'ensemble des modalités de la coopération à venir : montants financiers, mobilisation des différentes enveloppes et instruments, règles de gestion, de suivi et de mise en œuvre, etc.

2.2.2. Le rôle du FED dans le partenariat UE-ACP

Le Fonds européen de développement (FED) est **l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement** avec les États ACP ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM)[13]. Ainsi, le FED ne constitue que l'un des volets du triptyque sur lequel reposent les accords successivement de Yaoundé, de Lomé et désormais de Cotonou : dialogue politique, préférence commerciale et programme d'aide publique au développement. Chaque FED, conclu pour une période de plusieurs années, est rattaché à des accords/conventions de partenariat (voir encadré ci-dessous).

Par ailleurs, la coopération avec les Etats ACP financée par le FED est complétée par les actions de coopération au développement financées sur le budget communautaire, au moyen des instruments mentionnés ci-dessus (p.16) et de l'aide humanitaire.

2.2.3. Les objectifs spécifiques du 10ème FED

L'Accord de Cotonou est le principal document précisant les objectifs du FED, même si le FED reste également concerné par les cadres stratégiques globaux de la coopération au développement de l'UE (« Consensus européen » ou encore le « programme pour le changement »).

L'Accord de Cotonou précise ainsi les objectifs du FED dans **les trois domaines de coopération au développement** suivants :

- le **développement économique** (investissement et développement du secteur privé, politiques et réformes macroéconomiques et structurelles, politiques sectorielles, pêche, tourisme, etc.)
- le **développement social et humain** (politiques sociales, éducation, santé, développement culturel…)
- la **coopération et l'intégration régionales** (diversification des économies des Etats ACP, développement du commerce au profit des pays les moins avancés –PMA, renforcement des capacités en appui de la coopération et de l'intégration régionales).

L'Accord précise également les thématiques à caractère transversal (genre, VIH/SIDA, environnement et ressources naturelles, changement climatique, développement institutionnel

[13] Sa création a été prévue dès le traité de Rome de 1957 pour l'octroi d'une aide technique et financière, initialement aux pays africains toujours colonisés à cette époque et avec lesquels certains États ont eu des liens historiques.

et renforcement des capacités) qui doivent être prises en compte dans les projets et programmes financés par le FED.

Plusieurs **instruments** sont prévus par l'Accord de Cotonou dans le cadre du FED :

- les **subventions** gérées par la Commission européenne ;
- les **capitaux à risque** et les **prêts au secteur privé**, gérés par la Banque européenne d'investissement dans le cadre de la facilité d'investissement. (voir encadré ci-dessous).
- le **mécanisme FLEX**, dont l'objectif est de corriger les effets négatifs de l'instabilité des recettes d'exportation.

Encadré 1 : Le rôle de la banque européenne d'investissement (BEI)

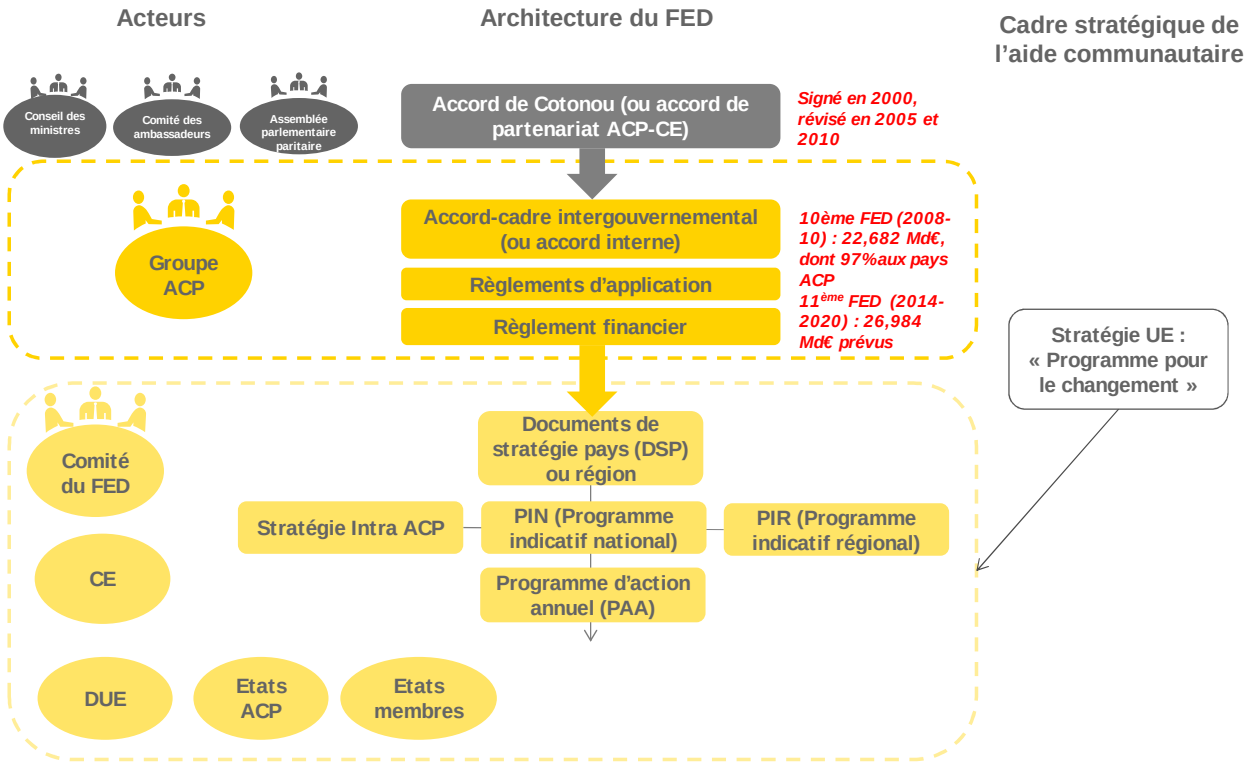
La Banque européenne d'Investissement (BEI) finance des projets d'investissement à la fois au sein de l'UE et dans les pays ayant signé des accords de coopération avec l'UE. Elle consent des prêts à des emprunteurs publics et privés pour soutenir des projets et programmes productifs et autres investissements visant à la promotion du secteur privé dans tous les secteurs de l'économie, tels que la production, les transports, les télécommunications, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la production d'électricité, etc.

Par ailleurs, la BEI est également investie dans la mise en œuvre du FED (elle est par exemple consultée en tant qu'institution dans les négociations des bases légales du FED).

2.3. Fonctionnement du 10ème FED

2.3.1. Vue générale et instances du FED

Figure : Architecture du FED



► Les institutions communes de l'Accord Cotonou sont le Conseil des ministres, le Comité des ambassadeurs et l'Assemblée parlementaire paritaire :

- **Le Conseil des ministres**, composé des membres du Conseil de l'UE et de membres de la Commission des Communautés européennes et d'un membre du gouvernement de chaque État ACP, se réunit, en principe, une fois par an. Les fonctions du Conseil des ministres sont les suivantes : i) mener le dialogue politique; ii) adopter les orientations de politiques et prendre les décisions nécessaires pour la mise en œuvre des dispositions de l'AC, iii) examiner et régler toute question de nature à entraver la mise en œuvre effective et efficace de l'AC, ou de faire obstacle à la réalisation de ses objectifs; iv) veiller au bon fonctionnement des mécanismes de consultation.
- **Le Comité des ambassadeurs**, composé, d'une part, du représentant permanent de chaque État membre auprès de l'UE et d'un représentant de la Commission et, d'autre part, du chef de mission de chaque État ACP auprès de l'UE, assiste le Conseil des ministres dans l'accomplissement de ses tâches et exécute tout mandat qui lui est confié par le Conseil. Dans ce cadre, il suit notamment l'application de l'AC ainsi que les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs qui y sont définis. Le Comité des

ambassadeurs se réunit régulièrement, notamment pour préparer les sessions du Conseil et chaque fois que cela s'avère nécessaire.

- **L'Assemblée parlementaire paritaire,** composée, en nombre égal, de représentants de l'UE (des membres du Parlement européen) et des ACP (des parlementaires ou, à défaut, des représentants désignés par le Parlement de chaque État ACP) est un organe consultatif dont le rôle est de promouvoir les processus démocratiques par le dialogue et la concertation et d'examiner les questions relatives au développement et au partenariat ACP-UE (les accords de partenariat économique, d'autres accords commerciaux), y compris le FED et les documents de stratégie nationale et régionale[14].

- **Le groupe ACP :** groupe de travail du Conseil de l'UE en charge de la coopération européenne avec les pays 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.

- Le **comité du FED,** composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission européenne, en présence du SEAE, assure la programmation et le suivi de la mise en œuvre des ressources du FED. Le comité, qui se réunit environ une fois par mois, joue un rôle à deux niveaux :
  - il examine **la programmation** de l'aide inscrite dans le cadre des programmes indicatifs nationaux et régionaux, ainsi que leur révision à l'occasion des revues à mi et fin de parcours ;
  - il adopte les programmes d'action annuels (PAA) qui regroupent plusieurs programmes par secteur et plus exceptionnellement les programmes appelés « mesures individuelles ». Une procédure d'adoption suivant les règles de majorité qualifiée déterminée à partir des clefs de contribution au FED est prévue, mais les décisions sont dans les faits prises au consensus.

- **Procédures écrites** : les Etats membres peuvent également être consultés sous forme des procédures écrites.

2.3.2. La programmation du FED

Le FED n'est pas un instrument communautaire au sens strict. C'est un fonds qui est alimenté par des contributions volontaires des États membres, négociées pour une période de plusieurs années[15] dans le cadre d'accords intergouvernementaux et fixées selon des clés de répartition ad hoc. Il n'est donc pas intégré dans le budget communautaire, est soumis à ses propres règles financières et est dirigé par un comité spécifique (le comité FED).

Préparation de la programmation pluriannuelle du FED

La préparation du cadre juridique de chaque FED, qui se tient au sein du **Groupe ACP**, constitue une procédure relativement complexe, scandée par une succession de **textes différents** : pour le 10ème FED, le Conseil européen en a d'abord fixé le montant (22,6 milliards

[14] À cet effet, la Commission européenne transmet, pour information, tous les documents de stratégie à l'Assemblée parlementaire paritaire.

[15] En général cinq ans, et à partir de 2014 pour une période de sept ans afin de s'aligner sur la programmation des autres fonds européens.

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 Etats 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 fixe les règles de mise en œuvre financière. 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.

Programmation du FED (enveloppes nationales, régionales et intra-ACP)

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.

- **La programmation nationale : (i)** L**e document de stratégie par pays** (DSP) a été établi par l'État ACP concerné et la Commission européenne. Il résulte de la consultation préalable d'un large éventail d'acteurs, y compris les acteurs non étatiques, les autorités locales et, le cas échéant, les parlements ACP concernés ; (ii) Le **programme indicatif national** (PIN), programme pluriannuel est ensuite établi en conformité avec les objectifs et priorités de développement exprimées dans les DSP. En cours de programmation dans le cadre du 11ème FED, le PIN définit les secteurs et domaines visés par l'aide, précise modalités d'interventions, les objectifs, et donne un calendrier de mise en œuvre. Ce programme global indicatif fait l'objet d'une révision annuelle, à mi-parcours et finale. Des modifications sont apportées au besoin pendant sa période opérationnelle. Enfin des **programmes d'action annuels** (PAA) sont arrêtés[16]. Ces programmes, de facto pluriannuels, définissent plus précisément les projets financés dans le cadre du FED (ils recouvrent plusieurs secteurs et plusieurs projets).
- **La programmation régionale :** (i) l**es documents stratégiques régionaux (DSR)** sont préparés par la Commission et l'organisation ou les organisations régionales dûment mandatées en collaboration avec les États ACP de la région concernée, sur la base du principe de subsidiarité et de complémentarité, en prenant en considération la programmation du DSP. (ii) Sur la base de l'enveloppe financière prévue dans la cadre de la programmation, l'organisation ou les organisations régionales concernées établissent un projet de programme indicatif régional qui spécifie notamment : les domaines de concentration et thèmes de l'aide communautaire; les mesures et les actions les plus appropriées à la réalisation des objectifs fixés pour ces secteurs et thèmes; et les programmes et projets permettant d'atteindre ces objectifs.
- **La programmation de l'intra-ACP : un document de stratégie intra-ACP** et **un programme indicatif pluriannuel connexe** sont élaborés et perfectionnés avec le comité des ambassadeurs ACP-CE sur la base des critères arrêtés pour établir un cadre de politique intra-ACP respectant les principes de complémentarité et de couverture géographique découlant de l'article 12 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE.

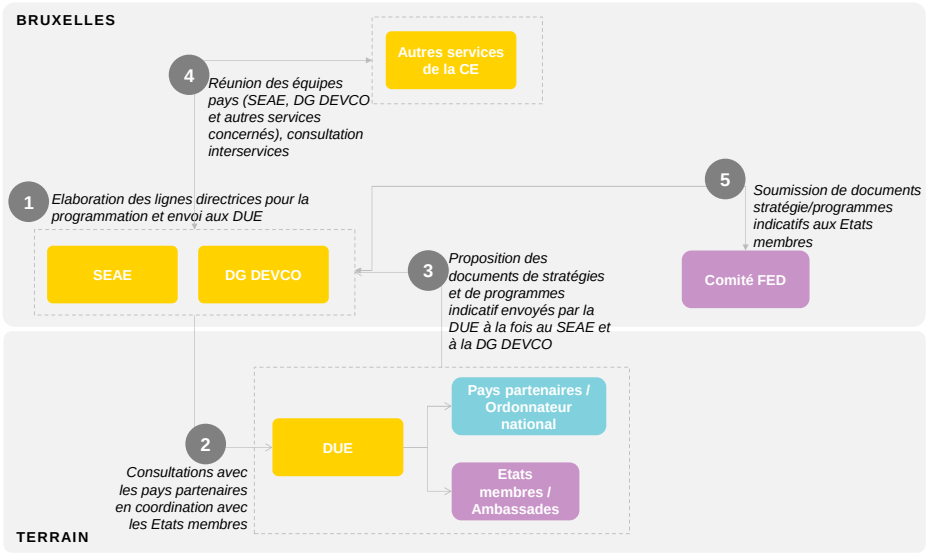
Le processus d'élaboration et d'approbation des documents de stratégie et des programmes indicatifs pluriannuels engage des nombreux acteurs à Bruxelles et sur le terrain – les

[16] Source : compte définitif des 8ème, 9ème et 10ème FED – Exercice 2010 – Commission européenne

différents services de la Commission européenne (DG DEVCO, SEAE, DUE), et les Etats membres (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 Etats membres a lieu sur le terrain (par le biais des ambassades), puis le document est soumis aux Etats membres à Bruxelles dans le cadre de réunions du **comité FED** qui émet un avis sur un projet de décision de la Commission européenne[17].

Figure 5 : Etapes du processus d'approbation des documents de stratégie et des programmes indicatifs pluriannuels au titre du FED



Source : EY 2013 sur la base des entretiens

2.3.3. La gestion et la mise en œuvre du FED

La Commission européenne peut décider soit de mettre en œuvre elle-même une action financée par les ressources du FED, soit d'en confier la mise en œuvre (délégation de tâches d'exécution financière) à certaines entités, telles que des pays bénéficiaires, des organisations internationales ou des organismes nationaux d'autres pays donateurs.

Traditionnellement, la Commission européenne a opté pour la gestion centralisée directe ou la gestion décentralisée (avec les pays partenaires) pour la mise en œuvre des actions de coopération extérieure même si d'autres modes de gestion ont été introduits au cours des dernières années, à savoir la gestion conjointe (avec des organisations internationales - introduite en 2003) et la gestion centralisée indirecte (avec des organismes nationaux des pays donateurs - introduite en 2008 pour le FED).

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

Figure 6 : Les modes de gestion des ressources du FED

Mode de gestion	Entité/Pouvoir adjudicateur (PA)	Instruments juridiques avec le PA	Procédures
Centralisée directe	Commission européenne	-	Règles de l'UE/du FED
Décentralisée	Pays bénéficiaire	**Convention de financement**	Règles de l'UE/du FED, en règle générale
Conjointe (introduit en 2003)	Organisation internationale	**Convention de contribution**	Procédures de l'organisation internationale
Centralisée indirecte	Organisme national (public ou privé) d'un pays	**Convention de délégation**	Procédures de l'organisme national, en règle générale

Source : europa.eu – Cofinancements et modes de gestion

Conformément au règlement financier, la Commission européenne a réparti les ressources du 10ème FED en utilisant les méthodes suivantes :

- **Gestion décentralisée** : la Commission européenne délègue certaines tâches d'exécution du budget à des pays tiers, en fonction de la situation locale du bénéficiaire concerné. Dans ce cadre, les pouvoirs publics de chaque État ACP désignent **un ordonnateur national** (placé le plus souvent au ministère des Finances, ministère des Affaires étrangères ou encore au ministère du Plan) chargé de les représenter dans toutes les activités financées sur les ressources du FED. L'Accord de Cotonou définit de manière détaillée l'ensemble de tâches de l'ordonnateur national (voir l'encadré ci-dessous).

Encadré 1 : Le rôle de l'ordonnateur national dans le cadre de la gestion décentralisée des ressources du FED

- la coordination, de la programmation, du suivi régulier et des revues annuelles, à mi-parcours et finales de la mise en œuvre de la coopération ainsi que de la coordination avec les donateurs;
- la préparation, de la présentation et de l'instruction des programmes et projets en étroite collaboration avec la Commission;
- l'organisation des appels d'offres (la préparation des dossiers d'appels d'offres et, le cas échéant, les documents des appels à propositions; la soumission pour approbation les dossiers d'appels d'offres et, le cas échéant, les documents des appels à propositions à la Commission; le lancement, en étroite coopération avec la Commission, les appels d'offres ainsi que, le cas échéant, les appels à propositions; la réception des offres ainsi que, le cas échéant, les propositions, et la transmission de copie des soumissions à la Commission; dépouillement et arrêt de résultat du dépouillement ; communication de résultat du dépouillement des offres et des propositions à la Commission pour approbation des propositions d'attribution des marchés et d'octroi des subventions;
- la soumission à la Commission pour approbation les contrats et les devis-programmes ainsi que leurs avenants; la signature des contrats et leurs avenants approuvés par la Commission;

- la liquidation et l'ordonnancement des dépenses dans les limites des ressources qui lui sont allouées; et
- la prise des mesures d'adaptation nécessaires pour assurer, d'un point de vue économique et technique, la bonne exécution des programmes et projets approuvés.

Source : Accord de Cotonou, article 35.

- **Gestion centralisée directe** : lorsque la Commission européenne exécute le FED par la procédure de gestion centralisée directe, les tâches d'exécution sont effectuées directement par ses services soit au siège, à Bruxelles, soit dans les délégations de l'UE (à cette fin, une subdélégation est attribuée au chef de délégation). Pour le FED, dans les cas prévus par l'accord révisé de Cotonou, l'accord interne et le règlement relatif à la mise en œuvre du 10ème FED, la Commission peut assurer l'exécution financière des ressources du FED de manière centralisée dans les cas suivants :

  - Des opérations dans le contexte des appuis budgétaires, des appuis à l'allégement de la dette ainsi que des soutiens en cas de fluctuations à court terme des recettes d'exportation ;
  - Avec ou sans convention de financement, des contrats conclus et gérés par la Commission européenne au nom et pour le compte d'un ou de plusieurs États ACP ;
  - De l'exécution des paiements relatifs aux contrats conclus par les États ACP, sauf dans les cas définis dans le guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes (approche projet) ou en cas de gestion substantiellement ou totalement décentralisée ;
  - Des ressources réservées aux dépenses liées à la programmation et à la mise en œuvre du FED par la Commission européenne ;
  - Des opérations financées par les recettes provenant des intérêts produits par les sommes déposées auprès des payeurs délégués en Europe ;
  - Des actions d'aide humanitaire et d'aide d'urgence gérées par l'Office d'aide humanitaire (ECHO).

- **Gestion conjointe avec des organisations internationales**[18]: dans ce cadre, la Commission européenne signe une convention de contribution afin de confier l'exécution à une organisation internationale. L'organisation internationale, en tant que délégataire des pouvoirs qui lui sont conférés par la Commission européenne, met en œuvre les fonds du FED selon ses propres procédures.
- **Gestion centralisée indirecte (la coopération déléguée) :** une modalité de mise en œuvre qui permet à l'UE de confier à un organisme[19] dit « délégataire », une partie de

[18] À titre d'exemple, les organisations telles que les Nations unies, ses agences et autres entités spécialisées, la Banque mondiale, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, l'Organisation mondiale du commerce, le Fonds monétaire international, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et l'Organisation internationale pour les migrations répondent clairement à la définition d'une organisation internationale

[19] Des organismes de droit public national ou à des organismes de droit privé investis d'une mission de service public présentant des garanties financières suffisantes, tels que des agences nationales ou des ministères en charge de l'aide au développement.

ses fonds de développement en délégation de gestion. Généralement, la raison principale pour laquelle la Commission européenne choisit la gestion centralisée indirecte comme mode de gestion dans le cadre de la coopération extérieure l'UE est la volonté de renforcer la coordination entre donateurs et l'efficacité de l'aide en confiant la gestion d'une action cofinancée par l'UE/le FED à l'un des codonateurs d'une action donnée.

Par ailleurs, le règlement financier applicable au budget général de l'UE et le règlement financier applicable au 10ème FED **prévoient la possibilité pour la Commission européenne de recevoir des fonds d'autres donateurs**. Le « partenaire » peut être un État membre de l'UE, un autre pays donateur (y compris, dans les deux cas, leurs agences publiques et semi-officielles) ou une organisation internationale (y compris les organisations régionales, et en particulier les institutions financières internationales et régionales). Il convient de remarquer qu'il ne s'agit pas d'une méthode de mise en œuvre, mais d'une technique permettant à la Commission européenne de mettre des recettes diverses en commun au sein du FED pour cofinancer une action/un programme. Une fois mis en commun, les fonds sont déboursés conformément au mode de gestion choisi par la Commission européenne.

Le règlement financier applicable au budget de l'UE et ses modalités d'application en vigueur depuis le 1er janvier 2013 ont considérablement modifié les modes de gestion. Les nouveaux modes de gestion sont entrés en vigueur le 1er janvier 2014. Ils seront également applicables au FED à partir de l'entrée en vigueur du mécanisme du règlement financier applicable au 10e FED bis (dit « mécanisme de transition) et au 11e FED.

La notion de modes de gestion demeure inchangée. Les différents modes d'exécution du budget supposent une implication de la Commission européenne à des degrés variables ainsi qu'une délégation de certaines tâches d'exécution budgétaire (la conclusion des contrats, leur gestion opérationnelle et financière, les audits et évaluations, etc.)

Les trois anciens modes de gestion (directe, indirecte et conjointe) ont été réduits à deux: directe et indirecte (où la Commission confie des tâches d'exécution budgétaire à des pays partenaires, des organisations internationales, les agences de développement des États membres de l'UE ou d'autres organismes).

2.3.4. Le suivi et l'évaluation du FED

Les dispositions prévues pour le suivi du FED sont spécifiés dans le règlement de mise en œuvre du 10ème FED :

- Comme mentionné à l'article 14, « la Commission et la BEI assurent le suivi, dans leurs domaines de compétence respectifs, de l'utilisation par les bénéficiaires de l'aide fournie au titre du FED ». Côté Commission, ce suivi doit donner lieu à la présentation, au Conseil, d'un « **rapport annuel sur la mise en œuvre et les résultats du FED**, ainsi que, dans toute la mesure du possible, sur les principales réalisations et répercussions de l'aide », qui doit également évaluer « les effets de l'aide sur l'éradication de la pauvreté, en s'appuyant autant que possible sur les indicateurs spécifiques mesurables de sa contribution à la réalisation des objectifs de l'accord de partenariat ACP-CE ». Ce document, s'il existe, n'est pas rendu public. En revanche, l'aide fournie au titre du FED est intégrée dans les analyses conduites dans le cadre des rapports annuels de la

Commission au Parlement et au Conseil sur les politiques de développement de l'Union européenne et sur leur mise en œuvre[20].

- L'accord de Cotonou (point 7 de l'annexe Ib) et l'article 14 du règlement de mise en œuvre du FED prévoient aussi la réalisation **d'un examen de la performance générale**, à entreprendre avec les Etats ACP, visant à rendre compte à la fois de la performance financière du FED (degré de réalisation des engagements et des décaissements) et de sa performance qualitative, en particulier les résultats et les impacts et au regard des OMD. Une revue limitée a été réalisée en septembre 2011 et fournit un état des lieux, à date, de la programmation, des actions et des résultats connus du 10ème FED, ainsi qu'une appréciation de la valeur ajoutée du FED, et une analyse de performance financière. Le rapport de travail établi par la Commission souligne en revanche les difficultés liées à l'appréciation des impacts du FED sur les progrès réalisés vers la mise en œuvre des OMD.

De manière plus spécifique, la Commission s'appuie sur **différents outils et processus pour assurer le suivi et l'évaluation de l'aide fournie** au titre du FED :

- Le suivi financier est alimenté par l'outil de planification et de suivi budgétaire CRIS qui, permet d'assurer la comptabilité budgétaire du FED et regroupe les engagements, contrat par contrat. Ces contrats sont ensuite regroupés dans des décisions de financement. Dans chaque décision de financement les différents contrats d'un projet sont enregistrés afin de connaitre le taux d'engagement et de décaissement.
- Le suivi des actions (projets, programmes) est réalisé via deux processus distincts :

- Au niveau de chaque DUE, les Chargés de programme qui gèrent les programmes ou par le personnel des Unité de gestion de projet effectuent un suivi régulier des projets par des réunions régulières des comités de pilotage et des visites de terrain. Les DUE ont la responsabilité de développer des **tableaux de bord semestriels (intitulés les « external assistance management reports » (EAMR),** ou rapports sur la gestion de l'aide extérieure) qui informent la DG Devco et le SEAE de la mise en œuvre du FED dans le pays ; ils intègrent un série d'indicateurs de performance (*key performance indicators*, ou KPI) qui renseignent, entre autres, sur la perception de la DUE sur le déboursement des crédits d'une part, et sur le potentiel d'atteinte des résultats par les projets d'autre part.
- L'outil de suivi principal repose sur un système des **missions de suivi externes, appelée missions ROM (Suivi basé sur les résultats[21]*).*** Ces missions réalisées par les bureaux d'études sélectionnés par appels d'offres pluriannuels sont effectuées par des consultants qui passent quelques jours sur chaque projet. Elles concernent, en théorie, l'ensemble des projets supérieurs à 1 million d'euros[22] chaque année et font l'objet d'un rapport qui permet de noter les projets et d'émettre des recommandations pour en améliorer l'efficacité et la durabilité. Les délégations doivent répondre à ces rapports et indiquer les actions qu'elles ont prises pour répondre aux recommandations du rapport.

[20] Le dernier rapport de 2013 porte sur les activités menées en 2012.

[21] Result Oriented Monitoring

[22] Les autres (souvent projet ONG) ne font pas l'objet de missions annuelles.

- L'**évaluation** est effectuée à plusieurs niveaux :
  - Au niveau des projets, des évaluations externes à mi-parcours et finales doivent être conduites sous pilotage des DUE.
  - Au niveau stratégique, des évaluations thématiques ou géographiques sont directement pilotées par la Commission européenne.
  - Au niveau de chaque pays : les revues à mi-parcours de la programmation sont menées pour revoir (à la hausse ou à la baisse) les enveloppes prévues dans la programmation initiale.

2.3.5. Acteurs français impliqués dans la gestion de la contribution de la France au FED

Au sein du dispositif français, la **Direction générale de mondialisation (DGM)** et la **Direction de l'Union européenne (DUE)** du MAEDI coordonnent l'implication de la France à la politique européenne de développement.

Ainsi, la DGM et la DUE sont activement impliquées dans **l'activité législative** du Conseil des Affaires étrangères pilotée par deux groupes de travail du Conseil de l'UE.

L**e groupe ACP**, dédié à la mise en œuvre de l'accord de partenariat UE-ACP signé à Cotonou, est pilotée davantage par la DUE (c'est la RP de la France qui y siège). Il s'agit par exemple du mandat de négociation de la Commission européenne en vue de la révision de l'Accord de Cotonou et de la négociation des APE, des conclusions du Conseil sur les événements tels que la crise, la réponse européenne aux défis des OMD, etc.

La DGM est chargée du pilotage de la programmation. Elle a le siège de la France en Comité du FED **et elle rédige conjointement avec la DUE les instructions pour le comité FED.**

Pour approfondir des instructions, la DGM mobilise les SCAC et les agences AFD sur le terrain, consulte les services sectoriels de la DGM et du ministère, recueille l'avis des directions géographiques compétentes, consulte via le SGAE, les autres ministères (notamment la DG Trésor du ministère des Finances).

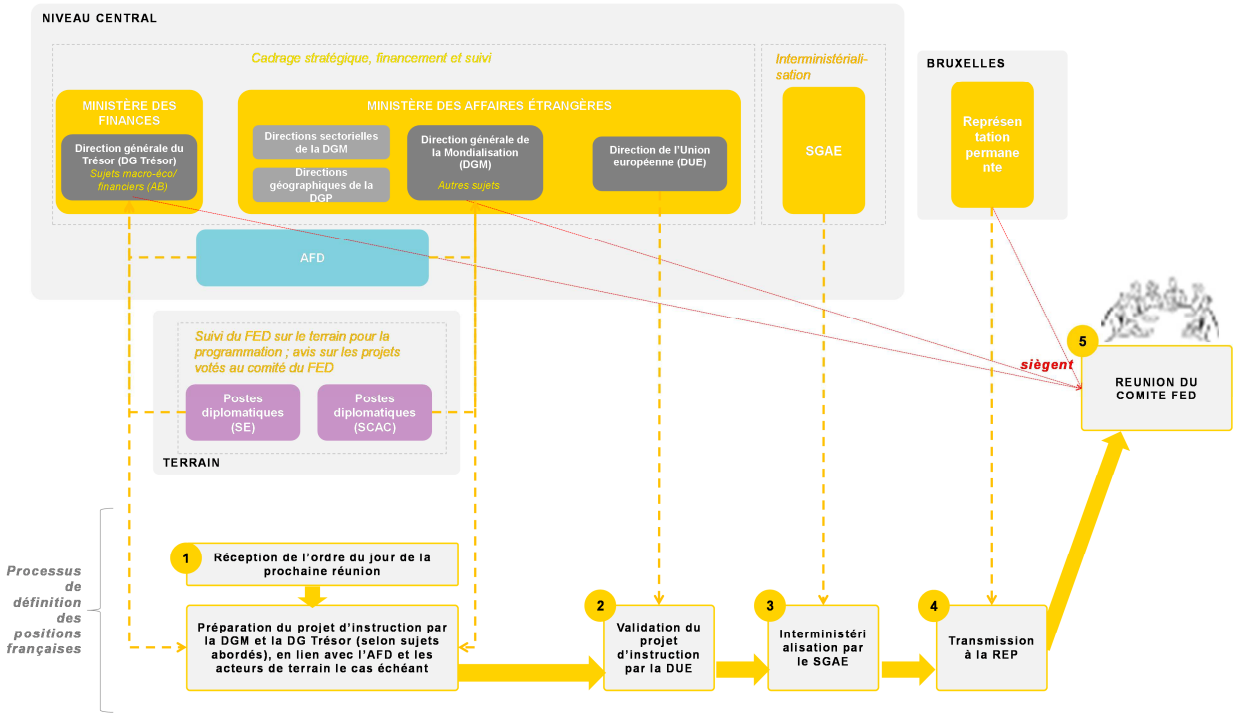
Les deux directions entretiennent aussi des relations très suivies avec **Représentation permanente (RP)** de la France auprès de l'UE en charge de ces négociations. La RP participe à toutes les réunions et développe des réseaux avec les institutions européennes en charge du FED, la Présidence, les autres Etats membres.

Au niveau de la programmation du FED, les négociations entre la Commission européenne et les Etats membres concernent à la fois **le processus de définition des DSP** et **leur traduction concrète par l'identification et l'instruction des programmes de développement.**

La France est associée, en amont, à la définition des priorités de programmation (DSP et PIN), et, en aval, au suivi des opérations. Une première consultation des Etats membres a lieu sur le terrain (les contacts avec les ambassades), ensuite le document est soumis aux Etats

membres à Bruxelles dans le cadre du **comité FED** qui émet un avis sur un projet de décision de la Commission européenne.[23]

Figure 7 : Acteurs impliqués et processus de préparation des instructions pour les comités du FED



Source : EY 2013 sur la base des entretiens

2.4. Bilan financier du 10ème FED

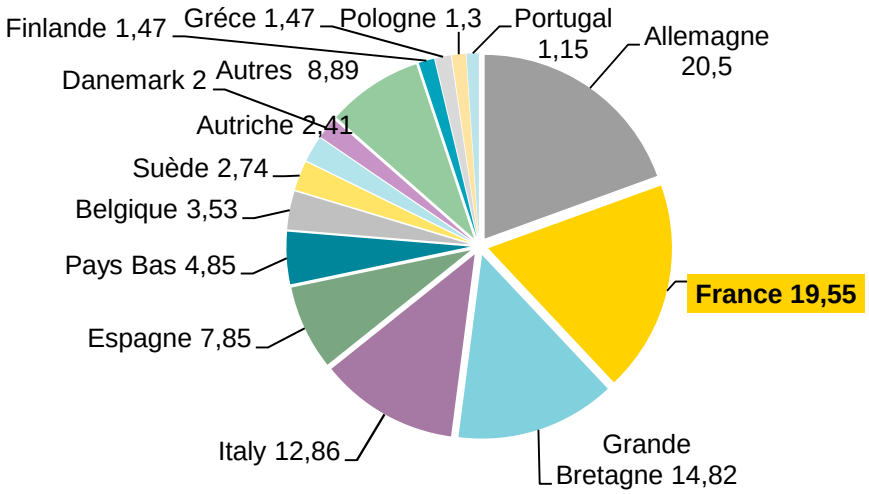
2.4.1. Ressources du 10ème FED

Enveloppe globale du FED et contributions des Etats membres

Conformément à l'accord interne conclu entre les représentants des Etats membres au sein du Conseil des ministres ACP-CE, le 10ème FED, pour la période 2008-2013, est doté d'un montant maximum de **22,6 milliards d'euros** (contre 13,5 milliards d'euros pour le 9ème FED).

[23] Les Etats membres votent s'agissant du FED en fonction de leur clé de contribution et en ce qui concerne les instruments du budget à la majorité qualifiée. Le Parlement européen est impliqué dans les comités de gestion des instruments relevant du budget, mais pas pour celui du FED.

Figure 8 : Clés de répartition (en %) des pays membres pour le 10ème FED



Source : Rapport financier annuel 2012 8ème 9ème 10ème FED – Commission européenne

Les trois premiers contributeurs au 10ème FED sont l'Allemagne (20,5%), la France (19,55%) et la Grande Bretagne (14,82%)[24]. L'enveloppe du 10ème FED est complétée par une contribution de la BEI qui s'élève à 2 milliards d'euros (contre 1,7 milliards d'euros pour le 9ème FED).

Dans le cadre du 11ème FED, la clé de contribution de la France diminuera pour s'établir à 17,81%.

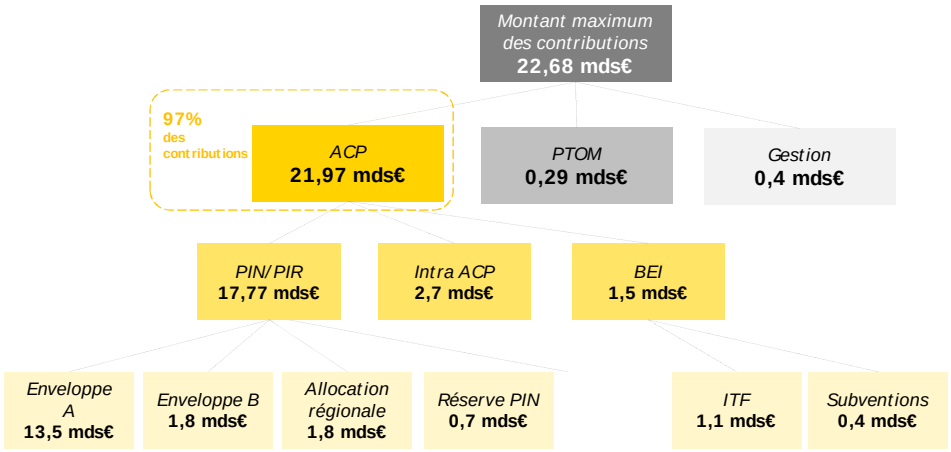
Affectation initiale des ressources par types d'enveloppes

***Préalable méthodologique relatif aux sources utilisées** : les ressources du FED sont analysées à trois niveaux distincts :*

- *La dotation initiale correspond à l'enveloppe du FED et à sa répartition telle que définie dans l'accord interne de 2006 ;*
- *La dotation actualisée correspond à l'enveloppe modifiée à fin 2012, notamment du fait des transferts provenant des reliquats du 9ème FED et des montants désengagés de projets au titre du 9ème FED ; les données utilisées correspondent au montant de la dotation actualisée d'après les Comptes annuels 2012 du FED ;*
- *Les enveloppes « PIN » correspondent plus particulièrement aux montants programmés dans des cadres pluriannuels indicatifs géographiques (PIN, PIR et intra-ACP), tels que présentés dans les Comptes annuels 2012 du FED (enveloppes actualisées). Une partie des fonds étant mise de côté pour les besoins imprévus, cette enveloppe ne correspond pas exactement au montant de la dotation affectée à la zone ACP dans son ensemble.*

[24] Source: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf_fr.htm

Figure 9 : Ventilation de la dotation initiale du 10ème FED - 01/2008-12/2013 (en milliards d'euros)



Source : Accord interne du 10ème FED (2006), et comptes 2012 [(tab 1,3) p.47] (NB : Le montant de l'enveloppe B n'est pas défini dans l'accord interne au moment de la dotation initiale puisqu'il n'intervient qu'en fonction des besoins du pays)

Conformément à l'accord interne conclu entre les Etats membres, les ressources du 10ème FED sont réparties de la manière suivante[25] :

- Une enveloppe de 21,966 milliards d'euros est allouée aux **pays ACP** (97 % du total) ;
- Une enveloppe de 286 millions d'euros aux **PTOM** (1 % du total) ;
- 430 millions d'euros à la Commission européenne au titre des **dépenses d'appui** liées à la programmation et à la mise en œuvre du FED (2 % du total).

Le FED intervient via 4 niveaux de programmation : le **niveau national**, le **niveau régional**, le **niveau intra-ACP**, puis dans le cadre de la **facilité d'investissement gérée par la BEI**. L'enveloppe ACP du 10ème FED est ainsi répartie de la façon suivante :

- 17,8 milliards d'euros, soit 81% du total, sont alloués au financement des **programmes indicatifs nationaux** et **régionaux** dans 78 pays et 6 régions pour la région ACP ; outre une réserve de 0,7 milliards, ce montant se répartit entre une enveloppe de 15,3 milliards dédiés à la programmation nationale et 1,8 milliards dédiés à la programmation régionale ;
- 2,7 milliards d'euros (12%) au financement de la **coopération intra-ACP** et intra régionale ;
- 1,5 milliard d'euros (7%) au financement des **facilités d'investissement.**

[25] Source: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf_fr.htm

Encadré 2 : répartition indicative du 11ème FED

Pour le 11ème FED, selon les données disponibles moment de l'évaluation (juin 2014) l'allocation indicative de l'enveloppe ACP (hors part BEI) d'un montant total de 22,2 milliards d'euros (soit 73% de l'enveloppe totale du 11ème FED) serait la suivante :

- **15,3 milliards d'euros pour la programmation nationale ;**
- **3,3 milliards d'euros pour la programmation régionale** : ce montant constitue un doublement par rapport à l'enveloppe du 10ème FED ; cette augmentation résulte principalement de la concentration du financement des infrastructures et de l'aide au commerce dans la programmation régionale ;
- **3,6 milliards d'euros pour la programmation intra-ACP.**

Source : Données transmises par le MAEDI

Enfin, l'enveloppe affectée aux programmes indicatifs nationaux (15,3 milliards d'euros) se décline en modalités d'interventions distinctes regroupées dans deux enveloppes :

- **L'enveloppe « A »,** déterminée en début de programmation est destinée au soutien macroéconomique, aux politiques sectorielles, aux programmes et projets en appui aux domaines de concentration ou non de l'aide communautaire. Elle correspond à une enveloppe programmée de 13,5 milliards d'euros pour les pays ACP[26].
- **L'enveloppe « B »** allouée à chaque pays et qui peut être mobilisée en fonction des besoins, essentiellement des besoins imprévus tels que l'aide d'urgence. Par nature, l'affectation de ces dépenses n'est pas prévisible. Elle correspond à une enveloppe prévisionnelle de 1,8 milliards d'euros pour les pays ACP[27].

Il en ressort que la **majorité des crédits de la programmation nationale est affectée via l'enveloppe A** (87% du total). L'enveloppe B, qui représente 13% des montants alloués, finance principalement **l'aide d'urgence** ou les dépenses non prévisibles suite à des **chocs extérieurs. Une revue est effectuée à mi-parcours de la programmation, et des ajustements de l'enveloppe peuvent être réalisés pour chaque pays.**

[26] Source - Tableau 1.8 extrait du rapport des Comptes annuels des 8ème, 9ème et 10ème FED.

[27] Source - Tableau 1.8 extrait du rapport des Comptes annuels des 8ème, 9ème et 10ème FED.

Affectation actualisée des ressources par types d'enveloppes

La ventilation actualisée des ressources du FED se présente comme suit à fin 2012 :

En M€	Dotation initiale	Dotation actualisée
Enveloppe ACP	21 966	22 626
Dont programmation régionale et nationale	17 766	18 231
Dont programmation intra-ACP	2 700	2 895
Dont dotation à la BEI	1 500	1 500
Ressources liées au FED (gestion)	430	495
Enveloppe PTOM	286	264
TOTAL	**22 682**	**23 385**

	Dotation initiale	Dotation actualisée
Programmation nationale - PIN	15 300	15 847
Enveloppe A	13 500	13 899
Enveloppe B	1 800	1 948
Programmation régionale - PIR	1 783	1 797
Programmation intra-ACP	2 700	2 895
Autres (réserves PIR/PIN, ACP, co-financements)	683	588
TOTAL	**20 466**	**21 127**

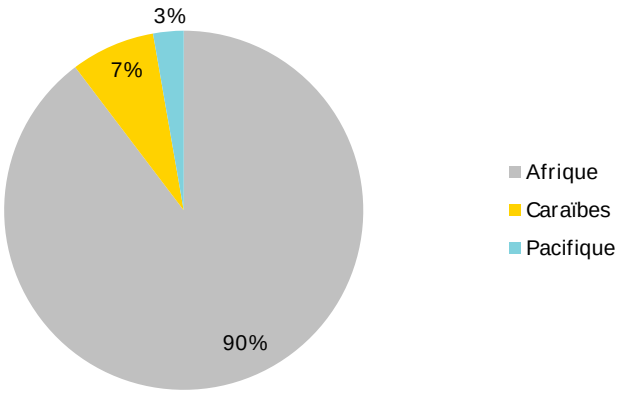
Source : comptes 2012 [(tab 1,3) p.47]

2.4.2. Affectation des ressources par zones géographiques et par pays

Affectation par zone géographique

L'Afrique est le premier bénéficiaire du FED (90% des ressources) devant les Caraïbes (7%) et le Pacifique (3%).

Figure 10 : Répartition géographique du PIN et du PIR par région en 2012 (en %)

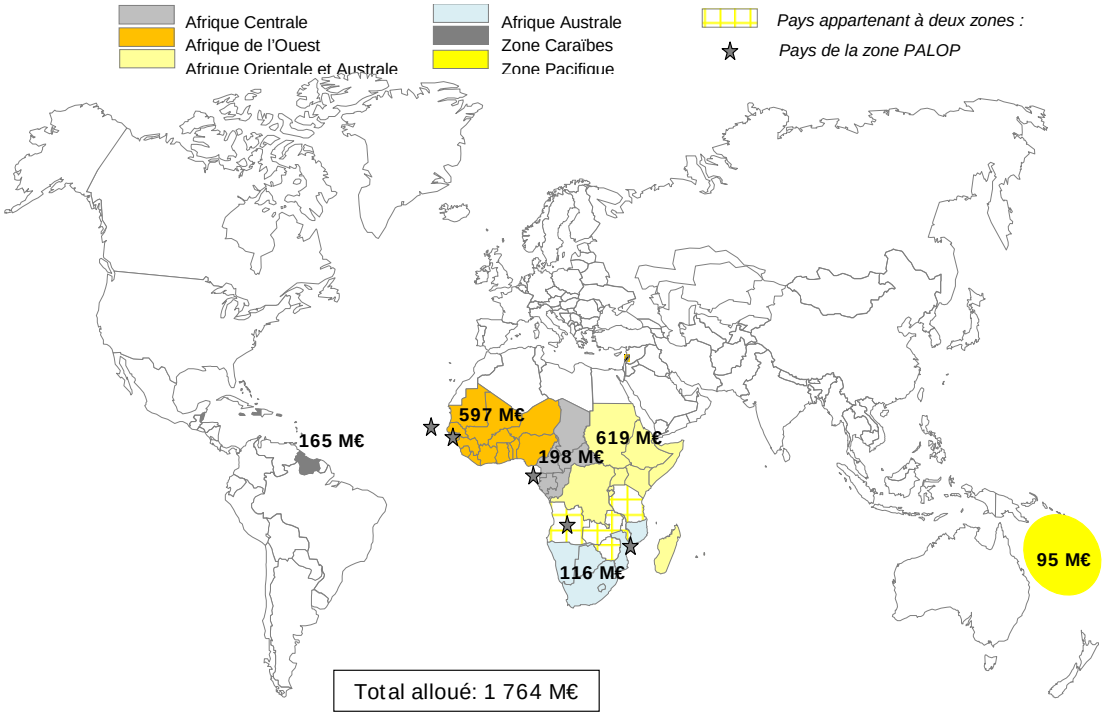


Sources : Rapport financier annuel 2012 8ème 9ème 10ème FED - (tab 3.3.1 - NIP) – Commission européenne

Programmes indicatifs régionaux (PIR)

L'enveloppe financière attribuée à la programmation régionale **du 10ème FED se monte à près de 1,8 milliards d'euros. Elle finance 6 programmes indicatifs régionaux, auxquels s'ajoute une intervention dédiée à la zone PALOP** *(Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa)* désignant les pays africains[28] ayant pour langue officielle le portugais (enveloppe de 33 millions d'euros):

Figure 11 : Carte des zones correspondantes aux PIR de la CE et des montants indicatifs alloués (en millions d'euros) dans le cadre du 10ème FED



Sources : Rapport financier annuel 2012 10ème FED - (tab 3.3.1 - PIN) –- *Commission européenne*

Les six programmes sont les suivants :

- **Programme régional Afrique Centrale :** il couvre les 8 pays[29] de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et est doté d'une allocation indicative de 165 millions d'euros.
- **Programme régional Afrique de l'Ouest :** il couvre les 15 pays de la CEDEAO[30] et la Mauritanie. Deux organisations régionales ont été mandatées en matière d'intégration

[28] Angola, Mozambique, Guinée Bissau, Cap-Vert, Sao Tome et Principe

[29] Afrique Centrale : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Tchad, Sao Tome et principe.

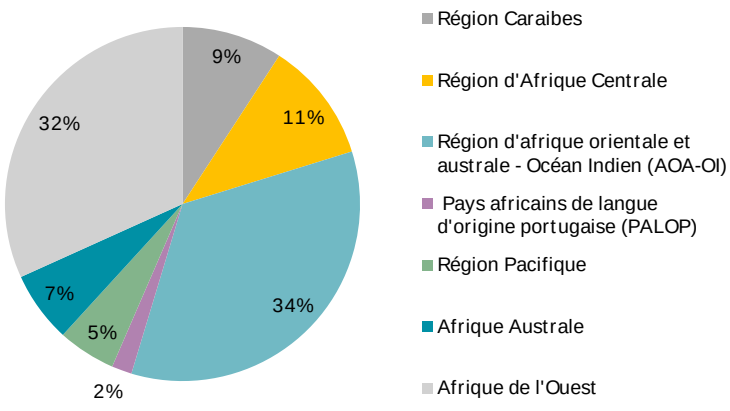
[30] Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, G.Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo

économique en Afrique de l'Ouest et sont, de ce fait, responsables de l'exercice de programmation du 10ème FED : l'UEMOA et la CEDEAO. Son programme indicatif repose sur une allocation de 597 millions d'euros.

- **Programme régional Afrique orientale et australe - Océan Indien** (AOA-OI) : il est composé de 17 pays[31] et représenté par 4 organisations régionales : le Marché commun de l'Afrique australe et orientale (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Commission de l'océan Indien (COI). Son programme repose sur une allocation indicative d'un montant de 645 millions d'euros.
- **Programme régional Afrique Australe** : représentée par la Communauté de développement de l'Afrique Australe (CDAA), son programme indicatif repose sur une allocation d'un montant de 116 millions d'euros.
- **Programme régional Pacifique** : la région ACP du Pacifique comprend 15 petits États insulaires dispersés sur une superficie de la taille du continent africain. L'enveloppe prévue pour le programme indicatif s'élève à 95 millions d'euros et s'inscrit dans le cadre du Plan d'intégration et de coopération régionales («Plan Pacifique»: 2006-2015) qui, parmi ses objectifs de croissance économique, comprend un accord de partenariat économique (APE) avec l'UE.
- **Programme régional Caraïbes** : la stratégie régionale de l'UE pour la période 2008-2013 couverte par le 10ème FED est basée sur l'agenda politique des États du CARIFORUM. Le PIR est financé par une enveloppe de 165 millions d'euros.

La région AOA-OI est donc la région de la zone ACP qui reçoit le plus d'aide avec 34% du total des crédits alloués. L'Afrique de l'Ouest arrive en seconde position avec 32% des crédits alloués et l'Afrique Centrale en troisième position avec 11% des crédits alloués.

Figure 12 : Répartition géographique du PIR en 2012 (en %)



Sources : Rapport financier annuel 2012 8ème 9ème 10ème FED - (tab 3.3.1 - NIP) – Commission européenne

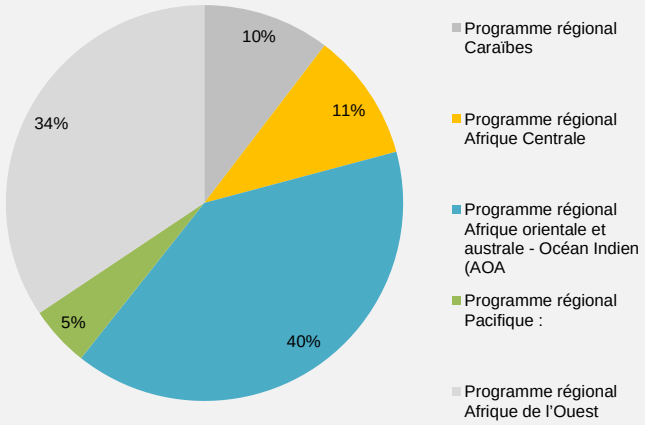
[31] Burundi, Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan, Tanzanie, Uganda, Zambie, Zimbabwe

Encadré 3 : répartition géographique indicative du PIR du 11ème FED

Pour le 11ème FED, selon les données indicatives disponibles au moment de l'évaluation (juin 2014), l'enveloppe régionale serait doublée par rapport au PIR du 10ème FED.

Les PIR en Afrique passeront de quatre à trois avec la fusion des régions Afrique de l'Est et Afrique australe et Océan indien et SADC. Ce changement préserve cependant les équilibres régionaux entre le 10ème et 11ème FED.

L'allocation indicative du PIR du 11ème FED serait la suivante :



Source : Données transmises par le MAEDI

Programmes Indicatifs Nationaux (PIN)

Les ressources sont attribuées **en fonction des besoins spécifiques des pays bénéficiaires** en tenant compte de ses propres politiques et de ses efforts en matière de développement. Pour ce faire, un modèle d'allocation de l'aide a été mis au point dans le cadre du 10ème FED. Une approche en deux étapes a été utilisée pour déterminer la répartition programmable

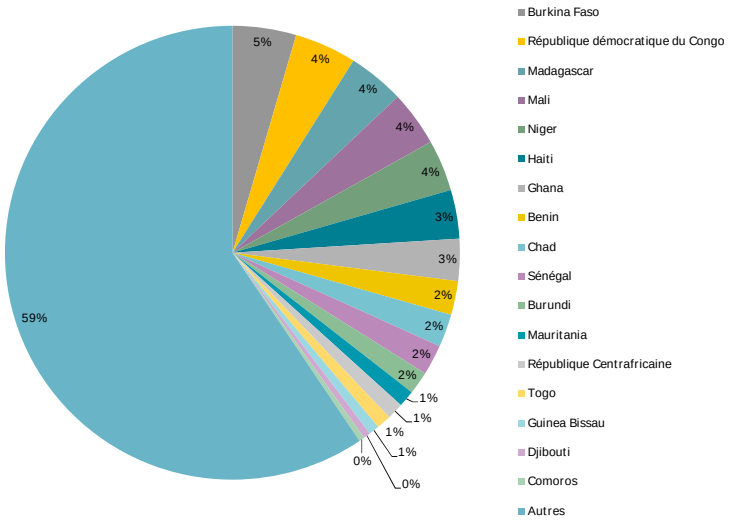
- **Une allocation initiale** basée sur un modèle statistique qui développe les besoins et critères de performance, basées sur les données publiées par les institutions internationales reconnues et les données de performances financières extraites du système comptable de la Commission européenne.
- **Une tranche supplémentaire**, fondée sur des critères plus qualitatifs en matière de gouvernance démocratique qui ne peuvent être facilement introduits dans un modèle quantitatif (mécanisme d'une tranche incitative à la gouvernance). Dans ce cadre, la CE a prévu pour le 10ème FED un total de 2,7 milliards d'euros à redistribuer aux Etats les plus performants en termes de gouvernance.

Les 16 Pays Pauvres Prioritaires (PPP) de la France et Haïti reçoivent à eux seuls 41% de l'aide prévue dans les PIN du 10ème FED à destination de la zone ACP. Les 16 PPP sont aussi bénéficiaires de 41% de l'aide à destination de l'Afrique.

Les 5 plus gros PPP bénéficiaires d'aide via la programmation nationale sont : le Burkina Faso, la République Démocratique du Congo, Madagascar, le Mali et le Niger puisqu'ils cumulent à eux cinq 21% de l'aide totale versée aux pays ACP en 2012.

Selon les données indicatives disponibles au moment de l'évaluation (juin 2014), cet équilibre serait préservé dans le cadre du 11ème FED. Les 16 PPP devraient recevoir environ 40% de l'aide prévue dans le PIN du 11ème FED. Les principaux bénéficiaires seraient toujours le Burkina Faso, la République Démocratique du Congo, Madagascar, le Mali et le Niger.

Figure 13 : Part en (%) reçue par les 16 PPP et Haïti parmi l'ensemble des pays bénéficiaires de la zone ACP



Sources : Rapport financier annuel 2012 8ème 9ème 10ème FED - (tab 3.3.1 - NIP) – Commission européenne

2.4.3. Bilans d'exécution financière

L'exécution financière se mesure à deux indicateurs :

- *le niveau d'engagement de l'enveloppe initiale (engagements globaux et engagements individuels)*
- *les paiements.*

Les conventions relatives aux FED sont habituellement conclues pour une durée d'engagement de cinq ans environ, mais les paiements peuvent être effectués sur une période plus longue. Ainsi, en 2012, des paiements ont été effectués au titre des 8ème, 9ème et 10ème FED.

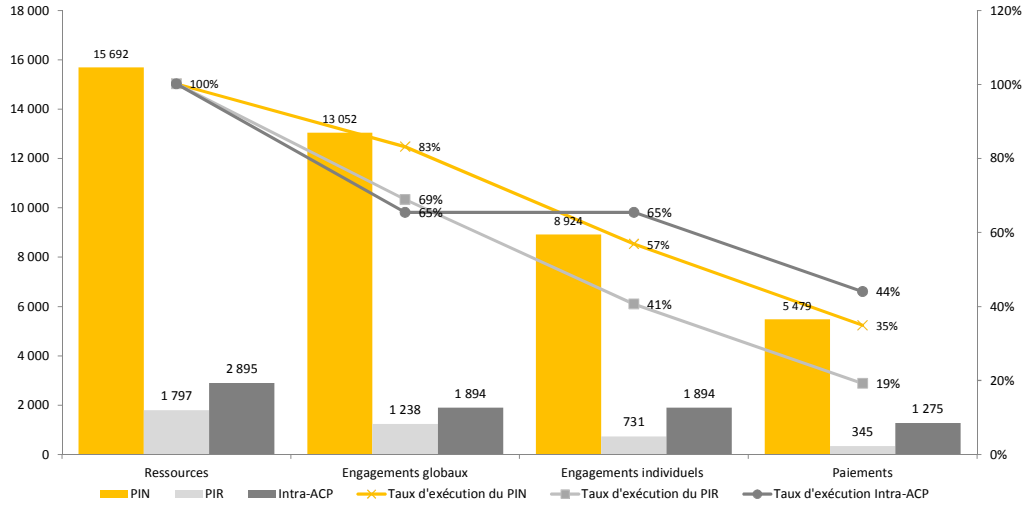
Exécution globale et exécution des 3 grandes enveloppes (PIN, PIR, Intra-ACP) à fin 2012[32]

[32] Les données utilisées pour la période 2008-2012 proviennent des Rapports financiers annuels 2008 à 2012 (comptes annuels) du FED (données publiées). Les données 2013 du FED ne sont pas publiées à la date du

Au 31 décembre 2012, le 10ème FED (hors PTOM et dotation à la BEI) a été engagé à hauteur de 79% au titre des engagements globaux et de 57% au titre des engagements individuels. Il a été décaissé à hauteur de 35% avec un montant de 7 099 millions d'euros. Au 31 décembre 2013 et d'après les données reçues, le taux de décaissement se monterait à plus de 48% avec un montant total de 9 728 millions d'euros décaissés, dont 2 737 millions d'euros pour la seule année 2013[33].

L'enveloppe nationale (PIN) a le meilleur taux d'engagement global (83%) en comparaison avec les enveloppes PIR et intra-ACP dont les taux sont respectivement de 69 et 65%. Le taux de paiements des PIN est dans la moyenne avec 35% contre 44% pour l'enveloppe Intra-ACP et 19% pour les enveloppes régionales.

Figure 14 : Exécution globale à fin 2012 des enveloppes PIN/PIR/Intra-ACP du 10ème FED (en millions d'euros) et taux d'exécution (en %)



Sources : Rapports financiers annuels 2008 à 2012 du 8ème 9ème 10ème FED - (tab 2.5) – Commission européenne

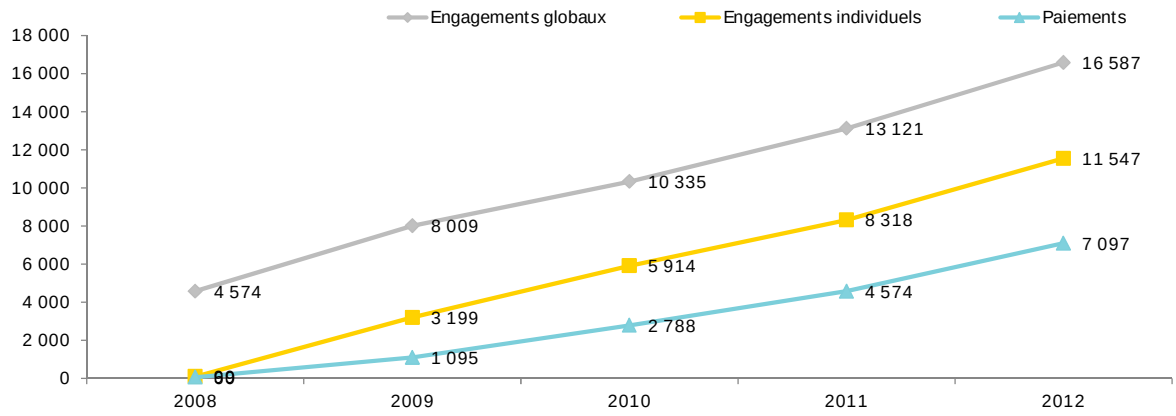
Evolution de l'exécution des 3 grandes enveloppes (PIN/PIR, Intra-ACP, BEI) entre 2008 et 2012

Les engagements et les paiements ont suivi un rythme croissant depuis 2008.

Figure 15 : Evolution de l'exécution des grandes enveloppes (PIN, PIR et Intra-ACP) entre 2008 et 2012 sur la zone ACP (en millions d'euros)

présent rapport. Toutefois, des données ont été reçues provenant du rapport annuel 2014 de la Commission au Parlement et au Conseil sur les politiques de développement de l'Union européenne (version provisoire) ; elles n'ont pu être intégrées au rapport en l'état car elles semblent incomplètes et peu comparables avec la présentation utilisée (définition des « engagements », périmètre des enveloppes utilisées…). Elles sont néanmoins mentionnées autant que possible afin d'actualiser les analyses lorsque cela se justifie.

[33] Attention : il convient de vérifier si ces décaissements 2013 correspondent au 10ème FED uniquement et incluent bien les décaissements réalisés au titre des programmes régionaux et de l'enveloppe intra-ACP.



Sources : Rapports financiers annuels 2008 à 2012 du 8ème 9ème 10ème FED - (tab 2.5) – Commission européenne

Exécution de l'enveloppe PIN/PIR à fin 2012

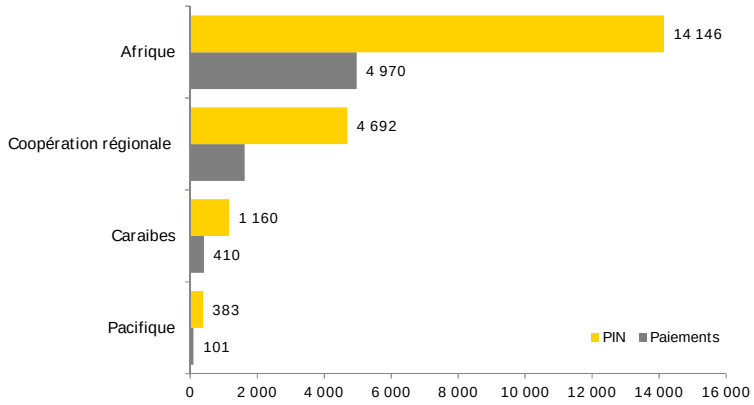
D'après le rapport financier annuel 2012, **le taux moyen d'exécution[34] sur la zone ACP est de 33%** (35% pour l'Afrique, la coopération régionale et les Caraïbes et 26% pour la zone Pacifique). Ce même rapport indique que **le taux d'exécution moyen[35] pour les 16 PPP de la France ainsi qu'Haïti est de 32%.** Ce taux moyen recouvre des réalités très différentes selon les pays, qui s'expliquent par des raisons diverses pouvant être liées, entre autres raisons :

- A la suspension de toute coopération au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat UE-ACP, comme c'est le cas à fin 2013 de Madagascar (taux de paiement de seulement 2%) et de la Guinée (25% de taux de paiement) ;
- Au degré de complexité des interventions financées, l'aide budgétaire présentant généralement un meilleur niveau d'exécution par rapport à des projets d'envergure impliquant des procédures de mise en œuvre plus compliquées (mises en concurrence, signatures de contrats, etc.)
- A l'efficacité de l'organisation de la gestion du FED et aux capacités propres à chaque pays. Si cet exemple mérite d'être confirmé, il apparaît ainsi que les pays bénéficiant d'une cellule d'appui à l'ordonnateur natinal bénéficient d'une mise en œuvre facilitée grâce à la centralisation des compétences en matière de gestion administrative et contractuelle des financements.

[34] Rapport moyen entre les enveloppes prévues dans les PIN et les paiements cumulés au 31/12/2012 pour le 10ème FED

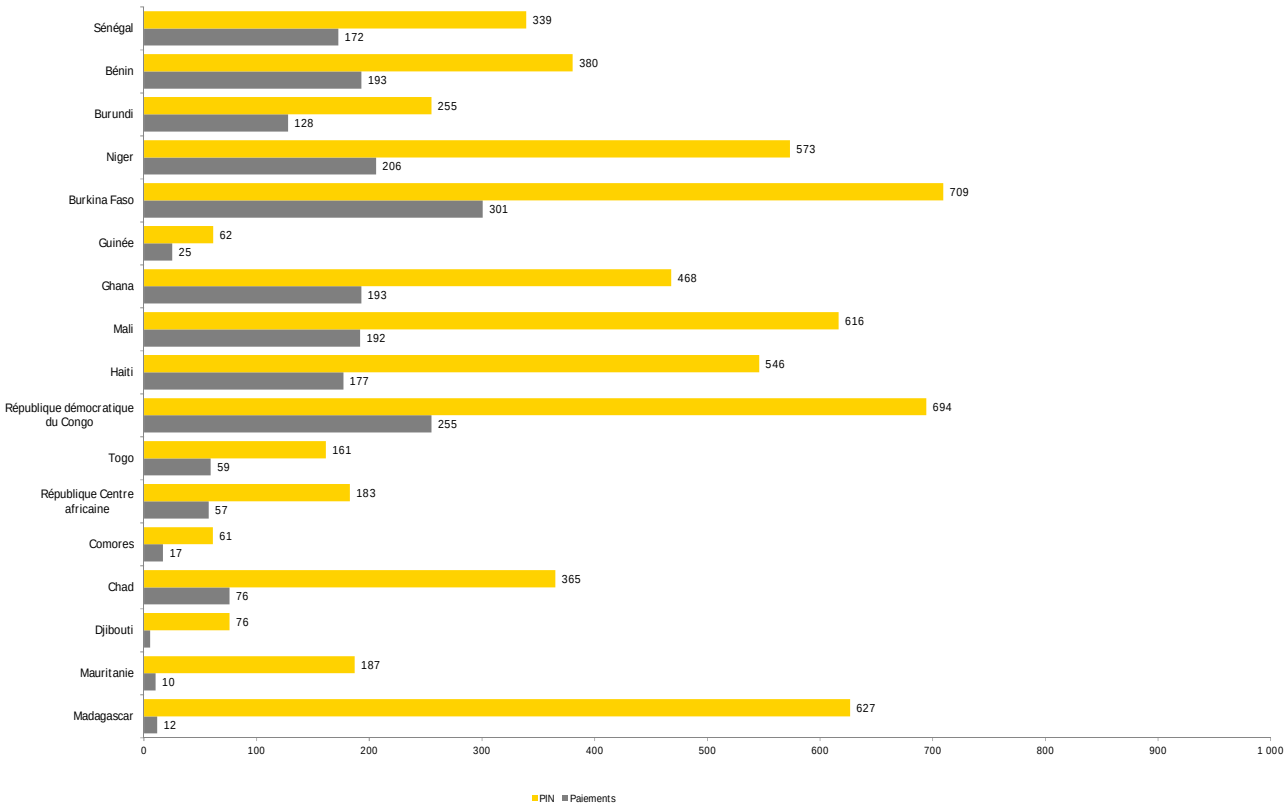
[35] Rapport moyen entre les enveloppes prévues dans les PIN et les paiements cumulés au 31/12/2012 pour le 10ème FED pour les 17 pays concernés

Figure 16 : Exécution (PIN/paiements) à fin 2012 du 10ème FED (en millions d'euros)



Sources : Rapport financier annuel 2012 du 8ème 9ème 10ème FED - (tab 3.3.1 : 10ème FED Cumulé – PIN et paiements) – Commission européenne

Figure 17 : Exécution (PIN/paiements) à fin 2012 du 10ème FED (en millions d'euros)



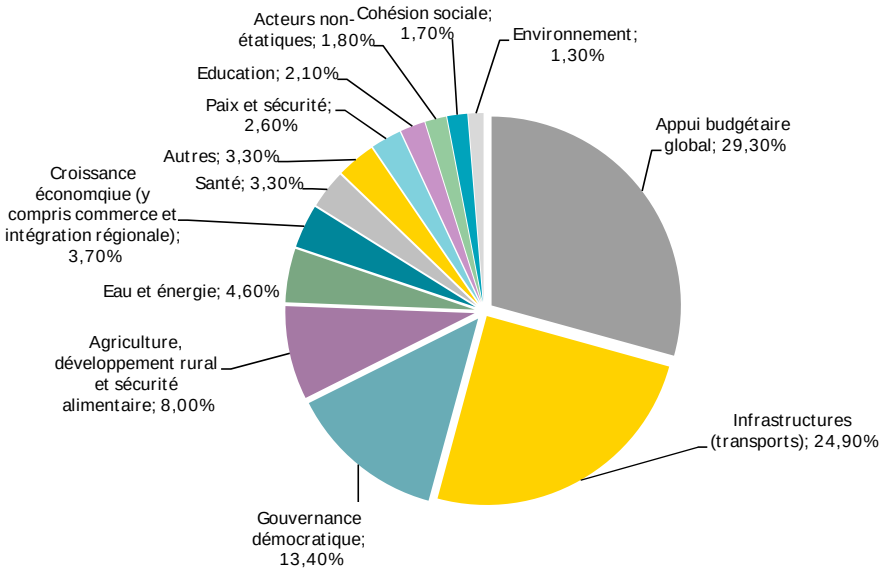
Sources : Rapport financier annuel 2012 du 8ème 9ème 10ème FED - (tab 3.3.1 : 10ème FED Cumulé – PIN et paiements) – Commission européenne

2.5. Bilan du 10ème FED par secteur et modes de gestion

2.5.1. Bilan des programmes nationaux

Conformément aux principes de concentration, les ressources des programmes nationaux de programmation (PIN) du 10ème FED ont été concentrées sur un nombre limité de secteurs. Ainsi, presque 50% des crédits du FED ont été programmés sur deux secteurs, à savoir l'infrastructure (y compris eau et énergie) et la gouvernance démocratique. Pour 90% des petits programmes indicatifs nationaux environ 85% des ressources de chaque programme sont focalisées sur un seul secteur en dehors de l'appui budgétaire.

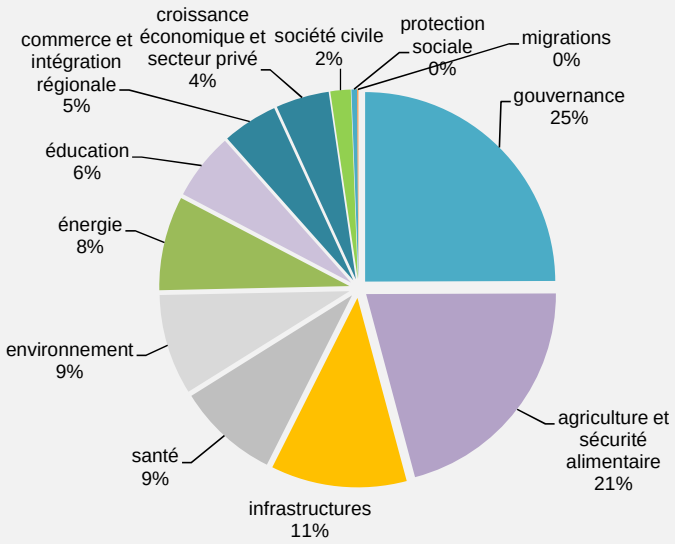
Figure 18 : Répartition sectorielle des enveloppes A du 10ème FED



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

Encadré 4 : Répartition sectorielle indicative des ressources du 11ème FED

Selon les données indicatives disponibles au moment de l'évaluation (juin 2014), l'allocation indicative sectorielle du 11ème FED (programmations PIN, PIR et Intra-ACP confondues) serait la suivante.



Les données disponibles ne permettent pas de distinguer l'appui budgétaire global, comme c'est le cas pour la répartition présentée ci-dessus pour les ressources du 10ème FED.

Les évolutions entre les allocations sectorielles du 10ème et 11ème FED sont commentées dans le chapitre 3.3.2, p. 63.

Source : Données transmises par le MAEDI

Les appuis budgétaires

Les appuis budgétaires (globaux et sectoriels) constituent une modalité de l'aide privilégiée de l'UE conformément aux engagements pris dans le cadre de l'agenda d'efficacité de l'aide. Dans la cadre du 10ème FED, il a été prévu de décaisser de cette manière **environ 11 milliards d'euros, soit 45% des ressources du 10ème FED** (29,3% pour l'appui budgétaire global et 15,4% pour l'appui budgétaire sectoriel), contre 30% pour le 9ème FED (21% pour l'appui budgétaire global et 9% l'appui budgétaire sectoriel).

La Commission européenne ne met en œuvre l'appui budgétaire que dans les pays qui respectent les conditions d'éligibilité suivantes, dérivées des différents cadres légaux :

- Une politique nationale de développement ou une stratégie de réforme sectorielle bien définie est en place,
- Un cadre macro-économique orienté vers la stabilité est en place,
- Un programme pertinent et crédible d'amélioration de la gestion des finances publiques est en place.

Par ailleurs, en 2008, la Commission européenne a mis en place en 2008 des **« contrats OMD »** qui constituent une forme d'appui budgétaire général plus prévisible, et s'inscrivant davantage sur le long terme. Les contrats OMD ont été conclus dans huit pays[36] pour un montant total de 1,8 milliard d'euros. Les décaissements des contrats OMD ont atteint le montant de 281 millions d'euros en 2009 (soit 99% des décaissements prévus) et 281 millions

[36] Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambique, Rwanda, Tanzanie, Ouganda et Zambie

d'euros en 2010 (soit 89% des décaissements prévus) pour les composantes de base[37] et composantes variables[38]. En 2010, la tranche annuelle de performance n'a pas été déboursée au Mali et en Ouganda et partiellement déboursée en Ghana et en Zambie.

En 2012, une importante réforme de l'aide budgétaire a introduit trois contrats différents : contrat de bonne gouvernance (GGDC), contrat de réforme sectorielle (SRC), *state building contract* pour les Etats fragiles (SBC). Cette dernière modalité offre des opportunités de complémentarité et d'effet de levier particulièrement intéressantes pour la France qui traditionnellement soutient les Etats fragiles.

Le secteur des infrastructures

Le secteur des infrastructures (y compris eau et énergie) représente avec 4.1 Mds € le secteur principal d'intervention des enveloppes nationales du FED (Le cadre des actions de l'UE dans ce domaine est régi par le « Partenariat euro-africain en matière d'infrastructures ». Ce partenariat constitue un élément central de la stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique adopté en décembre 2006.

La Commission européenne est ainsi un acteur majeur dans le secteur du fait de sa taille critique et l'ampleur de ses investissements qui lui permettent de mener des projets à l'échelle nationale mais aussi régionale et continentale.

Le partenariat est principalement axé sur les infrastructures qui permettent l'interconnexion au niveau continental et régional en Afrique, à savoir :

- **le transport** (réseaux routier et ferroviaire, ports, voies maritimes et fluviales, transport aérien), afin de réduire les coûts et améliorer la qualité des services;
- **l'eau et l'assainissement**, pour améliorer la gestion des ressources en eau au niveau local, national et des bassins transfrontaliers ainsi que l'accès à l'eau potable et à des conditions sanitaires adéquates;
- **l'énergie**, pour permettre l'extension des réseaux, la distribution dans les régions rurales et l'amélioration des connexions transfrontalières;
- **les technologies de l'information et de la communication (TIC)**, pour assurer un accès adéquat à des technologies abordables grâce au soutien à la réforme réglementaire, au renforcement des capacités et au développement d'infrastructures à large bande.

Par ailleurs, en 2007, la Commission européenne a mis en **place le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures**. Le Fonds repose sur des aides non remboursables fournies par la Commission européenne et certains États membres de l'Union européenne. Il a été

[37] 70 % au moins, comme composante de base, du montant total de l'engagement seront décaissés, pour autant qu'aucune infraction aux conditions d'octroi de l'appui budgétaire général ou aux éléments essentiel et fondamentaux de la coopération n'ait été commise;

[38] Composante variable en fonction des performances, plafonnée à 30 %, qui comprendrait deux éléments: (i) une tranche fondée sur les OMD: au moins 15 % de l'engagement total utilisé spécifiquement pour valoriser les performances réalisées par rapport aux indicateurs de résultats liés aux OMD et (ii) une tranche annuelle de performance: en cas de préoccupations spécifiques et significatives concernant les performances quant à la mise en œuvre des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), le suivi des résultats (notamment la disponibilité des données), les progrès accomplis dans l'amélioration de la gestion des finances publiques (GFP), et la stabilisation macroéconomique, jusqu'à 15 % de la dotation annuelle pourraient être retenus.

établi pour promouvoir l'investissement dans des infrastructures régionales en Afrique et contribuer ainsi à réduire la pauvreté et à améliorer l'accès aux transports, aux communications, à l'eau et à l'énergie. Il associe ses aides non remboursables à des prêts à long terme accordés par des institutions de financement du développement sélectionnées (les bailleurs de fonds du FFI), ce qui lui permet de mobiliser davantage de ressources pour financer des projets et favoriser une croissance économique durable.

Le secteur de la gouvernance

Le 10ème FED a mis en avant une vision forte de la gouvernance, basée à la fois sur une approche holistique et une approche incitative[39]. Il a également intimement lié à sa programmation le dialogue politique prévu par l'Accord de Cotonou (article 8) en le plaçant au cœur des partenariats avec chacun des pays.

La gouvernance démocratique comprend des questions telles que le respect des droits de l'homme, la démocratisation, la primauté du droit, l'accès à la justice, l'égalité des sexes, la gestion des flux migratoires, l'accès aux services publics de base, la réactivité et l'efficacité de l'Etat, la transparence des institutions, la gestion durable des ressources et la promotion du développement économique durable. Sur ces thèmes, l'UE porte assistance aux structures gouvernementales à l'échelon local, régional et national.

En 2006, afin de lancer un dialogue sur la gouvernance avec ses partenaires ACP, l'UE a présenté **l'Initiative en matière de gouvernance**, (tranche incitative à la gouvernance) permettant aux pays partenaires ACP d'avoir accès à un financement supplémentaire à condition qu'ils s'engagent à mener des réformes en matière de gouvernance. Résultat de cette initiative, soixante-sept pays ACP ont élaboré des plans de réforme et ont reçu un financement prélevé sur la réserve de 2,7 milliards d'euros constituée à cet effet.

Les domaines clefs de la gouvernance soutenus dans le cadre du 10ème FED sont :

- **La justice et sécurité** afin de permettre à tous les citoyens d'avoir un accès équitable à la justice. Les opérations au titre du 10e FED visent à renforcer l'indépendance, l'impartialité et professionnalisme de la magistrature, consolider les cadres juridiques nationaux et garantir un procès équitable et en temps opportun, améliorer les conditions de détention et de gestion des prisons, promouvoir des alternatives à l'emprisonnement (Niger), améliorer l'efficacité du pouvoir judiciaire,, mais aussi à accorder plus d'attention aux structures traditionnelles de la justice et des agents et combler les lacunes procédurales entre les systèmes de justice formels et informels.
- **La réforme des administrations publiques** afin que tous les citoyens puissent bénéficier d'un service public adéquat et exempt de corruption.
- **La décentralisation** est un secteur clef et traditionnel du soutien de l'UE. Ses contributions financières ont significativement augmenté dans le cadre du 10ème FED. Selon le rapport de la commission européenne environ 800 millions d'euros ont été engagés entre 2000 et 2009 pour soutenir les projets de décentralisation dans quelques 77 pays.

[39] *Commission Staff Working Paper: 10th EDF Performance Review*, European Commission, SEC (2011)1055 final.

- **L'appui aux élections** afin de fournir des bases saines au bon fonctionnement de la démocratie. Le budget annuel de l'UE pour l'appui aux élections est de 100 millions d'euros par an dont 80% sont à destination des pays ACP.
- **La gouvernance économique** qui comprend généralement la réforme du système de gestion des finances publiques, une amélioration du climat des affaires et des investissements, une réduction de la corruption et l'amélioration de la bonne gouvernance en matière d'impôts et de douanes.

Les secteurs sociaux

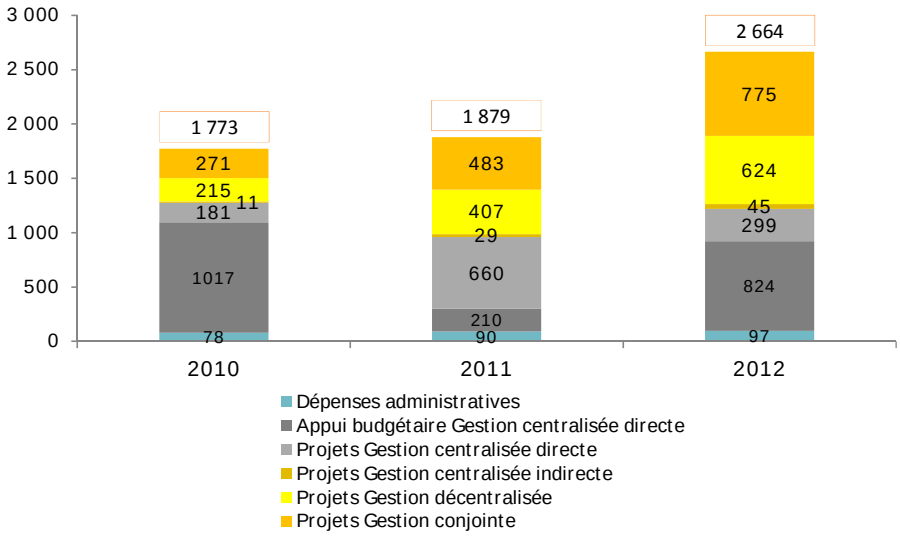
Le soutien du FED aux secteurs sociaux (santé et éducation) **est estimé à 33,6% de la programmation nationale[40].**

Un **déclin relatif du soutien direct aux secteurs sociaux** (6,5% des PIN du 10ème FED contre 8,2% des PIN du 9ème FED) s'explique en partie par l'augmentation de l'appui budgétaire général - dont 27% est lié aux secteurs sociaux - mais aussi par la « division du travail » entre les donateurs qui incitent la Commission européenne à se concentrer sur d'autres secteurs, où les partenaires locaux estiment qu'elle dispose d'avantage comparatif.

2.5.2. Modes de gestion

Entre 2010 et 2012, 32% des fonds sont gérés selon le mode centralisé direct, 24% sont gérés de façon conjointe et 20% sont gérés de façon décentralisée. Toutefois, on note que la tendance est à l'augmentation des modes de gestion conjoints et décentralisés alors que le mode de gestion directe diminue.

Figure 19 : Evolution paiements selon les modes de gestion (en millions d'euros) entre 2010 et 2012



Sources : Rapport annuel sur les activités relevant du 8ème 9ème 10ème FED 2010, 2011, 2012- Tableau 1 *– Commission européenne*

[40] *Commission Staff Working Paper: 10th EDF Performance Review*, European Commission, SEC (2011)1055 final.

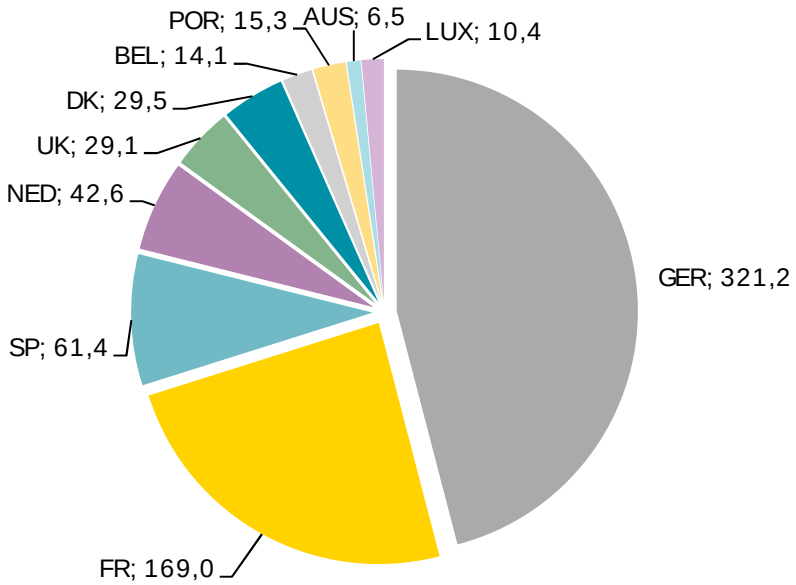
Gestion conjointe

Les ressources du FED **en gestion conjointe** sont principalement acheminées à travers les institutions des Nations unies. En effet, début 2000, la Commission a décidé d'accroitre sensiblement le montant des fonds qu'elle fait transiter par des organismes des Nations unies afin de soutenir un plus large éventail d'activités d'appui du développement. La Commission achemine ainsi environ 1 milliard USD par an, en moyenne, via des programmes mis en œuvre par les Nations unies dans les pays partenaires (ressources du budget et du FED confondues).

Gestion centralisée indirecte

Quant à la gestion centralisée indirecte (délégation de gestion), selon les données de la Commission européenne, au moment de la présente évaluation, environ 700 millions d'euros ont été acheminés à travers des agences bilatérales des pays membres (on observe une accélération depuis 2011). Les principaux bénéficiaires de la délégation de gestion en cours (sur la période 2008-2012) sont l'Allemagne avec 321 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.

Figure 20 : Les délégations de gestion en cours (période 2008-2012) (en millions d'euros)



Source : Données transmises par la Commission européenne

3. Efficacité institutionnelle et opérationnelle du 10ème FED (Q2)

Préalable méthodologique :

Ce chapitre répond à la question évaluative n°2 : *Quelle est l'efficacité du FED en matière institutionnelle et opérationnelle (capacité à atteindre ses objectifs) ?*

L'intérêt pour la France de contribuer au FED repose sur l'efficacité même de cet instrument et sa capacité à atteindre des résultats tangibles en matière de développement. Si l'évaluation ne prétend pas réaliser une évaluation complète du FED et de son impact pour le développement, elle vise 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.

L'appréciation de l'efficacité du 10ème FED s'appuie ainsi sur trois grands types d'analyse :

- **La performance institutionnelle et l'efficacité des processus** du 10ème FED tout au long du cycle de programmation, de gestion et de suivi du fonds : efficacité de la programmation, exécution des enveloppes financières, procédures de mise en œuvre, et efficacité du processus de suivi et d'évaluation ;
- **La prise en compte des principes d'efficacité de l'aide sur lesquels l'Union européenne s'est engagée dans le cadre de la Déclaration de Paris**, en ciblant en particulier le degré d'alignement du FED sur les priorités des pays et sur les systèmes nationaux, et sur le respect du principe d'harmonisation de l'aide entre les bailleurs de fonds (à noter que la capacité à mettre en place la division du travail entre la Commission européenne et les Etats membres est étudiée plus spécifiquement sous la question 3) ;
- **L'analyse des résultats connus et perçus** dans les principaux secteurs d'intervention du 10ème FED.

Principales conclusions

- **L'UE, à travers le FED, est perçue comme un contributeur important et de plus en plus efficace pour le développement des pays, malgré des résultats très variables selon les secteurs et selon les pays** : les appuis budgétaires, modalité d'intervention privilégiée du 10ème FED, sont appréciés pour leur alignement sur les systèmes nationaux et leur facilité d'exécution 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, où l'ampleur de ses financements lui permet de contribuer à des projets structurants et de faire levier, grâce à ses dons, sur des financements complémentaires moins concessionnels pour mettre en œuvre des investissements lourds dans le secteur des routes, de l'énergie, etc. Alors que l'exécution peut être confrontée à des blocages et des lourdeurs (procédures d'appels d'offre, gestion de travaux, etc.), une vigilance particulière doit être portée sur la

durabilité des infrastructures financées. Enfin, l'Union européenne est de plus en plus présente dans le secteur de la gouvernance où elle affiche une expertise et une légitimité mises en avant dans certains pays (Ghana et Burundi).

- Malgré certaines faiblesses identifiées dans le cadre du 10ème FED (système de suivi éclaté et insuffisamment axé sur les résultats, recours aux systèmes nationaux parfois jugé insuffisant…), **le FED est un partenaire particulièrement investi dans la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris**, notamment en matière d'harmonisation et de concertation stratégique avec la contrepartie nationale. Les programmes nationaux du FED (tant ceux du 10ème FED que ceux récemment élaborés du 11ème FED) apparaissent particulièrement lisibles, cohérents et pertinents par rapport aux besoins des pays, tout en étant concentrés sur un petit nombre de secteurs considérés comme prioritaires pour l'UE. Cet effort de concentration des programmes sur un petit nombre de priorités implique nécessairement un retrait de l'UE de certains secteurs et une évolution de ses modalités de financement, comme c'est le cas des infrastructures qui devraient être financées par les PIR selon la modalité de mixage prêts-dons dans le cadre du 11ème FED. S'ils impliquent une frustration de la part de quelques partenaires ACP (qui souhaiteraient voir l'Europe continuer de financer les secteurs « historiques » du FED dans le cadre des PIN - cas des transports au Ghana et au Sénégal), ces évolutions sont pertinentes par rapport aux changements de contexte de l'aide, à la situation des pays et aux enjeux de complémentarité et de respect des principes de l'efficacité de l'aide.
- **Le FED conserve une image de bureaucratie et de lourdeurs administratives dans ses procédures de mise en œuvre, qui dépasse largement la réalité des règles établies.** Les mécanismes de suivi et d'évaluation du 10ème FED restaient par ailleurs encore trop centrés sur la mesure de l'exécution financière et la gestion quotidienne des projets, ne s'intéressant pas suffisamment aux résultats et aux impacts plus long terme des programmes et souffrant d'un éclatement entre différents dispositifs de suivi sur lesquels il est difficile de capitaliser. Enfin, les écarts récurrents entre les plafonds d'appels de fonds (du FED et de la BEI) votés par le Conseil et la réalité des contributions demandées aux Etats membres chaque année posent la question de la budgétisation du FED et de la fiabilité des montants programmés par la France au titre de ses contributions annuelles au FED (programme 209). L'impossibilité de la CE à prévoir les décaissements du FED avec précision et au-delà de N+2 et à mettre en place une gestion de trésorerie susceptible de lisser les appels d'une année sur l'autre pénalisent la programmation pluriannuelle des crédits d'aide au développement de la France.

3.1. Performance institutionnelle et efficacité des processus du FED

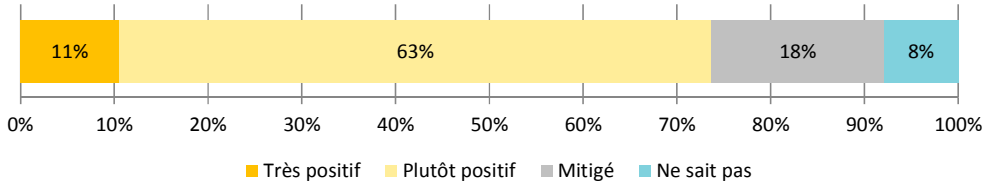
3.1.1. Programmation du FED (10ème et 11ème FED) : longue et chronophage, mais appréciée pour la qualité de la concertation engagée sur le terrain

De nombreuses étapes de négociation nécessaires à la préparation de chaque FED pluriannuel et à la programmation des enveloppes (nationales, régionales et intra-ACP), qui accordent une marge de manœuvre certaine aux acteurs de terrain

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, tant du côté des institutions européennes (DG DEVCO, SEAE, DUE), que du côté des Etats membres (réunis au comité FED, mais aussi à travers leur représentation sur le terrain). Si la responsabilité de ces différents documents de programmation appartient à la Commission européenne, leur élaboration est réalisée de manière concertée avec les Etats membres et les pays partenaires dans les pays. Dans ce cadre, les délégations de l'UE jouent un rôle d'animation et de coordination forte sur le terrain. Une première consultation des Etats membres a ainsi lieu sur le terrain (par le biais des ambassades), avant que le programme indicatif national (PIN) ne soit soumis aux Etats membres à Bruxelles dans le cadre des réunions du comité FED, chargé de se prononcer sur ces documents de programmation[41].

Les acteurs européens plébiscitent dans l'ensemble la qualité du dialogue et de la concertation engagés entre les Etats membres sur le terrain. Contrairement à d'autres bailleurs multilatéraux qui travaillent de manière autonome et bilatérale avec les acteurs des pays bénéficiaires sans véritablement consulter les partenaires de terrain avant de soumettre leurs documents de stratégie à l'approbation de leur conseil d'administration en centrale, l'Union européenne incite, elle, fortement les Etats membres à s'impliquer dans un dialogue interne qui permet d'échanger sur les besoins du pays, les priorités stratégiques à retenir et la manière de renforcer l'harmonisation des stratégies. Au vu des retours des missions pays, ce dialogue semble avoir été encore renforcé dans le cadre de la préparation en cours du 11ème FED, notamment pour répondre au défi de la programmation conjointe dont le processus semble emporter la satisfaction de la majorité des acteurs européens dans les pays.

Figure 21 : Quel bilan tirez-vous du processus de programmation conjointe engagé entre Etats membres ?



Source : Enquête EY, 2014

Cependant, différentes études et évaluations externes font mention **de la complexité et de la lourdeur du processus de programmation** (des PIN élaborés pendant la phase de programmation, mais également des plans d'action annuels élaborés après les phases d'identification et formulation), jugé excessivement long (environ 18 mois), et dont les délais semblent largement générés par le nombre important d'acteurs consultés (Etats membres et consultations interservices au sein de la Commission européenne). L'expérience en cours de la programmation conjointe du 11ème FED dans les trois pays visités confirme cette lourdeur relative, qui semble constituer la contrepartie d'un processus qui se veut transparent et consultatif.

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

Une complexification introduite par la dualité créée par la nouvelle architecture issue du Traité de Lisbonne

A Bruxelles, **la division du travail entre le SEAE et les services de la Commission définie dans les accords de travail signés en janvier 2012** à l'origine des récents changements organisationnels **semble poser encore quelques difficultés dans la pratique**, et ne permet pas à l'UE de faire pleinement jouer les synergies et mettre à profit les avantages comparatifs respectifs entre le SEAE et la Commission. A cet égard, l'examen par les pairs du CAD de l'OCDE de 2012[42] recommande d'améliorer les processus d'approbation, notamment pour les activités de petite envergure et les plans d'action annuels (garder des procédures d'approbation minutieuses pour la planification pluriannuelle, mais introduire plus de souplesse et de rapidité pour l'approbation des plans d'actions annuels).

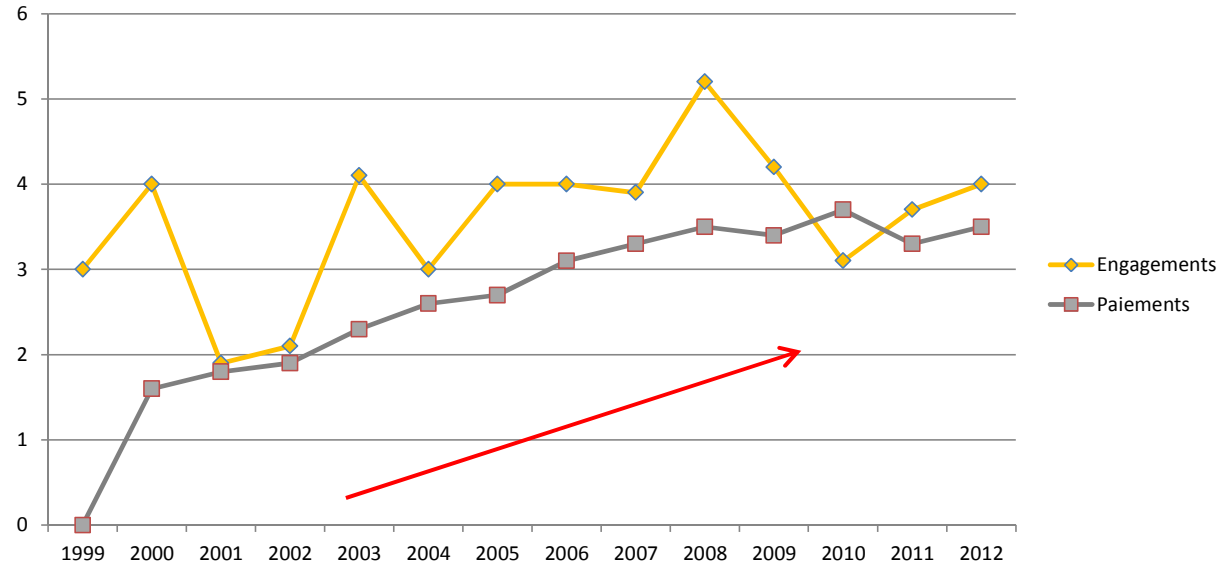
Toutefois, il est important de souligner que les PAA, présentés au moment de la mise en œuvre du FED, permettent aux Etats membres d'analyser de manière plus détaillée les informations relatives aux programmes et projets mis en œuvre, et qui ne sont pas disponibles au moment de validation des PIN et PIR.

3.1.2. Gestion et exécution du 10ème FED : encore déficientes et sources de lourdeurs

Un rythme d'exécution en progrès par rapport au 9ème FED

Globalement, le rythme d'exécution s'est amélioré au fil des années, pour se stabiliser sur la période du 10ème FED (depuis 2008) :

Figure 22 : Engagements et paiements annuels du FED (tous FED) depuis 1999 (en milliards d'euros)



Source : Communication de la Commission européenne

[42] Source : rapport de l'Examen par le CAD des politiques et programmes de l'Union européenne en matière de coopération pour le développement effectué en 2012

Il présente des résultats très différents selon les pays et les modes de gestion.

En dehors des cas de suspension pour non-respect des critères d'éligibilité, l'aide budgétaire est décaissée de manière régulière et atteint un taux d'exécution de près de 100% dans la plupart des pays (cas du Burundi et du Sénégal notamment – au Ghana, l'appui budgétaire a fait l'objet d'une suspension en 2013). L'augmentation de l'aide budgétaire dans le cadre du 10ème FED a d'ailleurs répondu en partie, outre à une volonté d'harmoniser les modalités d'aide des bailleurs de fonds dans le cadre de la mise en œuvre de la déclaration de Paris, à la nécessité d'accélérer le rythme des décaissements des fonds, dont la lenteur était très critiquée lors des FED précédents.

En ce qui concerne les projets mis en œuvre de manière décentralisée, l'exécution est fortement influencée par la capacité du pays à mettre en œuvre et gérer les procédures FED conformément aux règles des « devis-programmes »; à cet égard, les lourdeurs et le manque de moyens dans certains pays expliquent les retards d'exécution des projets.

Des procédures de gestion qui restent lourdes et chronophages (cas de la gestion décentralisée)

Le **caractère bureaucratique de ses règles et procédures de gestion** constitue la principale faiblesse du FED, mal comprise notamment par les acteurs sur le terrain. Il impacte l'efficacité des projets, dont il retarde en partie l'exécution : d'une part, il requiert une charge de travail importante de la part des personnels de la DUE (dont certains Etat membres considèrent qu'elle pourrait davantage s'appuyer, à bon escient, sur les capacités et règles de gestion d'Etats membres compétents) ; d'autre part, il n'en facilite pas la gestion par les autorités nationales pour lesquelles les lourdeurs de gestion de projets selon les procédures de devis-programmes sont particulièrement fortes , impliquant des coûts de transaction importants.

La complexité d'utilisation, le manque de flexibilité (« de nombreux projets ne voient le jour qu'après de longs mois d'atermoiement réduisant de manière conséquente le temps de mise en œuvre du projet »), et les délais d'instruction (identification et formulation) très longs comptent ainsi parmi les nombreuses critiques mises en avant concernant les procédures du FED par les répondants à l'enquête de perception qui sont **près de 50% à juger ces procédures peu efficientes**[43].

Il est cependant nécessaire de souligner que ces lourdeurs, mal comprises sur le terrain, peuvent également s'expliquer par la complexité de l'UE, chaque Etat membres devant exercer un certain contrôle sur l'action de la Commission. Par ailleurs, des efforts ont été déployés par la CE pour pallier à ces difficultés, et notamment la réforme de la procédure de mobilisation des enveloppes B pour répondre aux besoins imprévus, passant de 3 mois pour délivrer de l'appui budgétaire à 4 semaines.

Une tendance de l'UE à déléguer la gestion, faute de pouvoir exécuter elle-même ses budgets

Les procédures internes complexes de gestion de l'aide mises en place par l'UE constituent un ressort puissant de recherches d'alternatives qui réduisent *a minima* l'implication du personnel de l'UE, notamment dans le contexte de réduction des ressources humaines disponibles et d'augmentation des montants du FED en prévision. La mission au Burundi a mis en avant une tendance de certaines DUE à utiliser la procédure de délégation de gestion au bénéficie

[43] Enquête EY, 2014, question 13.

d'agences ou d'institutions recevant un mandat de délégation de gestion (ex. ONU, agence des états membres etc.) afin de pallier aux difficultés internes de procédures ou de ressources humaines limitées. C'est notamment au Burundi le cas du secteur agricole pour lequel l'IFAD vient de recevoir une enveloppe de 19 millions d'euros permettant à l'UE de clôturer les engagements du 10ème FED dans ce secteur de concentration. Le processus peut même être tellement poussé à son extrême que des agences des EM (GIZ en l'occurrence sur un projet foncier) ne disposant d'aucune expérience sur une thématique donnée dans le pays ont également été sollicitées pour mettre en œuvre un projet sur la seule base de leur présence au Burundi.

3.1.3. Modalités de suivi et d'évaluation : éclatées et peu valorisées

Une capacité encore trop faible à « rendre compte » dans le cadre du 10ème FED, à laquelle la Commission s'est attaquée pour améliorer le suivi du futur 11ème FED

Plusieurs faiblesses du système de suivi et des résultats du 10ème FED ont été soulignées dans les études disponibles, ainsi que par les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation. A cet égard, la Commission travaille actuellement à l'amélioration de son système de suivi, jusqu'ici relativement éclaté et mal outillé (cf. ci-dessous), afin de surmonter tout ou partie des lacunes les plus fréquemment mentionnées :

- **Une faible orientation sur les résultats** (et notamment sur des résultats quantifiables). Les projets du 10ème FED ont été principalement définis en termes d'activités et de réalisations attendues (nombre de formations, d'équipements, etc.), mais beaucoup plus rarement en termes de résultats attendus. Par exemple, la réforme judiciaire soutenue par l'UE au Sénégal ne formule pas de résultats en termes de meilleure performance du système judicaire (ou en termes de temps ou de coût de traitement des affaires judicaires par exemple). Les rapports de monitoring relèvent encore de nombreux cas où le suivi des projets ou programmes reste limité au suivi des réalisations et de leur exécution financière. Les indicateurs de suivi permettent de juger si les projets ou programmes ont mené à bien les activités prévues et si celles-ci ont bien fourni les produits (outputs) attendus, mais portent encore peu d'attention aux progrès accomplis vers la réalisation du ou des objectifs spécifiques de ces interventions.
- **Une faible implication des représentants des Etats membres présents sur le terrain dans le suivi des projets du FED :** Si les fora de coordination existent et fonctionnent bien, les représentants des Etats membres ont exprimé de fortes attentes quant à un meilleur partage d'information sur les résultats des projets mis en œuvre dans le cadre du FED. En effet, si la Commission implique bien les Etats membres dans les discussions autour de la programmation du FED, ces derniers souhaiteraient avoir davantage de retour régulier par rapport aux résultats des projets financés par le FED.
- **La mise en œuvre seulement partielle des principes de suivi, et un manque d'adéquation entre les enjeux des projets et les moyens mobilisés pour réaliser leur suivi :** en pratique et d'après les entretiens réalisés à la Commission européenne, seuls un tiers des projets ferait l'objet de missions ROM chaque année. Le choix des projets concernés ne se fonde pas sur des critères de pertinence particuliers ; d'après les informations recueillies auprès de la Commission, certaines actions importantes ou à enjeux particuliers pouvaient, semble-t-il, échapper à tout suivi systématique, tandis que de petits projets pouvaient faire l'objet de missions ROM régulières mobilisant un

nombre d'experts équivalent à de plus gros projets. Depuis peu, la Commission a décidé de davantage articuler le choix des projets suivis avec les résultats remontés dans les EAMR afin de concentrer les moyens vers les projets à enjeux.

- **La fragmentation des différents processus** (EAMR/ ROM/ évaluations projets/ évaluations stratégiques) qui n'est pas compensée par un outil permettant d'assurer la transversalité et la consolidation des données recueillies auprès des DUE ni la capitalisation de ces informations. Ce constat obère la capacité de la Commission à capitaliser sur les leçons tirées et à rendre compte efficacement sur les résultats du FED. A ce titre, certains acteurs rencontrés regrettent le manque de vision sur les réalisations et les résultats du FED spécifiquement, qui se trouvent dilués dans le rapport sur la mise en œuvre de la politique de développement de l'Union européenne dans sa globalité.

La Commission travaille actuellement à la refonte du dispositif en place autour d'un nouveau système d'information ("Project Cycle Management Platform") intégrant des modules programmation, mise en œuvre, suivi et évaluation, et d'un cadre d'indicateurs communs qui pourront être suivis, consolidés et comparés au niveau mondial. Par ailleurs, le travail a été engagé au sein de la Commission pour définir un **cadre des résultats** qui permettrait des progrès en matière de résultat et d'impact des projet et une collecte de données plus globale et systématique[44].

3.1.4. La budgétisation des appels de fonds aux Etats membres

La gestion financière du FED s'appuie sur un système d'appels à contribution annuels destinés à « appeler » les Etats membres à verser leur part de contribution conformément aux taux définis dans les accords internes successifs. Ces appels à contribution sont fondés sur un système de budgétisation basée sur la situation de trésorerie du Fonds en fin d'année N et des prévisions de dépenses pour les années N+1 et N+2 (cas dans le cadre du 10ème FED) transmis aux Etats membres au mois d'octobre de chaque année.

A fin 2012, environ 5 milliards d'euros ont été appelés au titre du 10ème FED, dont 985 millions ont été versés par la France (19,55%) en 2011 et 2012 (auxquels doivent s'ajouter 160 millions d'euros versés au titre du 9ème FED en 2011).

Figure 23 : appels à contributions de l'UE au titre des 8ème, 9ème et 10ème FED (en millions d'euros)

Appels à contribution	*Montant cumulé des appels à contribution à fin 2010*	**Appel à contribu-tions 2011**	**Appel à contribu-tions 2012**	*Montant cumulé des appels à contribution à fin 2012*
8ème FED	12 840	0	0	12 840
9ème FED	11 699	660	0	12 359
10ème FED	0	2 440	2 600	5 040
TOTAL	**24 539**	**3 100**	**2 600**	**30 239**
Dont part France		637 (1)	508 (2)	

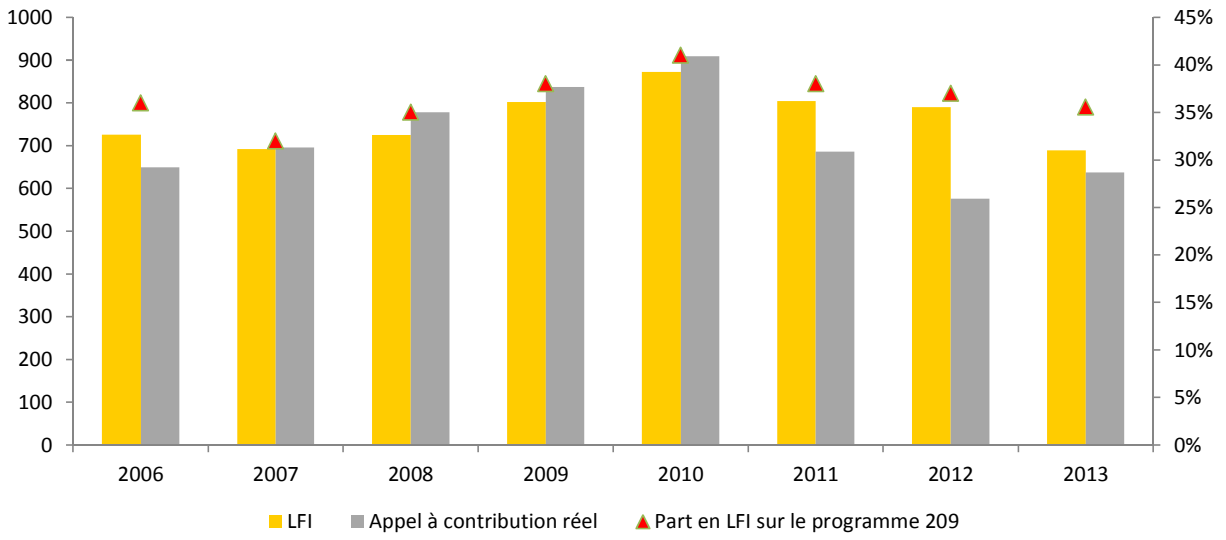
[44] COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework, SWD(2013) 530 final.

Source : comptes annuels du FED - 2012

Dans un contexte de contraintes budgétaires fortes, un problème majeur pour la France concerne le manque de prévisibilité des appels à contributions du FED. Or les appels à contribution ont évolué de manière erratique au cours des dernières années et des écarts sont constatés chaque année entre les plafonds votés par le Conseil et les fonds effectivement appelés.

Ainsi, côté français, les montants inscrits dans les projets de loi de finance successifs du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » depuis 2006 au titre du FED sont régulièrement en décalage avec les montants réellement appelés par la Commission, avec des écarts pouvant aller jusque 10% du budget total programme, comme c'est le cas en 2012 (790 millions d'euros budgétés contre 575 millions d'euros finalement décaissés, soit un écart de plus de 200 millions d'euros).

Figure 24 : comparaison appels à contribution et montants budgétés dans les LFI depuis 2006



Source : MAEDI

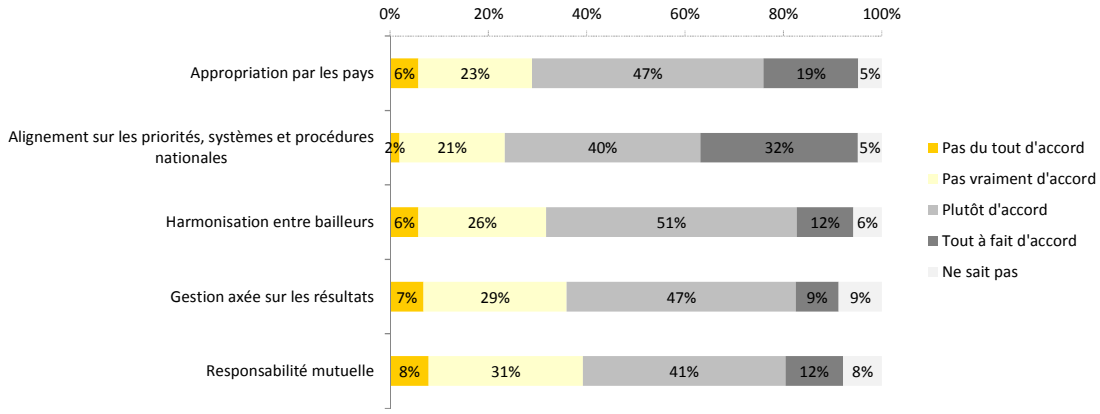
Les écarts récurrents entre plafonds votés et appels de fonds annuels de la Commission aux Etats membres posent la question de la budgétisation du FED. L'impossibilité du FED à prévoir ses décaissements avec précision, et à forte raison au-delà de N+2, pénalise la précision de la programmation des crédits d'aide au développement de la France dans le cadre de sa Loi de finance pluriannuelle. A cet égard, la France souhaiterait, dans le cadre du 11ème FED, que la Commission lisse davantage les appels à contribution, optimise sa gestion de trésorerie et étoffe les informations financières transmises aux Etats membres.. Plus largement, ces requêtes nécessiteraient un renforcement de la capacité de la Commission à prévoir avec précision les décaissements à venir et une amélioration globale du rythme d'exécution des projets conformément au calendrier prévisionnel.

3.2. Prise en compte des principes de la Déclaration de Paris en matière d'efficacité de l'aide

Cette section étaye les forces et faiblesses de la Commission européenne dans l'application des principes de la Déclaration de Paris dont il ressort trois constats principaux issus des missions de terrain et des résultats de l'enquête de perception :

- *Un bon alignement sur les priorités de développement des pays (cf. 2.2.1), en dépit d'une tendance de l'UE à utiliser des procédures au détriment des systèmes nationaux (hors appuis budgétaires), et qui affecte l'appropriation des projets par les autorités des pays partenaires ;*
- *Un rôle actif et constructif en faveur de l'harmonisation entre bailleurs, qui se manifeste par le rôle joué par l'Europe dans la concertation inter-bailleurs dans les pays ACP, mais aussi par l'effort de concentration sectorielle des programmes FED (cf. 2.2.2).*
- *Une gestion axée sur les résultats perfectible, qui s'explique notamment par les progrès à faire en matière de suivi et de communication sur les résultats des interventions, comme soulignée ci-avant (cf. 2.1.3)*

Figure 25 : Dans quelle mesure la mise en place des financements du FED respecte-t-elle les engagements pris pour améliorer l'efficacité de l'aide ?



Source : Enquête EY, 2014, question 12.

3.2.1. Appropriation par les pays et alignement sur les priorités et processus nationaux

Des modalités de programmation des priorités sectorielles du FED qui favorisent la concertation et l'alignement sur les stratégies nationales de développement

Les principes de participation, de partenariat et d'appropriation sont placés au centre de l'accord de Cotonou. C'est en cohérence avec cet objectif, mais aussi en écho à la réflexion globale sur l'efficacité de l'aide, que la recherche d'une appropriation et d'un alignement accrus

de l'aide européenne a été entamée depuis la réforme de la gestion de 2000[45]. Cette réforme repose sur le passage d'une programmation unilatérale, c'est-à-dire formulée entièrement par les représentants de la CE, à une programmation basée sur une responsabilité des pays partenaires dans la définition des stratégies, des modes de gestion et de suivi/ évaluation. Cet objectif a notamment entraîné une déconcentration progressive de la gestion de l'aide européenne vers les délégations de l'UE, confirmée par le traité de Lisbonne qui confie aux délégations la conduite du dialogue politique, notamment en phase de programmation, en plus du suivi de la relation de coopération.

Ainsi, si le processus de programmation du 10ème FED a pu être critiqué pour la faiblesse du débat démocratique au niveau national (dialogue centralisé sur l'ordonnateur national et écartant les autres membres du gouvernement et les administrations des ministères sectoriels ou encore les consultations des organisations de la société civile cantonnées à un rôle d'observateur, etc.[46]), la programmation en cours du 11ème FED est globalement saluée pour son caractère participatif et transparent, comme c'est le cas dans les trois pays ayant fait l'objet d'une mission de terrain

Outre une concertation nationale plus large, l'une des mesures mises en place pour le 11ème FED concerne le recours accru aux documents existants d'orientation de politique au niveau national et régional. Ainsi, partout où cela est possible, les documents existants doivent servir de points de départ et de base principale pour la coordination et le dialogue avec les autorités nationales, les Etats membres et les autres partenaires techniques et financiers (PTF). Ceci signifie que contrairement au 10ème FED, il n'est plus obligatoire pour les délégations de l'UE de préparer des documents stratégiques par pays (DSP). S'il n'existe pas de stratégie ou de plan national de développement ou si ce document n'est pas adapté (c'est-à-dire peu solide du point de vue technique ou complètement déconnecté des priorités de l'UE), les délégations de l'UE peuvent toujours avoir recours aux DSP.

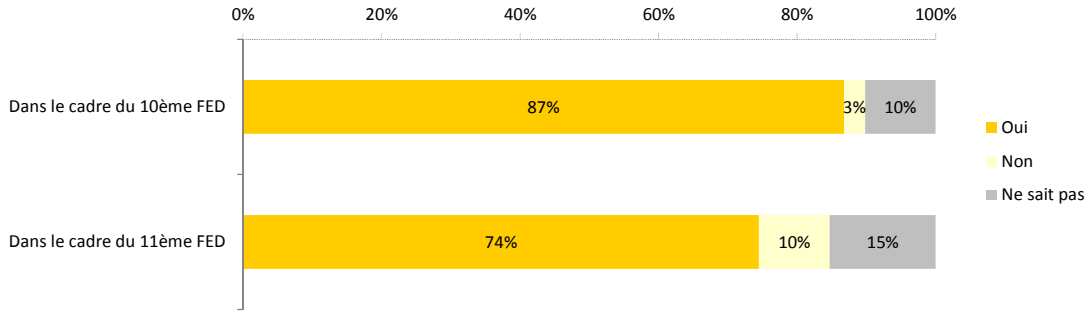
Des programmes qui répondent globalement bien aux besoins des pays bénéficiaires

Le choix de secteurs et des modalités d'intervention du FED apparaissent globalement pertinents par rapport aux besoins et aux contextes des pays partenaires. C'était le cas du 10ème FED, mais c'est aussi le cas, au vu des choix effectués dans les versions préliminaires des programmations nationales, des futures interventions du 11ème FED.

[45] Cette évolution intervient depuis la réforme de la gestion de l'aide européenne de 2000, a été poursuivi dans la cadre du Consensus européen de développement et dans le traité de Lisbonne.

[46] « La programmation du 10ème FED en Afrique de l'Ouest ». Coordination Sud / REPAOC, avril 2009.

Figure 26 : Le choix de secteurs d'intervention de la Commission européenne est-il pertinent par rapport aux besoins des pays partenaires ?



Source : Enquête EY, 2014

Les répondants de l'enquête soulignent que les choix des secteurs ont été effectués dans une large mesure en accord avec les priorités de développement du pays, telles que définies dans les politiques nationales de développement. Plusieurs répondants notent avec satisfaction l'introduction dans le 11ème FED de nouveaux secteurs (agriculture/ sécurité alimentaire, énergie), relativement absents dans la programmation du 10ème FED, mais considérés au cœur des préoccupations et des besoins de plusieurs pays partenaires.

Certains répondants regrettent néanmoins un désengagement de l'UE des secteurs sociaux, comme l'éducation ou la santé, mais aussi la formation et l'emploi, comme c'est par exemple le cas au Niger, qui souffre d'un taux d'analphabétisme élevé, ou au Togo, où les besoins des jeunes ne sont pas suffisamment pris en compte (formation, emploi, enseignement supérieur, recherche).

Dans les pays visités, la pertinence générale de la programmation du 11ème FED s'analyse de la façon suivante :

- Au Sénégal, les secteurs d'intervention s'inscrivent dans la continuité du 10ème FED, avec un accent particulier mis sur le secteur du développement agricole durable qui sera le premier axe d'intervention du FED (presque la moitié des ressources du 11ème FED[47]). L'importance donnée à ce domaine, qui comprend de nombreux volets, tels que l'agriculture, la sécurité alimentaire, l'élevage, la pêche, l'électrification rurale, les pistes rurales ou encore les routes de désenclavement, se justifie par la priorité accordée par le gouvernement et l'élaboration récente (en 2011) d'une stratégie sectorielle en la matière[48] après la décennie 2000-2010 marquée par l'absence de vision et d'un cadre de planification. De manière plus globale, la pertinence globale de la stratégie CE est en amélioration constante durant la période, à partir de la programmation des 9ème et 10ème FED, grâce notamment à la **concentration des activités** autour de domaines mieux définis et complémentaires à la stratégie sous régionale (notamment en ce qui concerne les infrastructures routières régionales).

[47] Source : Entretien au sein du Ministère de l'économie.
[48] En 2011, à la faveur du PDDAA (Plan Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique, CAADP en anglais) décliné dans la politique agricole régionale de la CEDEAO (ECOWAP), le Sénégal s'est finalement doté d'un plan national d'investissement agricole (PNIA). A travers le PNIA, le Gouvernement du Sénégal ambitionne de faire jouer à l'agriculture un rôle majeur dans la croissance de l'économie, la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté à l'horizon 2015 en ciblant particulièrement les cultures vivrières et l'élevage.

- Le FED répond également bien aux enjeux et aux besoins de développement du Ghana. Avec la nouvelle programmation 2014-2020, il s'est engagé vers de nouveaux secteurs (agriculture, et protection sociale et emploi) qui sont adaptés aux évolutions du pays en allant dans le sens d'un renforcement de ses capacités de développement. Historiquement fortement investie en matière d'infrastructures, notamment sur des projets de construction de routes (10ème FED), l'Union européenne a engagé une transition de son partenariat avec le Ghana en privilégiant désormais les secteurs sociaux, l'appui au secteur privé et la bonne gouvernance.

Si la pertinence des secteurs retenus dans le cadre du FED est rarement remise en cause, l'exigence de rationalisation sectorielle accrue, positive de point de vue d'harmonisation, a créé des tensions logiques en impliquant de renoncer à certains secteurs pour se concentrer sur d'autres. Les choix effectués, s'ils restent pertinents du point de vue des besoins, n'ont pas toujours été conformes aux premières volontés des pays bénéficiaires. Ces tensions ont été notamment visibles dans les pays où l'Union européenne s'est retirée de secteurs prioritaires « traditionnels » du 10ème FED, tels que les transports et les infrastructures (voir dans la partie Résultats).

Des procédures de mise en œuvre de l'aide-projet qui ne recourent pas suffisamment aux systèmes nationaux

Globalement, le recours aux appuis budgétaires a permis de **faire reposer une part croissante de l'enveloppe du 10ème FED sur les systèmes des pays partenaires.** Cependant, les procédures appliquées pour mettre en œuvre les enveloppes d'aide-projet (procédures de gestion décentralisée) impliquent au contraire la mise en œuvre de systèmes de gestion parallèles qui ne s'alignent que trop peu sur les procédures nationales des pays, comme le confirment 33% des répondants à l'enquête de perception[49].

Ainsi, l'utilisation des cellules d'appui aux **ordonnateurs nationaux** pour mettre en œuvre les activités financées par le FED dans certains pays a impliqué la création d'unités parallèles d'exécution des projets, opérant parallèlement au reste de l'administration partenaire. Dans ce sens, l'aide fournie par l'UE au renforcement des capacités est axée non sur le renforcement général des capacités de l'État mais sur la nécessité de veiller à ce que leurs agents soient en mesure d'appliquer les procédures complexes de l'UE.

3.2.2. Harmonisation de l'aide : un partenaire européen qui joue bien le jeu de la coordination entre bailleurs

Une rationalisation sectorielle poussée, qui permet à l'UE de cibler des secteurs sur lesquels elle apparaît complémentaire aux autres bailleurs

Une concentration sectorielle de l'aide européenne a été l'une des mesures décidées lors des réformes de la gestion de l'aide de 2000.

Conformément à ce principe, **les ressources du 10ème FED ont été concentrées sur un nombre limité de secteurs**. Ainsi, presque 50% des crédits nationaux du FED ont été programmés sur deux secteurs, à savoir l'infrastructure et la gouvernance démocratique. Un tiers des ressources du 10ème FED a été alloué pour un appui budgétaire global. Pour 90% des

[49] Enquête EY, 2014

programmes indicatifs nationaux, environ 85% des ressources de chaque programme sont focalisées sur un seul secteur en dehors de l'appui budgétaire.

Le Programme pour le changement vise à encore renforcer cette dynamique de rationalisation sectorielle dans le cadre du 11ème FED en la justifiant par une utilisation plus stratégique de ressources limitées et une masse critique de financements dans des secteurs clés qui maximise l'effet de levier pour le donateur, tout en garantissant un centrage clair de l'expertise et une meilleure visibilité pour l'UE. Une telle rationalisation contribue également à réduire les coûts de transaction pour les pays partenaires.

Ainsi, l'objectif de la programmation du 11ème FED est de concentrer son action sur un maximum de **trois secteurs par pays[50],** à l'exception de certains pays, notamment les Etats fragiles, qui pourront sélectionner un quatrième secteur de concentration. La possibilité d'inclure un soutien spécifique à la société civile dans les ACP est également prévue dans les PIN. Le choix des secteurs doit être basé sur les besoins en développement et les objectifs de développement des pays partenaires, tels que définis par la délégation de l'UE, tout en donnant la priorité aux secteurs indiqués dans le programme pour le changement (démocratie, droits de l'homme et Etat de droit, protection sociale, éducation, santé et emploi, agriculture durable, énergie, climat des affaires et intégration régionale). Elle doit prendre en compte une réelle appropriation et pertinence des politiques et priorités sectorielles du pays, les résultats et l'impact attendus, l'avantage comparatif de l'UE, la continuité et la cohérence avec les cycles précédents, les capacités de la délégation de l'UE, etc.

L'UE : un acteur très impliqué dans les cadres de dialogues inter-bailleurs dans les pays

L'Union européenne est largement appréciée par les Etats membres, mais aussi par les pays partenaires, pour son implication dans le cadre de dialogues inter bailleurs dans les pays partenaires.

- Au Sénégal, par exemple, la DUE est membre des deux importants groupes de coordination (G50, G20) et de plusieurs groupes thématiques, en lien avec les secteurs de concentration du FED. Au moment de l'évaluation, l'UE préside ainsi le groupe élargi des bailleurs (G50) ce qui lui confère un rôle de premier plan dans le dialogue avec le gouvernement sénégalais. Dans ce cadre, les interlocuteurs rencontrés, soulignent la volonté de l'UE de porter les messages de la communauté des bailleurs au gouvernement sénégalais. Par ailleurs, la DUE tient à participer au dialogue sectoriel existant au niveau national dans tous ses domaines d'intervention. Ainsi, elle préside les groupes de coordination thématiques « Finances Publiques » et « Environnement », elle co-préside le groupe « Hydraulique urbaine et l'assainissement » (avec l'AFD) et joue un rôle de co-facilitateur du groupe « Aide au commerce ».
- De la même manière, au Ghana, l'UE est un acteur de l'aide apprécié pour sa capacité à animer le dialogue avec le gouvernement ghanéen, malgré les difficultés et incompréhensions apparues en 2013 à la suite de la suspension du versement de l'aide budgétaire globale. L'Europe est aussi reconnue pour la qualité de sa concertation avec ses homologues nationaux et pour sa capacité à organiser des consultations larges impliquant tous les acteurs du pays (société civile, acteurs privés, etc.). L'UE joue son rôle actif dans l'animation de la concertation interbailleurs. Elle co-préside actuellement le groupe de coordination des bailleurs (GDPG), se montre très active au sein du MDBS

[50] Conformément aux préconisations du Programme pour le changement.

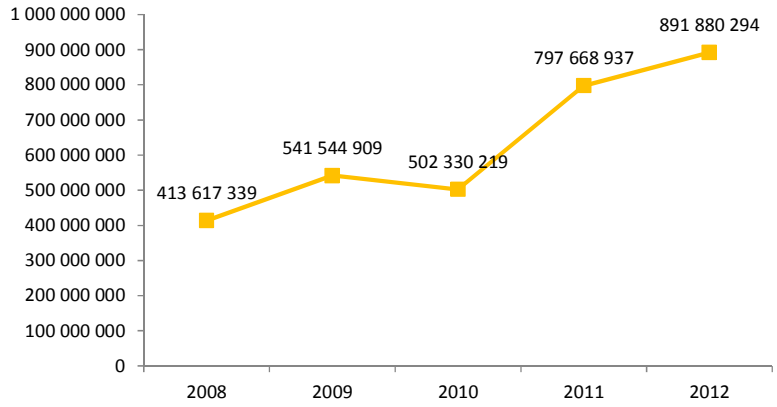
(*multidonor budget support*), et joue un rôle de pilote au sein de plusieurs groupes de travail sectoriels (gouvernance/ décentralisation et transport notamment).

Un recours croissant à la gestion conjointe, mais qui ne répond pas véritablement à un impératif de division du travail

L'harmonisation de l'aide passe aussi par une plus grande division du travail entre les partenaires européens et d'autres PTF ; celle-ci semble mise en pratique par un recours croissant à **la gestion conjointe**, alors que le recours à la **délégation de gestion**[51] reste encore très limité (voir le chapitre 5.3).

En effet, début 2000, la Commission a décidé d'accroitre 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 Mds€ des ressources du FED ont été ainsi acheminés par les organisations internationales en mode de gestion conjointe sur la période 2008-2012.

Figure 27 : Evolution des montants acheminés à travers la gestion conjointe



Source : Données transmises par la Commission européenne

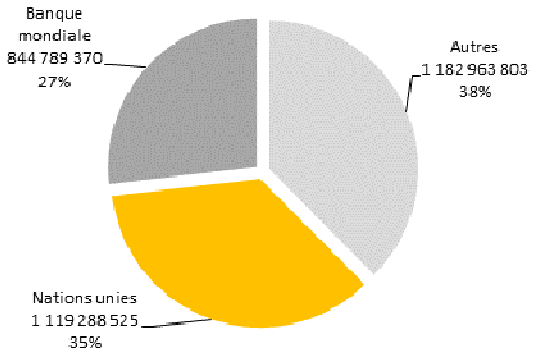
Sur cette période, les organisations des Nations unies sont les premiers bénéficiaires de la gestion conjointe avec 35% des fonds (soit plus d'un milliard d'euros), suivi par la Banque mondiale (27% des fonds, soit plus de 800 M€).

Parmi les « autres », l'on dénombre une centaine des organisations internationales, et notamment l'Union africaine (509 millions d'euros), la BERD (334 millions d'euros) ou encore Organisation internationale pour les migrations (111 millions d'euros) sur la même période.

Un tiers de ces fonds est contracté directement depuis Bruxelles.

[51] Processus par lequel un État membre ou la Commission européenne met en œuvre des projets élaborés ou financés par d'autres bailleurs européens.

Figure 28 : Les fonds du FED transitant par les organisations internationales (2008-2012)



Source : Données transmises par la Commission européenne

Figure 29 : Les 10 principales délégations de l'UE ayant recours à la gestion conjointe

Délégation en charge	Montant
Bruxelles*	1 245 317 849
Nigeria	299 308 673
Ethiopie	159 660 879
Kenya	159 035 989
Barbade	106 733 042
Liberia	100 180 000
Zimbabwe	98 063 379
Zambie	79 161 096
RDC	70 032 119
Côte d'Ivoire	62 213 455

Source : Données transmises par la Commission européenne

Si certaines évaluations soulignent un impact positif (une occasion unique d'opérer dans des contextes difficiles, de tirer profit de l'expertise des Nations Unies, d'offrir des possibilités de dialogue avec les pays partenaires)[52], l'intérêt de faire transiter des fonds européens par des organisations internationales a pu également être remis en cause.

Le recours par l'UE à la gestion conjointe serait selon certains moins fondé sur l'analyse approfondie de la valeur ajoutée et l'efficacité de ces partenaires[53] que sur la volonté de déléguer la gestion des fonds pour en assurer un meilleur taux d'exécution, notamment compte tenu des procédures de mises en œuvre du FED complexes et les ressources humaines limitées dans certaines délégations de l'UE. De plus, le recours à cette modalité est souvent

[52] L'examen par les pairs de l'UE. CAD, OCDE, 2012.

[53] Cour des comptes européenne, Rapport spécial n° 15 /2009 relatif à l'assistance communautaire mise en œuvre par l'intermédiaire d'organisations des Nations unies: prise de décision et contrôle, Rapport spécial No. 15/2009, CCE, Luxembourg.

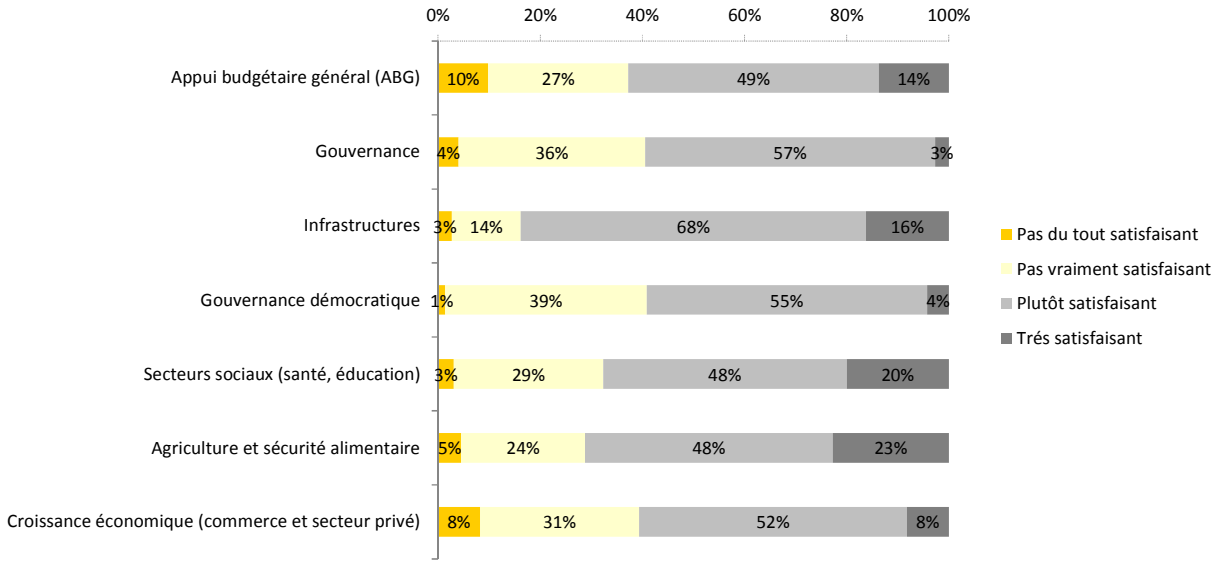
jugé plutôt décevant, notamment par rapport au manque de la redevabilité, transparence, suivi et visibilité du financement de l'UE donnée par les organisations internationales concernées sur le terrain.

3.3. Résultats connus et avantages comparatifs du FED

3.3.1. Résultats et perceptions de l'outil « FED »

L'Europe, à travers le FED, est perçue comme un contributeur important au développement des pays bénéficiaires qui reconnaissent sa valeur sur un certain nombre de secteurs dans lesquelles elle est considérée comme particulièrement experte et efficace.

Figure 30 : Selon vous, les résultats obtenus par la Commission européenne via les financements du 10ème FED dans les principaux secteurs d'interventions prioritaires dans le pays dans lequel vous travaillez sont-ils satisfaisants ?



Source : Enquête EY, 2014, question 32

3.3.2. Résultats par secteur

Aide budgétaire

Les appuis budgétaires (globaux et sectoriels) constituent une modalité de l'aide privilégiée de l'UE conformément aux engagements pris dans le cadre de l'agenda d'efficacité de l'aide. Les différents études et rapports[54], ainsi que les entretiens menés dans le cadre de l'évaluation mettent en avant des appréciations suivantes quant aux résultats et à la gestion des appuis budgétaires par la Commission:

[54] *Rapport spécial. Gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les États ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie*, Cour des comptes européenne, 2011, *Commission Staff Working Paper: 10th EDF Performance Review*, European Commission, SEC (2011)1055 final.

- **Des résultats globalement positifs des appuis budgétaires** ont été soulignés dans plusieurs évaluations des programmes pays, notamment en ce qui concerne l'amélioration du dialogue avec les pays partenaires, l'amélioration de l'harmonisation et de la coordination entre les pays donateurs, l'amélioration de la gestion des finances publiques, l'effet positif sur l'allocation des ressources vers les secteurs sociaux ainsi que le rôle important et positif des appuis budgétaires en termes d'accompagnement et de stimulation des réformes des politiques publiques dans les pays partenaires. **Cependant, les évaluations des appuis budgétaires menées actuellement par la Commission ne permettent pas de déterminer si l'appui budgétaire peut contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté**, et dans quelles circonstances. Selon la Cour des comptes européenne, les rapports relatifs à l'appui budgétaire général établis par la Commission à l'intention des parties prenantes externes sont généralement centrés sur les possibilités d'améliorer les modalités d'octroi de l'aide, mais fournissent relativement peu d'informations sur son incidence réelle.
- Face à ces constats et compte tenu de l'utilisation importante à cette modalité dans le cadre du FED, les institutions de l'UE s'efforcent de tirer profit de manière constructive des leçons qui se dégagent de leur expérience du soutien budgétaire, en tirant des enseignements de la manière dont il a été géré et utilisé à ce jour pour proposer une approche nouvelle.
- Selon la Communication sur "La future approche de l'Union Européenne pour l'appui budgétaire aux pays tiers », adoptée le 13 octobre 2011, des efforts ont été déployés par la CE afin d'améliorer la qualité des évaluations des appuis budgétaires, y compris un travail sur une méthodologie d'évaluation, la mise en place de formations, l'intégration du suivi des ABG et des ABS dans les nouveaux ROM (à partir de 2015 a priori).
- **Un recours croissant à l'aide budgétaire** a pesé lourdement sur le choix des secteurs, avant même que les délégations aient défini les objectifs sectoriels de l'UE et évalué quelle modalité d'aide (ou mélange de modalités d'aide) serait la plus appropriée dans le contexte spécifique d'un pays donné. Les entretiens menés sur le terrain suggèrent que, dans le cadre du 11ème FED, la Commission européenne aurait opté davantage en faveur de l'aide budgétaire sectorielle. Cette évolution se justifie par le fait que le dialogue et le cadre de suivi de l'aide budgétaire globale se concentrent sur les indicateurs sociaux (en lien avec la stratégie de réduction de la pauvreté) et macroéconomiques. Le recours à l'aide budgétaire sectorielle permettrait d'avoir un dialogue sectoriel davantage en lien avec la spécialisation du FED.
- **Une contribution utile de la Commission européenne à la structuration de cadres de dialogue entre les donateurs concernés par l'aide budgétaire globale**. En effet, un dialogue politique entre le gouvernement et les bailleurs de fonds, élément clef de l'appui budgétaire, a été instauré dans certains pays avec quelques difficultés (Sénégal, Burundi), notamment pour la définition de la matrice de mesures communes. . Cependant, le rôle très constructif de la CE a été souligné pour aboutir à un consensus sur la matrice de mesures finalement validée par tous les membres. Cette pratique diffère de la Banque mondiale qui a tendance à promouvoir son propre agenda au détriment des positions des autres bailleurs de fonds.

Les infrastructures

Selon le rapport de la CE, le principal défi pour l'UE dans le secteur des infrastructures dans le cadre du 10ème FED a été d'élargir le champ d'application des instruments du FED en travaillant avec des banques multilatérales et des pays non membres de l'UE et en donnant la priorité à l'amélioration de la gestion des projets pour accélérer la livraison des infrastructures. L'exploitation des synergies entre les différents programmes tels que les PIN et les PIR a constitué un autre défi.

Dans le cadre du 10ème FED, les **transports** étaient un secteur prioritaire pour environ 30 pays ACP. Au Sénégal par exemple, le FED a financé la majorité des grands axes nationaux. L'approche adoptée par la CE pour le 11ème FED est de financer les infrastructures (pas seulement les routes) par du **mixage prêt dons (**mélange de subventions du FED avec des prêts ou des mécanismes de partage des risques, des facilités d'investissement, y compris ceux des Etats-membres) et par les **programmes indicatifs régionaux**. Les PIN pourront continuer de financer le renforcement des capacités dans la gouvernance des infrastructures routières. Une des raisons avancée est que les investissements dans le transport n'ont pas toujours eu les résultats ou la durabilité attendus (dégradation importante des routes faute des financements suffisants pour l'entretien des routes). Par ailleurs, la volonté de financer les infrastructures (pas seulement les routes) par du mixage permet d'obtenir des financements additionnels qui constituent un effet de levier.

En ce qui concerne les résultats dans le sous-secteur de l'eau, de l'assainissement, selon les estimations du rapport de la Commission européenne, au cours de la période 2004-2009, un total de 27,7 millions de personnes dans les pays ACP ont pu avoir accès à l'eau potable et 6,7 millions à un assainissement amélioré[55].

Des initiatives spécifiques ont été mises en place pour améliorer les impacts dans ce secteur, telles que la **facilité d'investissement pour l'eau**[56] **destinée au pays ACP (**en 2011, le 10ème FED avait également bénéficié de 200 millions d'euros au titre de cette facilité d'investissement) ou encore le module de préparation des projets dans le secteur de l'eau dans les pays ACP (**ACP Water Project Preparation Facility**) visant à financer l'assistance technique pour la préparation de projets dans le secteur de l'eau et de l'assainissement via laquelle elle a versé 3 millions d'euros sur la période 2008-2011. La BEI a été impliquée dans 8 projets dans le cadre de la facilité d'investissement de l'UE pour l'eau pour un montant total de 325 millions d'euros (33% venait de la CE et le reste venait de la BEI et d'autres institutions financières internationales). Selon les estimations faites par le rapport de la Commission européenne, ces projets auraient permis de donner un accès à l'eau potable à environ 3 millions de personnes.

En ce qui concerne le sous-secteur secteur de l'énergie, le « Partenariat Afrique-UE pour l'Energie » (PAEE) a été lancé lors du sommet Afrique-UE de Lisbonne en décembre 2007 afin de porter sur la scène des négociations les trois questions clés que sont **la sécurité énergétique, d'accès à l'énergie et de changement climatique.** Il s'inscrit en tant que cadre à long terme destiné à faciliter un dialogue politique et une coopération structurés entre l'Afrique et l'UE sur des questions énergétiques revêtant une importance stratégique.

[55] *Commission Staff Working Paper: 10th EDF Performance Review*, European Commission, SEC (2011)1055 final.

[56] Subventions pour des projets d'investissement et des projets de la société civile sur la gouvernance de l'eau et des conditions sanitaires dans les pays ACP

A ce propos, on note que le secteur de l'énergie est davantage considéré comme secteur prioritaire dans les PIN et les PIR à partir du 10ème et sous le 11ème FED en préparation. L'action du FED a été soutenue par deux nouveaux instruments :

- **La facilité Energie** lancée en 2006 et fonctionnant sous forme d'appels à propositions a permis le financement de 74 projets en Afrique et aurait contribué à 6,7 millions de bénéficiaires. La Commission européenne avait abondé cette facilité d'investissement à hauteur de 200 millions d'euros en 2011. Elle a été ensuite réabondée à hauteur de 30 M€ pour l'Afrique de l'Ouest dans le cadre du PIR (comité FED novembre 2013).
- En 2012, un financement de 1 milliard d'euros (avec des fonds non-engagés des PIR après la revue à mi-parcours) a été attribué dans le cadre de l'initiative **Energie durable pour tous qui vise à** pallier les déficiences de l'infrastructure énergétique, notamment dans les zones rurales, dans les pays en développement.
- **Le fonds fiduciaire pour les infrastructures en Afrique (ITF) :** Opérationnel depuis juin 2007, le fonds est géré par la BEI. Il a pour objectif d'attirer et de mobiliser des ressources financières et des compétences techniques à l'appui d'investissements dans les infrastructures régionales en Afrique subsaharienne. D'après les données publiées par le fonds lui-même en 2013, le coût total des projets pour l'ensemble des opérations de subvention est estimé, à ce jour, à 3,9 milliards d'euros. En septembre 2013, le total cumulé des subventions approuvées par le FFI s'élevait à 385 millions d'euros.

Gouvernance

Le secteur de la gouvernance a été un secteur de concentration ou un secteur hors concentration ou abordé de façon transversale dans une grande partie des pays ACP à travers les questions telles que le respect des droits de l'homme, la démocratisation, la primauté du droit, l'accès à la justice, l'égalité des sexes, la gestion des flux migratoires, l'accès aux services publics de base, la réactivité et l'efficacité de l'Etat, la transparence des institutions, la gestion durable des ressources et la promotion du développement économique durable. Sur ces thèmes, l'UE porte assistance aux structures gouvernementales à l'échelon local, régional et national.

De manière globale, les entretiens menés dans le cadre de mission pays soulignent que dans le domaine de gouvernance, l'UE apparaît comme un partenaire compétent, doté d'un bon niveau d'expertise, et qui s'est montré capable de fédérer les autres bailleurs en assumant un rôle de leader clair. Son rôle dans la conduite de la réforme électorale du Ghana par exemple a été apprécié par le gouvernement (par exemple au travers de son soutien à la Commission des média, à la Commission nationale en matière d'éducation civique, etc.). Sa participation au projet STAR-Ghana, aux côtés du DFID, contribue à renforcer la place de la société civile et du parlement.

La priorité donnée à la gouvernance s'est également traduit par la mise en place d'un mécanisme de tranche incitative à la gouvernance permettant aux pays partenaires ACP d'avoir accès à un financement supplémentaire à condition qu'ils s'engagent à mener des réformes en matière de gouvernance. Résultat de cette initiative, soixante-sept pays ACP ont élaboré des plans de réforme et ont reçu un financement prélevé sur la réserve de 2,7 milliards d'euros constituée à cet effet.

Une étude lancée au printemps 2011 pour évaluer l'efficacité du mécanisme pour la promotion de la bonne gouvernance dans les Etats ACP note plusieurs limites et contradictions de ce mécanisme :

- Le manque d'appropriation par les Etats partenaires et une remise en cause des principes d'appropriation et d'égalité dans le partenariat posés par l'Accord de Cotonou : le processus d'élaboration unilatérale des profils gouvernance des pays partenaires par les Délégations de l'UE et les Etats membres a rendu l'appropriation de la stratégie et des réformes délicate. Les plans d'action gouvernance ont été constitués sur la base de faiblesses identifiées par les bailleurs seuls et ils n'ont pas fait l'objet de consultation avec la société civile ou les parlementaires.
- L'évaluation des performances se fonde sur les engagements pris par les Etats ACP et non sur la réalisation de ces engagements.
- La tranche incitative n'a pas toujours été accordée conformément au principe ayant justifié sa création. L'étude cite les cas où la CE a octroyé de façon trop généreuse, pour maintenir de bonnes relations avec un Etat, sans que celui-ci ait fait de progrès notable en termes de gouvernance, ce qui altère la crédibilité de l'action de l'UE.
- La tranche incitative n'aurait pas eu qu'un impact limité sur l'adoption de réformes en matière de gouvernance, à la fois parce qu'elle a été appliquée de façon uniforme, sans prise en compte des particularités des Etats ACP, et pace quelle a été délivrée avant la mise en œuvre des réformes.

Les discussions sur la tranche incitative ont également permis d'évoquer l'approche européenne en faveur de la gouvernance dans son ensemble. La France a émis plusieurs propositions (en cours de discussion avec la CE) pour améliorer l'intervention de la CE en la matière (processus inclusif de définition des profils de gouvernance, définition de plan d'action gouvernance moins ambitieux, et plus réalistes, suivi plus étroit du respect des engagements pris par les Etats ACP, octroi plus pragmatique et moins politique de la tranche incitative).

4. Cohérence du 10ème FED avec les priorités de la politique de coopération au développement de la France (Q3)

Préalable méthodologique :

Ce chapitre répond à la question évaluative n°3 : *Dans quelle mesure les objectifs et priorités de développement de la France et ceux du FED sont-ils cohérents (complémentaires et/ou alignés) ?*

Le bien-fondé de la contribution de la France au FED peut être apprécié au regard de la cohérence entre l'évolution des orientations stratégiques, sectorielles et géographiques du FED avec les priorités de la politique française de coopération au développement.

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

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

Cette analyse est ensuite complétée (question évaluative n° 5) par l'appréciation de la complémentarité des instruments utilisés par la France et l'UE.

Principales conclusions :

- **Les visions de la France et de la Commission européenne 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 : (i) la lutte contre la pauvreté, (ii) la croissance inclusive et (ii) 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.
- **La convergence sectorielle entre le FED et les priorités de la coopération au développement de la France est relative.** Parmi les secteurs prioritaires de la France, la gouvernance et le soutien à la croissance constituent les domaines les mieux pris en compte par les interventions du 10ème FED. En revanche, d'autres secteurs (agriculture, santé, éducation) ont été moins pris en compte, notamment en raison de la forte concentration sectorielle des allocations du 10ème FED sur la gouvernance et les infrastructures. Les orientations sectorielles annoncées dans le Programme pour le changement mettent toutefois l'accent sur ces secteurs (notamment l'agriculture et la sécurité alimentaire), et sont similaires aux priorités de la France.
- **Sur un plan géographique, le FED offre à la coopération au développement de la**

France un effet de levier significatif dans la mesure où ses financements sont principalement concentrés sur les pays d'Afrique sub-saharienne, prioritaires pour la coopération française.

4.1. Cohérence des stratégies

Une vision partagée des enjeux de la coopération au développement

L'évolution récente des priorités de la politique européenne de coopération, illustrée notamment par l'adoption du « Programme pour le changement », rapproche les visions de la coopération au développement de l'UE et de la France.

Depuis 2012, le « Programme pour le changement » bien qu'il ne remplace pas le « Consensus européen pour le développement » adopté en 2005, est considéré comme le principal document d'orientation politique pour les futurs instruments de coopération au développement de l'UE, y compris pour le FED et sa programmation.

Quant aux orientations stratégiques de la politique française en faveur du développement, elles ont été formalisées dans un **document cadre pour la politique de coopération**, élaboré et publié en 2011[57]. Les orientations poursuivies par la France au sein de l'UE ont été précisées fin 2010 avec la définition d'une stratégie française pour la politique européenne de développement intitulée « Quelle politique européenne pour le développement ? ». Ce document précise les propositions françaises pour la politique européenne de coopération au développement au sens large, et pas uniquement pour le FED.

Par cette stratégie européenne, la France cherche à inscrire sa contribution au budget européen et au FED dans une logique de synergies avec l'ensemble de sa politique de développement, c'est-à-dire obtenir via les financements européens un effet de levier sur ses priorités et objectifs.

Les analyses des orientations stratégiques du Programme pour le changement et de celles de la France ont permis d'identifier de nombreux points de convergence : une vision commune des principaux enjeux de la coopération au développement, y compris la notion des partenariats différenciés.

Tableau 2 : Orientations stratégique de l'UE et de la France en matière de coopération au développement

	France « Document cadre »	UE/ FED « Programme pour le changement »
Objectifs globaux	► lutte contre la pauvreté et les inégalités, ► croissance durable et équitable pour les populations les plus défavorisées, ► biens publics mondiaux : actions visant à relever les grands défis	► réduction de la pauvreté et plus particulièrement soutient à la réalisation des OMD ► croissance inclusive et durable au service du développement humain ► droits de l'homme, démocratie,

[57] Coopération au développement : une vision française. Document cadre publié en 2011.

	planétaires notamment dans les pays émergents (maîtrise du réchauffement climatique, etc.) ► stabilité mondiale et Etat de droit	et la bonne gouvernance

Source : Coopération au développement : une vision française. Document cadre publié en 2011, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité 2conomique et social européen et au comité des régions, Accroitre l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement, COM (2011) 637 final

A l'exception du thème spécifique de la préservation des biens publics mondiaux, qui relève davantage de l'action de la France dans les pays émergents (hors champ du FED), **la formulation des objectifs globaux de la coopération européenne est très similaire à celle de la France (réduction de la pauvreté et en particulier le soutien à la réalisation des OMD, la promotion à la croissance inclusive et la gouvernance démocratique).**

En ce qui concerne **la gouvernance démocratique,** le « Programme pour le changement » marque une évolution de la politique européenne de coopération vers une approche qui se concentre davantage sur le soutien aux droits de l'homme, sur la démocratie et sur la bonne gouvernance. Cette priorité se traduit par un soutien accru à cette thématique, y compris à travers les incitations financières aux réformes (mécanismes de tranche incitative à la gouvernance). Cet accent mis sur la gouvernance coïncide avec l'accent mis de plus en plus sur les questions liées à la bonne gouvernance dans les politiques bilatérales des États membres de l'UE, y compris la France.

L'attention portée par ce nouveau programme à **la croissance inclusive et durable au service du développement humain** est en phase avec les priorités de la France en la matière. La France et la CE insistent sur la création d'emplois et de richesses. Pour concrétiser cette approche fondée sur les valeurs, la CE suggère de créer des programmes de soutien à l'éducation, à la santé, au monde des affaires, à l'agriculture et à l'énergie. Elle portera en outre une attention particulière aux activités d'aide au commerce et au recours accru au mixage prêts-dons.

A ce sujet, la CE a adopté **une approche différenciée des modalités d'aide et des partenariats,** accord avec celle utilisée par la coopération française depuis 2009 et entérinée dans le Document cadre. **Cette approche qui permet de faire coïncider les enjeux de développement, les géographies, les instruments et les moyens**, confirme les évolutions des années 2000 qui ont vu se développer de nouvelles formes de coopération avec les pays émergents, et acte la nécessité de mettre en place des partenariats spécifiques en fonction des enjeux propres à chaque catégorie de pays. Pour se préparer à utiliser davantage les mécanismes de mixage (subvention et prêt), EuropeAid a créé une unité en charge des instruments financiers. Son rôle consiste à promouvoir les relations avec la BEI et d'autres institutions financières européennes (telles que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement), avec les organismes des États membres de l'UE (KFW en Allemagne, AFD en France, la banque autrichienne de développement (OeEB), Lux-Development, etc.) et avec les institutions financières internationales. Le premier mécanisme de mixage prêts-dons a été créé en 2007 et était destiné à l'Afrique subsaharienne. Il s'agit du Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures établi pour promouvoir l'investissement dans des infrastructures régionales en Afrique.

4.2. Cohérence des secteurs

Une convergence des secteurs relevant du soutien à la croissance et de la gouvernance

Cinq secteurs prioritaires de coopération sont retenus par la France depuis 2009 : i) la santé, ii) l'éducation et la formation professionnelle, iii) l'agriculture et sécurité alimentaire, iv) l'environnement et développement durable et v) soutien à la croissance, auxquels est associé un **objectif sectoriel de promotion de la gouvernance démocratique, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme**[58]**.**

L'analyse des secteurs financés dans le cadre du 10ème FED montre une cohérence importante pour les secteurs relevant du soutien à la croissance, notamment les infrastructures (24,9% des ressources du 10ème FED). Le FED a ainsi permis de financer principalement les infrastructures routières, un domaine que la France soutient dans les institutions multilatérales auxquelles elle contribue, mais qu'elle finance relativement peu avec des moyens bilatéraux.

Comme mentionné plus haut, le secteur de a gouvernance est également une priorité forte partagée entre la France et la CE. D'autres secteurs ont été moins bien couverts, compte tenu d'une forte concentration sectorielle des allocations du 10ème FED.

Tableau 3 : Allocation des ressources du 10ème FED en faveur des secteurs prioritaires de la France

Secteurs prioritaires de la coopération française	Pourcentage des ressources du 10ème FED
Soutien à la croissance (secteur privé, commerce, infrastructures)	**28,60%** *dont infrastructures (transport) 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%**
Education et formation professionnelle	**2,10%**

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

[58] Les cinq priorités sectorielles du CICID de 2009 apparaissent de manière seulement indirecte tout au long du Document cadre, tandis que la stabilité et la consolidation de l'Etat de droit font au contraire l'objet d'un enjeu prioritaire spécifique (parmi les quatre enjeux du DCCD).

L'investissement plus faible du FED dans les secteurs sociaux (la santé ou l'éducation) n'est pas nécessairement en opposition avec les priorités françaises si cette situation résulte d'une division de travail entre les différents bailleurs en accord avec les priorités des pays partenaires. La France par exemple, a choisi de poursuivre ses objectifs en matière de santé dans le cadre de ses dotations aux fonds spécialisés et dédiés à cette thématique (comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme – contribution de 360 M€ par an ou le mécanisme IFFIm[59] – contribution d'environ 20 M€ par an). Il est également important de noter, que le soutien de la CE à ces secteurs est souvent indirect, à travers les appuis budgétaires globaux, qui financent de manière globale les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, et qui ont mobilisé 29,30% des ressources du 10ème FED.

Néanmoins, le Programme pour le changement marque à ce titre une évolution intéressante dans la mesure où il recommande de maintenir à 20% le soutien de l'UE à l'inclusion sociale et au développement humain (protection sociale, santé, éducation et emploi – donc une catégorie un peu plus large).

En outre, à la suite de la revue à mi-parcours du 10ème FED, a été lancée en 2010 **l'initiative OMD** qui vise à accélérer les progrès en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), notamment dans les secteurs sociaux. Elle combine un financement de 1 milliards d'euros ciblé sur les objectifs (lutte contre la faim et la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle et assurer l'accès à des installations sanitaires de meilleure qualité) dans 36 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Elle compte également avec un financement axé sur les performances à destination des pays qui ont fait preuve d'efficacité dans la mise en œuvre de l'aide (le montant de cette initiative s'élevé en 2011 à 700 millions d'euros).

Les orientations sectorielles du Programme pour le changement semblent également renforcer l'accent mis sur les secteurs tels que l'agriculture et la sécurité alimentaire – relativement peu couverts dans le cadre du 10ème FED – mais en accord avec les priorités de la France.

Tableau 4 : Secteurs prioritaires définis dans le programme pour le changement

« Programme pour le changement »
► droits de l'homme et démocratie et autres aspects clés de la bonne gouvernance
► protection sociale, santé, éducation et emploi
► environnement des entreprises, intégration régionale et marchés mondiaux
► agriculture et énergie durables

Source : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité 2conomique et social européen et au comité des régions, Accroitre l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement, COM (2011) 637 final

La déclinaison des secteurs prioritaires de la France sur le terrain

Les missions de terrain ont confirmé ces constats ; ainsi, au Ghana, les priorités sectorielles promues par la France auprès de l'UE à Bruxelles sont déclinées dans la programmation

[59] IFFIm - *International Finance Facility for Immunisation* - qui vise, par vaccination, à accélérer l'effort de la communauté internationale dans la lutte contre la mortalité infantile.

nationale du FED : en retenant, parmi ses secteurs de concentration, la sécurité alimentaire et la gouvernance démocratique, les priorités du FED sont similaires aux orientations défendues par la France dans le cadre de sa stratégie à l'égard de l'aide au développement de l'Union européenne.

4.3. Cohérence géographique

Un soutien à l'Afrique subsaharienne défendu par la France

La politique de coopération au développement de la France accorde une priorité très nette à l'Afrique sub-saharienne ; cette priorité affichée au cours des CICID successifs depuis 2004 est assortie d'un objectif chiffré prévoyant que 60% de l'effort budgétaire en faveur du développement lui soit attribué par le biais de dons et de bonifications de prêts, en particulier en direction de ses 16 PPP. Alors que le dispositif bilatéral français est soumis à des contraintes budgétaires croissantes qui limitent le volume de ses subventions à des pays parmi les moins avancés, l'orientation des moyens des bailleurs multilatéraux et communautaires vers l'Afrique subsaharienne constitue un enjeu majeur pour la politique de coopération au développement de la France

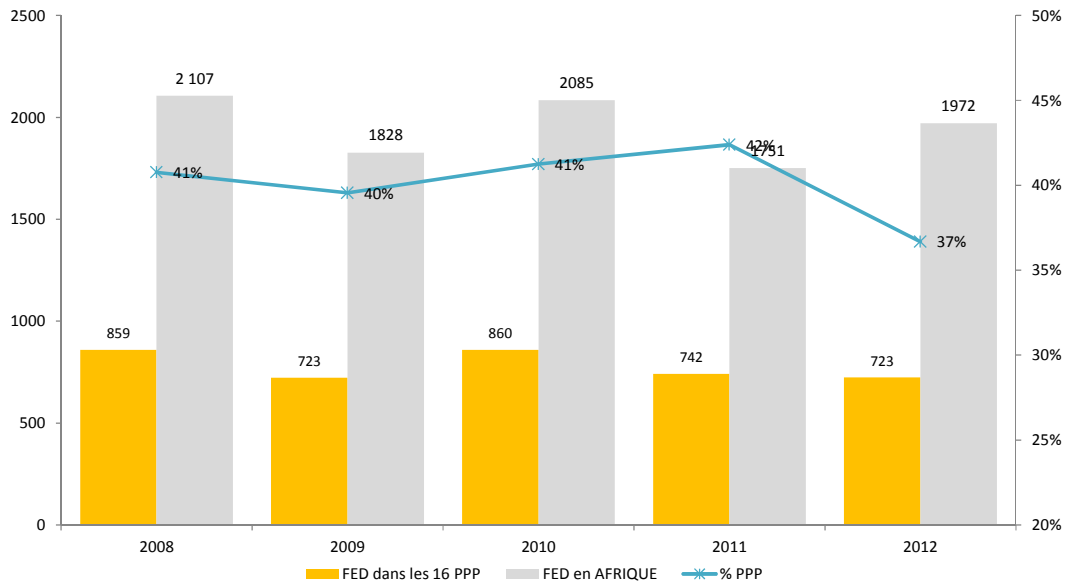
Dans ce contexte, l'Europe suit la France dans sa priorité africaine. Le Programme pour le changement souligne ainsi précisément la priorité forte donnée par l'aide européenne à l'Afrique subsaharienne et aux pays les moins avancés, qui doivent concentrer l'aide et les subventions, tandis qu'il annonce la mobilisation d'un milliard d'euros en faveur des OMD pour les pays de la zone ACP.

Le FED, instrument historiquement dédié à la priorité africaine soutenue par la France

Par nature, le FED est en parfaite cohérence avec les priorités géographiques de la France : 90% des crédits alloués par le 10ème FED sont à destination de l'Afrique subsaharienne, suivie par les Caraïbes (7%) et le Pacifique (3%).

Les **pays pauvres prioritaires (PPP)** ont reçu à eux seuls 41% de l'aide prévue dans les programmes nationaux à destination de la zone ACP du 10ème FED et représentent chaque année entre 37% et 43% des décaissements annuels du FED. Les 5 plus gros PPP bénéficiaires d'aide via la programmation nationale sont : le Burkina Faso, la République Démocratique du Congo, Madagascar, le Mali et le Niger puisqu'ils cumulent à eux cinq 21% de l'aide totale versée aux pays ACP en 2012.

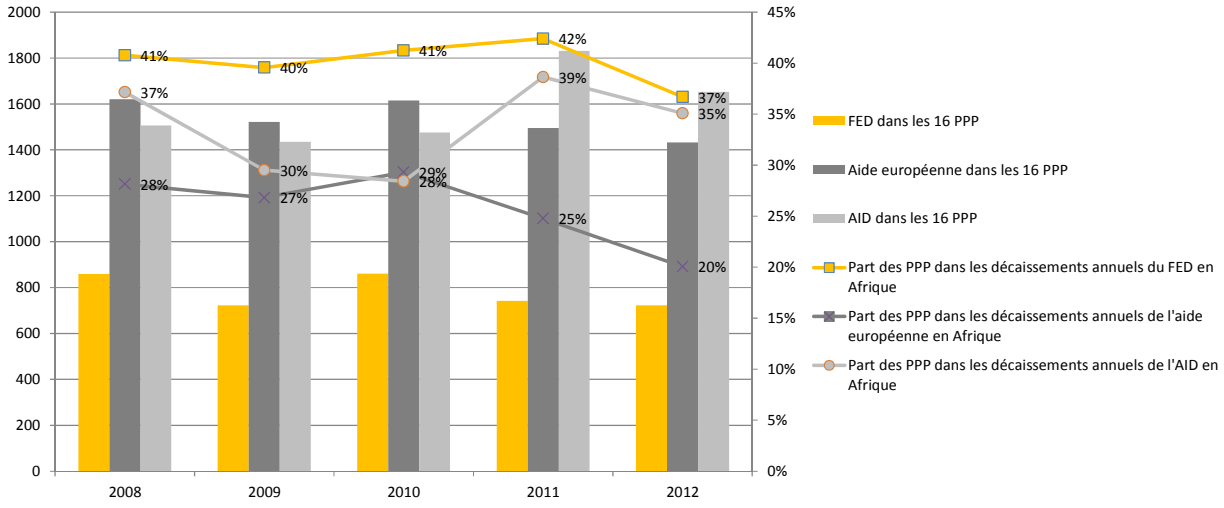
Figure 31 : Niveau de paiements annuels du FED (8ème, 9ème, 10ème FED) et part des PPP entre 2008 et 2012



Source : Statistiques OCDE

Le FED apparaît davantage orienté vers les PPP que l'AID, malgré une hausse des décaissements de l'AID en faveur des PPP à partir de l'année 2011, comme le montre le graphique ci-dessous :

Figure 32 : Niveau des décaissements et part des PPP entre 2008 et 2012



Source : Statistiques OCDE

Mais une certaine « perte de vitesse » de la priorité africaine à l'échelle de l'aide européenne dans son ensemble

La création du FED en période de décolonisation correspondait en partie à la volonté de la France de partager l'effort financier du développement de l'Afrique avec ses partenaires

européens, en échange de l'ouverture des anciens territoires sous son influence exclusive aux produits européens[60]. La décolonisation et l'élargissement de la Communauté européenne ont peu à peu étendu le champ d'intervention du FED. Initialement centré sur l'Afrique francophone, le périmètre du FED a été progressivement élargi pour soutenir les nouveaux pays indépendants d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ainsi que les pays situés dans des régions historiquement liées à d'autres Etats membres que la France.

Parallèlement, à partir des années 90, la Communauté européenne s'est dotée d'autres instruments d'aide au développement géographiques et thématiques qui couvrent l'ensemble des pays en développement et apporte des réponses ciblées à des secteurs clés (santé, sécurité alimentaire, environnement, développement de la société civile…).

D'une certaine manière, même si, en termes de volumes, le soutien du FED aux pays d'Afrique subsaharienne n'a pas diminué en valeur absolue, **l'aide européenne s'est progressivement déployée hors des zones d'influence privilégiée de la France**. 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 environ 20% actuellement.

[60] Balleix Corinne, « La politique française de coopération au développement » Cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe, Afrique contemporaine, 2010/4 n°236, p. 95- 107.

5. Complémentarité du 10ème FED avec l'aide bilatérale de la France (Q4)

Ce chapitre répond à la question évaluative n°4 : *Quelle est la complémentarité des financements du FED (substitution ou effet de levier) avec l'aide bilatérale de la France dans les PPP?*

Cadrage méthodologique :

Ce chapitre vise à apprécier l'intérêt pour la France de contribuer au FED au regard de la qualité de la coopération opérationnelle entre l'UE et les acteurs français de terrain et au regard de la complémentarité entre l'aide européenne et les instruments de l'aide bilatérale de la France.

La coopération entre l'Union européenne et la France s'inscrit dans le contexte plus général de mise en cohérence des programmes européens et de recherche d'une division du travail renforcée dans la mise en œuvre de l'aide européenne. C'est pourquoi l'analyse de complémentarité du 10ème FED avec l'aide bilatérale de la France est systématiquement replacée dans un premier temps dans une analyse des interactions entre l'UE et l'ensemble des Etats membres.

Afin d'y répondre, trois niveaux d'analyse sont proposés :

- La complémentarité des stratégies, en appréciant notamment les efforts entrepris dans le cadre de la programmation conjointe qui doit contribuer à l'émergence d'une véritable politique européenne consolidée ;
- La qualité du dialogue entre partenaires européens d'une part et les progrès réalisés en matière de division du travail, à travers, entre autres, la mise en place de nouvelles procédures comme la délégation de gestion ;
- L'analyse de la coopération opérationnelle entre les deux partenaires au travers de projets conjoints et de projets en cofinancement.

Principales conclusions :

- La programmation conjointe engagée depuis 2012 dans plusieurs pays partenaires commence à porter ses fruits dans plusieurs pays ACP mais est confrontée à certaines difficultés.
- La France est très impliquée dans ce processus, notamment au niveau stratégique.
- La programmation conjointe a permis d'établir dans un grand nombre de pays une analyse commune de la situation du 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. Ce processus a ainsi inspiré la programmation du 11ème FED.
- **Cependant, la division de travail entre partenaires européens** est confrontée à des

enjeux de souveraineté et d'influence et devra être renforcée dans les années à venir..

- En particulier, la recherche d'une meilleure complémentarité entre les partenaires européens à travers le recours à la délégation de gestion, qui reste encore limitée au niveau global (1,5% du FED), notamment en raison de lourdeurs administratives importantes, même si **la France en est le premier bénéficiaire.**
- **Les modalités d'intervention du FED (dons) présente une complémentarité évidente avec les prêts concessionnels de l'aide bilatérale de la France**. Compte tenu de la nature de la coopération bilatérale française qui ne favorise pas les subventions, la possibilité de mixage des modalités (prêts-dons) crée des opportunités fortes en termes d'effet de levier sur l'aide bilatérale de la France. Sous le 10ème 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 11ème FED.

5.1. Complémentarité des stratégies et des programmes

5.1.1. Préalable : le principe de complémentarité et de division du travail

Les efforts pour coordonner mieux les politiques européennes et nationales de développement remontent au début des années 2000. C'est notamment l'objet du Consensus européen pour le développement adopté en 2005, qui constitue le fondement de cette politique européenne à 27+1 et du Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail, qui en est l'instrument de mise en œuvre.

Comme le rappelle la stratégie de la France vis-à-vis de l'UE, la politique de développement de l'Union européenne doit permettre de catalyser les actions bilatérales des États membres : *« La politique de l'Union n'a pas vocation à s'ajouter simplement à l'action des États membres. Elle doit mobiliser les Européens autour d'objectifs communs, au moyen de procédures de programmation ouvertes et concertées, et contribuer ainsi à l'émergence d'une véritable politique européenne consolidée. »*

Plusieurs mesures ont été décidées afin de faciliter la coordination entre Etats membres, telles que **l'adoption des règlements des instruments de coopération au développement (ICD)**[61] mis en place en 2007 qui ont levé certains obstacles juridiques aux cofinancements d'actions européennes et aux coopérations déléguées ; d'autres initiatives pour améliorer **la division du travail** les travaux de cartographie de l'aide dans le cadre de l'atlas des donateurs, compendium des bonnes pratiques en matière de division du travail, Code de conduite, …) et les efforts en matière de programmation conjointe européenne (voir encadré 3 ci-dessous) ont également été entrepris.

Encadré 5 : Programmation conjointe

Les principes de définition de la programmation conjointe européenne ont été adoptés fin 2011. La programmation comprend en premier lieu l'élaboration d'un document contenant une

[61] Regulation (EC) No 1905/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation.

réponse européenne conjointe à la stratégie de développement du pays partenaire, une identification des secteurs prioritaires d'intervention, une division de travail et une allocation financière indicative des moyens par secteur et par bailleur. Les cycles de programmation de l'UE et des Etats membres devront être synchronisés avec ceux des pays partenaires. Ce processus pourra être élargi aux donateurs non-européens. La France a toutefois émis des réserves sur ce point mettant en avant la visibilité de l'action de l'UE, la nécessité de construire une offre européenne de financement du développement et les différences d'approches existant avec les bailleurs non européens.

Sur 11 pays pilotes identifiés, cinq (l'Éthiopie, le Ghana, le Guatemala, le Laos, et le Rwanda) ont mené l'exercice dès 2012, en vue de sa généralisation dans le prochain cadre financier pluriannuel (2014-2020).

5.1.2. Une mise en cohérence renforcée via la programmation conjointe

Un processus de programmation conjointe 2014-2020 toujours en cours

Début 2014, **le processus de programmation conjointe, enclenché de manière pragmatique dans plusieurs pays, est toujours en cours. Les trois pays ayant fait l'objet de missions de terrain en tirent des conclusions variées:**

- **Au Burundi,** la programmation conjointe, qui a démarré en 2012, même si elle a été lourde et parfois chronophage, a été réalisée dans le cadre défini. Le processus a été satisfaisant du point de vue de la CE, car il a permis un vrai dialogue et des discussions techniques approfondies. S'il a suscité un vif intérêt de la part des acteurs gouvernementaux au niveau des secteurs de concentration retenus, l'avis des Etats Membres de l'UE présents au Burundi reste plus nuancé. Ces derniers mettent en avant deux principales difficultés : i) la différence des rythmes programmatiques et/ou budgétaires qui existe entre les EM et l'UE et ii) la diversité des approches de mise en œuvre des différents partenaires qui implique des approches programmatiques différentes.
- **Au Sénégal**, la coordination et la complémentarité des actions menées par les pays membres de l'UE au Sénégal sont encore modestes, mais en progression. Le processus de programmation conjointe engagé depuis 2013, a permis des avancées en matière de coordination (convergences des programmes bilatéraux, renforcement du dialogue avec le gouvernement, meilleur échange d'informations sur le contenu de l'aide de chaque Etat membre) sans cependant aboutir à une programmation conjointe proprement dite (le prévue plutôt pour 2017).
- **Au Ghana**, le processus a démarré fin 2011 et a débouché, après une phase de consultations et de discussions entre les 8 partenaires européens, sur un projet de programme conjoint. L'ensemble des partenaires européens comme les autorités nationales et les observateurs externes constatent un réel effort d'harmonisation entre Etats membres. Certains Etats ont renoncé à certains secteurs au nom de la division du travail, et une certaine complémentarité semble avoir été recherchée par l'UE qui a, en partie au moins, veillé à compléter certains champs moins investis par ses Etats membres (secteur de l'emploi par exemple). Si le FED présente un potentiel adéquat pour soutenir et compléter l'action des bilatéraux, certains partenaires regrettent

cependant la logique ayant consisté à organiser les interventions des Etats autour de la programmation du FED plutôt que l'inverse.

Des avancées réelles en faveur d'une meilleure cohérence des secteurs d'intervention

Globalement, le processus de programmation conjointe en cours a permis d'ores et déjà des avancées non négligeables en matière de coordination. Pour la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés dans la cadre de l'évaluation, la programmation conjointe constitue une initiative très pertinente, qui va dans le sens d'une meilleure efficacité de l'aide. Elle a permis d'établir dans plusieurs pays une analyse commune de la situation du pays, partagée par l'ensemble des partenaires européens, et a donné l'occasion de discuter de manière plus approfondie sur les priorités à retenir pour le 11ème FED. En ce sens, la programmation conjointe **a constitué l'opportunité d'un meilleur dialogue entre UE et Etats membres, y compris pour la France** qui s'est particulièrement investie dans le processus (notamment au Ghana et au Burundi).

Avant de pouvoir véritablement parler de programme conjoint, un obstacle à surmonter réside dans la différence des rythmes programmatiques et/ou budgétaires qui existe entre les EM, l'UE et même les Etats ACP. Certains Etats membres ont une programmation annuelle et sans prévisibilité des ressources financières ; d'autres ont des cycles, des rythmes qui sont différents de celui du FED; d'autres enfin pratiquent un processus de programmation récurrente annuelle qui, s'il induit une flexibilité du point de vue temporel, engendre une répétition à l'infini des mêmes secteurs de concentration. Ces différences retardent le lancement du processus de programmation conjointe.

Un résultat satisfaisant pour la coopération française

Sur le terrain, les acteurs français sont globalement satisfaits des orientations prises par la programmation du 11ème FED. Les priorités sectorielles respectives de l'Europe et de la France démontrent une cohérence d'approche et des synergies potentielles dans leurs domaines d'intervention communs. Au Ghana par exemple, l'UE pourra compléter l'action de l'AFD dans le secteur de l'agriculture.

5.2. Division du travail et complémentarité des rôles et responsabilités

5.2.1. Division du travail : une concrétisation difficile

La difficulté d'identifier des chefs de file et un enjeu de souveraineté pour les Etats membres

Malgré les efforts importants récemment entrepris pour améliorer la complémentarité des actions des Etats membres et de la CE, la programmation conjointe suscite de nombreuses interrogations quant à la possibilité d'engager une véritable division du travail dans les pays.

Le processus reste encore, de l'avis de nombreux partenaires européens dans les pays, inabouti : les nouveaux programmes constituent davantage une addition de programmations nationales qu'une véritable programmation intégrée. La démarche suscite des inquiétudes, quant à la capacité des Européens à véritablement mettre en œuvre un partage des tâches. A cet égard, si le processus a certainement engagé les partenaires à réfléchir à une plus grande division du travail, celle-ci ne se reflète pas encore dans les cadres de concertation et

mécanismes de coordination interbailleurs dans lesquels l'Europe apparaît pour partie désunie. Par exemple, du point de vue de tous les acteurs rencontrés au Ghana, la division du travail entre EM européens s'est améliorée sur le papier, mais elle présente des marges de progrès importantes dans sa mise en pratique. A titre d'exemple, au Ghana, les européens n'affichent pas de chefs de file clairs dans tous les cadres de coordination sectorielle de l'aide. Certains pays ont des champs de concentration plus évidents (le Royaume-Uni sur la gestion des finances publiques, le Danemark sur l'eau, etc.), mais la duplication existe sur certains secteurs (agriculture par exemple).

Le soutien de la démarche par les différents Etats membres est apparu inégal et fonction des enjeux d'influence propres à chacun et dans des contextes nationaux peu comparables. Globalement, les Etats membres sont rarement disposés à s'engager dans des coopérations déléguées, ou à se retirer d'un secteur ou d'un pays au profit d'un partenaire européen, s'ils estiment que leurs intérêts et leur visibilité sont compromis.

Ainsi, le Code de conduite européen laisse les Etats membres libres d'auto-évaluer leur valeur ajoutée. Or, les Etats membres ne transmettent pas toujours des données fiables pour l'établissement des cartographies de l'aide européenne, qui contribueraient à identifier de la valeur ajoutée relative des bailleurs, lorsque celle-ci existe.

Le manque de synergies rejoint un problème de fond ayant trait à la difficulté de concilier programmation conjointe d'une part, et enjeux stratégiques propres à chaque Etat membre ; les Etats membres ne sont pas prêts à renoncer, au nom de la division du travail, à des secteurs dans lesquels leur aide bilatérale leur assure un lien privilégié et des opportunités de dialogue avec les gouvernements des pays partenaires. La division du travail implique ainsi une certaine perte de souveraineté et les Etats membres très présents dans un pays donné (tels que le Royaume-Uni au Ghana, la France au Sénégal) sont mitigés quant à une plus grande intégration des actions européennes en matière de développement.

D'autres difficultés peuvent également être évoquées : qualité variable des stratégies de développement des Etats bénéficiaires sur lesquelles la programmation conjointe est pourtant censée se baser, différences d'approches entre bailleurs européens sur certains secteurs (ex. soutien à la gouvernance démocratique) et sur certaines modalités (ABG).

Un manque d'appropriation par les pays bénéficiaires

Les pays partenaires devraient jouer un rôle primordial en matière de la coordination de l'aide, et mettre d'accord les bailleurs européens en désignant le chef de file. Or, dans la pratique, du fait d'un manque de capacités, mais aussi de pressions exercées par les différents bailleurs, les pays partenaires sont rarement en mesure d'exercer ce leadership. Parfois, ils choisissent aussi de privilégier la concurrence entre bailleurs pour conserver une certaine liberté. C'est par exemple le cas du Ghana, où les autorités nationales ne se sont que peu appropriées la démarche qui suscite chez elles une certaine crainte liée à une possible perte de marge de manœuvre dans sa négociation avec les PTF. Dans un pays en capacité de coordonner l'aide et de piloter la communauté des bailleurs, la diversité de bailleurs présente certains avantages. D'autres réticences sont apparues, et notamment la crainte d'une harmonisation des procédures sur le « moins-disant » (partenaire le moins aligné sur les systèmes et procédures nationales), ou le recours à la programmation conjointe pour « masquer » une baisse globale de crédits d'aide au développement.

Une attitude différente de la France selon la nature des enjeux dans les pays partenaires

La France semble de manière globale bien jouer le « jeu » de la division du travail sur le terrain. Au Ghana par exemple, très favorable au programme de coopération conjointe, la France a suivi une vraie logique stratégique afin d'articuler sa propre programmation avec la programmation du FED. Elle accepte également que les Pays-Bas la représentent dans certains groupes de travail sectoriels.

Au Sénégal, la France s'implique dans ce processus, même si, forte de sa présence historique et importante au Sénégal, elle envisage de se positionner sur pratiquement tous les secteurs d'intervention définis par les partenaires européens.

Ce n'est pas cependant le cas de tous les pays où la France représente un bailleur important. Par exemple, la France a poussé le lancement de la programmation conjointe en Côte d'Ivoire ou encore au Mali.

5.2.2. L'UE, un acteur qui ne s'appuie pas assez sur l'expertise des Etats membres à travers la délégation de gestion

Un recours à la délégation de gestion encore limité

La recherche d'une meilleure complémentarité et de division du travail entre les partenaires européens et l'UE est également mise en pratique par un recours à la **délégation de gestion,** qui est un processus par lequel un État membre ou la Commission européenne met en œuvre des projets élaborés ou financés par d'autres bailleurs européens. Le recours à cette modalité a été plutôt limité (environ 1,5% des ressources du 10ème FED entre 2008 et 2012).

Tableau 5 : Montants des délégations de gestion et répartition des ressources du 10ème FED par Etats Membres entre 2008 et 2012

Contacteur	Montant	% des fonds délégués du 10ème FED	% du FED
France	103 749 000	31	
Allemagne (KfW)	73 436 500	22	
Allemagne (GiZ)	49 073 839	15	
Pays Bas	42 561 895	13	
Portugal	15 282 850	5	
Danemark	14 700 000	4	
Belgique	14 080 000	4	
Royaume-Uni	11 500 000	3	
Luxembourg	3 500 000	1	
Espagne	2 300 000	1	
Total	**330 184 084**	**100%**	

Source : données transmises par la Commission européenne

La France se positionne bien sur cette modalité, car l'AFD bénéficie de 31% des délégations de gestion du FED, derrière l'Allemagne (37% pour le KfW et la GIZ réunis).

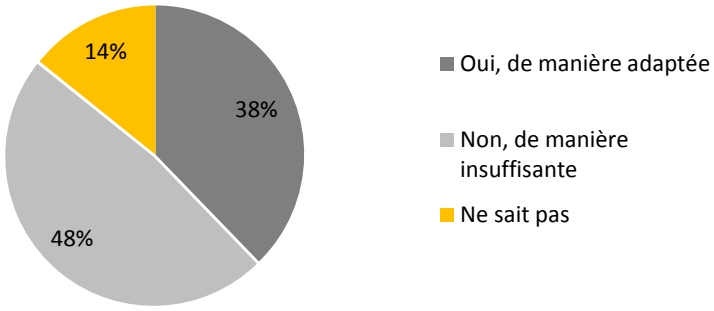
Cependant, l'efficacité et l'intérêt de cette modalité sont souvent jugés plutôt décevants par les acteurs français et les acteurs européens. Les craintes relatives à la perte de visibilité, évoquées ci-dessus à propos de la programmation conjointe, s'appliquent également pour la délégation des crédits, mais pour la CE cette fois-ci, et sont souvent justifiées. Ainsi, par exemple, l'AFD qui gère au Sénégal un programme de remise à niveau des entreprises grâce à la délégation de gestion, ne communique pas clairement sur l'origine européenne du financement de ce le programme qui provient du 10ème FED.

L'UE, acteur autonome

La Commission européenne est parfois perçue, aussi bien par ses partenaires européens que par les pays bénéficiaires, comme un **partenaire additionnel, autonome et indépendant des Etats-membres, qui suit sa propre logique.** Alors que la politique communautaire de développement était depuis Maastricht une politique complémentaire de celle des Etats membres (ex. art 177 TCE), et dès lors subordonnée à ces derniers, le Traité de Lisbonne (art. 208 TFUE) adopte une formule plus ouverte. Sans en faire une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres, il stipule tout de même que « la politique de coopération au développement de l'Union et celles des Etats membres se complètent et renforcent mutuellement », ce qui tend à placer ces deux politiques sur un pied d'égalité et à encourager la coordination. L'UE revendique une valeur ajoutée de son aide, parce qu'elle est un des plus grands contributeurs du CAD de l'OCDE, dispose de 136 délégations dans le monde, centralise une partie des ressources et du savoir-faire européen dans le domaine de l'aide et estime que son action est plus neutre que celle des Etats membres, marqués parfois par le passé colonial.

Il en résulte une perception que la Commission européenne ne s'appuie pas de manière suffisante sur l'expertise des Etats membres (à travers la délégation de gestion, l'expertise technique, etc.) pour mettre en œuvre sa coopération, comme l'illustrent les résultats de l'enquête.

Figure 33 : La Commission européenne s'appuie-t-elle sur l'expertise des Etats membres pour mettre en œuvre sa coopération ?



Source : Enquête EY, 2014

5.3. Dialogue opérationnel et complémentarité des projets

5.3.1. Espaces de dialogues / coordination sur le terrain

Le dialogue entre la France et la CE sur le terrain fonctionne relativement bien - essentiellement dans le cadre des réunions multi donneurs, des réunions entre les délégations de l'UE et les Etats-membres et dans le cadre d'un dialogue bilatéral, souvent limité par manque de temps.

Au Sénégal par exemple, les deux coopérations se rencontrent de manière systématique dans le cadre de mécanismes de concertation nationaux (G50, G12, ainsi que les groupes thématiques) où elles jouent toutes les deux un rôle important, et dans le cadre de la coordination européenne.

5.3.2. Complémentarité des instruments / modalités et des projets

La recherche de complémentarité entre l'aide européenne et celle des Etats membres s'est également traduite par la possibilité de recourir au mixage prêt-don qui s'est accrue à partir de 2007. Cette complémentarité permet des mixages intéressants, impliquant généralement les instruments gérés par la BEI (Fonds fiduciaire pour les infrastructures).

Cette possibilité, fortement soutenue par la France, est particulièrement intéressante pour les pays donateurs, qui comme la France financent une grande partie de l'aide au développement par les prêts concessionnels. Le recours au mixage permet de générer un effet de levier financier substantiel sur les ressources du FED dans un contexte où les ressources sont limitées.

Ainsi, le recours au mixage a jusqu'ici été principalement limité au secteur des infrastructures dans le cadre du Fonds fiduciaire EU Afrique pour les infrastructures (Infrastructure Trust Fund, ITF) : la France (AFD) s'y positionne sur plusieurs projets en tant que chef de file (116 M€ d'euros) ou en tant que cofinanceur (230 millions €)

- **Au Ghana,** les projets en cofinancement ou menés conjointement entre la France et le FED ont été peu nombreux au cours des dernières années. En 2013, cette situation s'explique par le moratoire sur les dettes adopté par le gouvernement ghanéen qui a nécessité de reporter les discussions entamées par la DUE et certains Etats membres pour la mise en œuvre des projets financés par un mixage prêts-dons. Un nouveau projet serait cependant en cours de montage dans le secteur de l'eau et de l'assainissement[62].
- **Au Sénégal,** malgré l'existence d'un certain nombre de secteurs de concentration communs aux deux bailleurs (eau et assainissement, gouvernance, aide budgétaire, développement rural, soutient à la société civile), sur la période évaluée, la coopération opérationnelle entre les deux bailleurs n'est pas très développée. L'UE et l'AFD coopèrent de manière opérationnelle sur un seul secteur, celui de **l'eau et d'assainissement**[63], à travers une approche-programme dont l'AFD assure le chef de

[62] Montant total de 85 millions de dollars financés à hauteur de 40 millions par la BEI, 40 millions par l'AFD et 5 millions par le FED pour le renforcement des capacités et de la gouvernance du secteur.

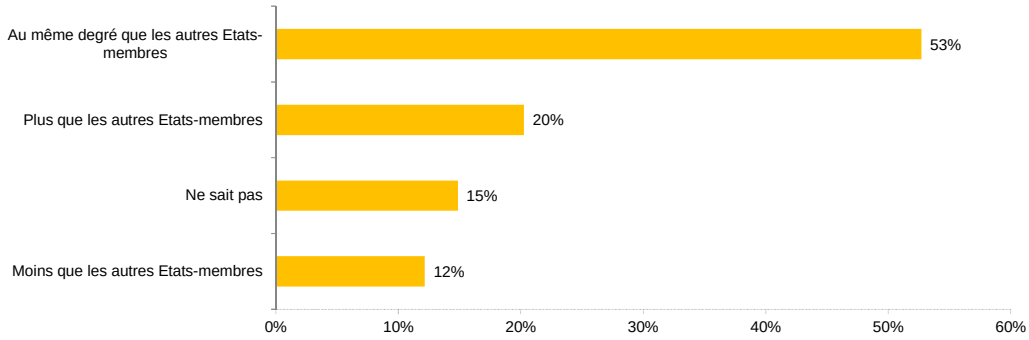
[63] Programme d'eau potable et d'assainissement du millénaire, PEPAM (2007 – 2015), financement de 20 M€ en prêt non souverain à la SONES et de 2 M€ en subvention)

filât, aux côtés de la BEI, de la Commission Européenne et de la Banque ouest-africaine de développement. La coopération dans ce secteur est également pérennisée et structurée sous forme d'une plateforme des bailleurs de fonds sous l'égide du ministère de l'Économie et des Finances. Deux sous-groupes (rural et urbain) se réunissent tous les mois avec un chef de file pour partager les informations et harmoniser les pratiques. L'AFD et l'Union européenne sont chefs de file pour le secteur de l'eau et assainissement en milieu urbain tandis que la coopération belge et le Luxembourg gèrent le volet rural.

- **Au Burundi**, au-delà des mécanismes de concertation entre PTF, il n'existe pas de synergies particulières entre la coopération de la CE et celle de la France. Le secteur de la gouvernance pouvait constituer une aire d'intervention commune mais le retrait relatif de l'UE dans ce secteur depuis le cadre 9ème FED laisse le champ libre aux autres PTF.

Si cette complémentarité ne semble pas encore optimale de manière globale, les résultats de l'enquête semblent indiquer que la France articule néanmoins son aide bilatérale avec les financements européens au moins au même degré que les autres Etats membres.

Figure 34 : Par rapport aux autres Etats membres présents dans le pays où vous travaillez, la France articule-t-elle son aide bilatérale avec les financements du FED de manière optimale ?



Source : Enquête EY, 2014

6. Influence de la France (Q5)

Ce chapitre répond à la question évaluative n°5 : *Dans quelle mesure la France est-elle en mesure d'exercer une influence sur les orientations stratégiques et opérationnelles du FED?*

Préalable méthodologique :

Un enjeu essentiel pour la France est d'être en mesure d'influer sur les orientations stratégiques, institutionnelles et opérationnelles relatives au FED prises à Bruxelles (au Conseil de l'Union et dans les comités de gestion), mais aussi sur le terrain (délégations de l'UE). C'est grâce à cette influence que la France peut obtenir que ses propres priorités soient bien prises en compte par l'aide européenne et que cette dernière soit cohérente et articulée avec ses propres instruments d'aide au développement.

Ce chapitre a pour objectif d'apprécier la « capacité d'influence » de la France et d'objectiver la réalité de l'influence française à deux niveaux :

- L'influence de la France sur les orientations stratégiques du FED, et de la politique européenne de coopération plus largement ;
- L'influence de la France au niveau opérationnel, et notamment sur le terrain.

Les analyses s'appuient sur des exemples de tentatives d'influence française visant à orienter certaines décisions prise par l'Union européenne, ainsi que sur la perception de différents acteurs sur la réalité de l'influence de la France.

Principales conclusions :

- **La gouvernance actuelle du FED,** et les changements introduits à la coopération européenne à la suite du traité de Lisbonne (réforme de la DG DEVCO, création du SGEA), rendent complexe le suivi du FED par les Etats-membres.
- **Le pouvoir d'influence des acteurs de terrain (Etats membres présents), informel et dépendant du dialogue organisé par les DUE, 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, conduisant certains à comparer 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 et du Commissaire n'est pas minimisée par les Etats membres sur le terrain, qui nuancent d'autant leur propre rôle dans la définition des orientations du FED dans le pays.
- **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'Union européenne, 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 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 du modèle d'allocation des ressources conformément aux orientations défendues par les chercheurs français montre que l'Europe est réceptive aux suggestions françaises.
- Certaines critiques à l'égard de la Commission sur lequel les Etats membres n'auraient, en réalité, que peu d'autorité, plaident en faveur d'une mobilisation encore plus forte de leviers d'influence plus indirects qui permettraient de renforcer le partenariat au sein même des équipes de la Commission, notamment par le biais d'experts nationaux détachés (à l'instar de l'approche adoptée par le Royaume-Uni qui soutient actuellement la Commission dans la mise en place de son nouveau système de suivi).
- **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.
- Globalement, les acteurs français du terrain ne sont pas suffisamment sensibilisés ni outillés pour animer le partenariat avec la DUE 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 spécifiques pour le FED discutées à Paris et dans le cadre des instances du FED. Cette implication variable des acteurs français de terrain dans le suivi du FED 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 Etats membres sur le terrain.

6.1. Gouvernance du FED

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

La gouvernance actuelle du FED, et les changements introduits à la coopération européenne à la suite du traité de Lisbonne (réforme de la DG DEVCO, création du SGEA), rendent complexe le rôle de suivi de la contribution au FED qui doit être assumé par tous les Etats-membres.

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

Par exemple, 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 DEV et SEAE). Or **les EM ne sont actuellement pas suffisamment associés dans la définition de ces choix stratégiques,** et notamment dans l'élaboration de ces approches sectorielles. **. Le dialogue interne entre Commission et SEAE occupe beaucoup de temps ce qui appauvrit le dialogue politique entre la CE et les EM.**

6.1.2. Une opportunité d'influence réelle sur le terrain, mais une difficulté à contester les pratiques des Délégations de l'UE

Une meilleure appropriation du FED et ses ressources sur le terrain est perçue comme un objectif important dans un contexte où les moyens bilatéraux de la France sur le terrain sont de plus en plus réduits, notamment en ce qui concerne les subventions.

Cette appropriation et cette influence *bottom up* sont également essentielles compte tenu de la nouvelle dynamique dans la gestion de l''aide européenne qui confie des prérogatives élargies aux délégations de l'UE sur le terrain (voir l'encadré ci-dessous).

Encadré 6 : Déconcentration de la gestion de l'aide européenne

La recherche d'une efficacité et d'une appropriation accrues de l'aide européenne entamé depuis la réforme de la gestion de 2000[64], a entraîné une déconcentration progressive de la gestion de l'aide européenne vers les Délégations de l'UE. En leur confiant la conduite du dialogue politique en plus du suivi de la relation de coopération, le traité de Lisbonne permet d'instituer une nouvelle dynamique. Une partie des compétences ont été confiées aux délégations de l'UE qui sont en contact direct avec l'ensemble des acteurs publics et privés dans les pays bénéficiaires et sont censées avoir une vision éclairée des besoins locaux.

Cette dynamique permet d'améliorer l'appropriation de l'aide par les pays partenaires, mais elle amoindri les opportunités d'influence par les Etats membres à Bruxelles.

Si les représentants des Etats membres à Bruxelles exercent toujours un contrôle sur la mise en œuvre de l'aide à travers la participation aux comités de gestion où les experts nationaux peuvent exprimer leurs remarques et valident les propositions de financements soumises par la Commission, la plupart des propositions de financements sont adoptées à l'unanimité.

Par ailleurs, pour s'assurer d'une concentration des actions communautaires sur quelques domaines bien ciblés, la réforme de 2000 introduit un cadre de coopération très structuré et organisé autour d'une arborescence de documents d'action hiérarchisés (document de stratégie, programmes indicatifs de coopération, plans annuels, etc.). Ces documents sont ainsi formulés par les Délégations de l'UE en concertation avec les pays partenaires et les représentants Etats membres présents dans les pays en question et qu'en deuxième temps soumis globalement à l'approbation des Etats membres à Bruxelles, qui peuvent demander les amendements des textes. Leur contrôle à Bruxelles s'en trouve par conséquent réduit.

Enfin, l'accord de Cotonou organise la possibilité pour la Commission de faire adopter par procédure écrite des programmes et projets d'un montant inférieur à 8 millions d'euros dans le cadre du FED.

Si les Etats membres ne rompent pas la procédure écrite, des derniers sont réputés adoptés

[64] Cette évolution intervient depuis la réforme de la gestion de l'aide européenne de 2000, a été poursuivi dans la cadre du Consensus européen de développement et dans le traité de Lisbonne.

sans débat. Dans la pratique, la vigilance des Etats membres à l'égard de ces « petits » programmes et projets est moindre, notamment pour les thématiques moins prioritaires, alors même que les montants engagés par procédures écrites peuvent être substantiels.

Ces évolutions renforcent a priori les capacités d'influence des Etats membres bien implantés sur le terrain, à l'image de la France, à condition d'adapter et d'organiser son dispositif de suivi. Les Etats membres qui ne disposent pas d'une ambassade, d'une agence de coopération ou d'experts compétents dans un pays partenaire rencontrent plus de difficultés pour défendre leurs intérêts auprès des autorités locales et des Délégations de l'UE. Leur capacité à influencer la formulation des actions de développement, puis à remporter les contrats de mise en œuvre qui en découlent se trouve amoindrie.

Par ailleurs, 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 EM très hétérogènes d'un pays à l'autre. **Un manque de formalisation des droits et obligations des Délégations de l'UE rend plus difficile le suivi du FED et la contestation éventuelle des pratiques des Délégations de l'UE par les acteurs de terrain.**

6.2. Influence de la France sur les orientations stratégiques du FED

6.2.1. Stratégie d'influence

La stratégie française pour la politique européenne de développement intitulée « Quelle politique européenne pour le développement ? » publiée en 2010 précise des propositions françaises pour la politique européenne de coopération au développement, mais n'a pas la vocation à guider, coordonner et évaluer les moyens politiques, financiers et humains mis en œuvre à Bruxelles, à Paris, et sur le terrain pour atteindre les objectifs de la France au sein du FED.

Plusieurs exemples permettent de confirmer la réalité de l'influence de la France (voir les exemples ci-dessous), mais elle **reste aujourd'hui inégale dans son contenu et dans son périmètre**. En l'absence de stratégie d'influence explicite, formalisée et partagée les différents leviers d'influence sont déployés de manière peu coordonnée, sans que leurs complémentarités et synergies soient pleinement exploitées.

6.2.2. Leviers d'influence mobilisés au niveau central

La voix et l'influence de la France sur **les orientations stratégiques** du FED et de la politique européenne de coopération au développement plus largement sont non négligeables **à Bruxelles.** L'influence de la France repose sur son engagement et positionnement historique dans la politique européenne de développement, le maintien de son soutien financier important au FED, et sur sa présence institutionnelle active et visible dans les instances de gouvernance du FED (comité FED, Groupe ACP), réunions à plus haut niveau où les points FED sont également discutés (Conseil Affaires Etrangères – section développement, Réunion des DG Développement) et groupes d'experts qui se tiennent à Bruxelles qui lui permet de faire valoir ses grandes priorités stratégiques.

L'influence française au sein de l'UE s'appuie également sur la contribution intellectuelle (élaboration de *non-papiers*, contributions écrites lors des consultations organisées par la

Commission européenne) et le travail engagé avec le management de la CE, en coopération avec les chercheurs français (voir ci-après l'exemple de la coopération avec la FERDI).

Certaines critiques à l'égard d'un acteur (la Commission) sur lequel les Etats membres n'auraient, en réalité, que peu d'autorité, plaident en faveur d'une mobilisation plus forte de leviers d'influence indirectes 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 présents au SEAE et au sein de la DG DEVCO semblent bien suivis, mais pas véritablement pilotés par l'administration française. Leurs contacts avec le ministère ne sont pas systématiques.

6.2.3. Exemples d'influence de la France sur les orientations stratégiques du FED

Plusieurs indices permettent de confirmer la réalité d'une influence française sur les orientations stratégiques du FED et de la politique européenne de développement plus globalement.

Programme pour le changement

Dans le contexte du lancement par la Commission en fin 2009 d'une réforme de la politique européenne de développement, la France a publié, fin 2010, une stratégie française pour la politique européenne de développement intitulée « Quelle politique européenne pour le développement ? ».

Ce document constitue moins une stratégie de la France vis-à-vis de l'UE (avec des objectifs pour les différents acteurs français) qu'un document élaboré en vue de préfigurer les propositions françaises en réponse à la consultation de la CE. La France est ici dans son rôle d'acteur engagé de la construction européenne. Le document précise ses attentes et ses priorités pour la politique de développement de l'UE sous forme de six objectifs pour la coopération européenne.

Selon plusieurs interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation, ce document, fourni aux responsables européens au moment de la consultation, aurait eu un impact important sur les choix retenus par la CE lors de l'élaboration de la nouvelle stratégie de l'UE en matière de développement « Programme pour le changement » adoptée par le Conseil de l'UE en avril 2012. Cette nouvelle stratégie reprend en effet certaines propositions françaises, telles qu'une priorité forte pour l'Afrique sub-saharienne, la notion des partenariats différenciés, le recours aux solutions de mixage entre prêts et dons, etc. (voir chapitre sur la cohérence).

Ce succès français à infléchir la politique européenne résulte en partie d'une bonne réactivité des acteurs français et d'une capacité reconnue de la France à développer et étayer les orientations stratégiques, d'une certaine ouverture de la Commission européenne à s'approprier les contributions intellectuelles de ses Etats membres (notamment compte tenu d'une absence des capacités de recherche internes, par rapport à la Banque mondiale par exemple) et d'une faible réactivité des autres Etats membres en réponse à la consultation lancée par la CE.

Allocation des ressources

L'influence de la France sur les orientations stratégiques du FED peut être également illustrée par les discussions en cours sur la modification du **modèle d'allocation des ressources du FED.**

Depuis plusieurs années, la France soutient au sein de la plupart des organisations multilatérales, notamment la Banque mondiale et la Banque africaine de développement la réforme des systèmes d'allocation des ressources utilisés par ces institutions.

Le débat sur les critères d'allocation de l'aide repose sur la recherche d'un équilibre entre les besoins des pays et l'efficacité potentielle de l'aide. L'allocation basée sur la performance donne un poids significatif à l'évaluation subjective de la qualité de la politique économique et de la gouvernance (par le biais de différents indices composites reflétant aussi bien la qualité des politiques économiques menées dans les pays en développement que la qualité de leur gouvernance) et un poids très faible à l'indicateur objectif qu'est le revenu par habitant.

Depuis plusieurs années, en ligne avec sa priorité pour les Etats fragiles, la France (notamment à travers la DG Trésor du Ministère des Finances et de l'Economie) met en place des efforts pour réformer ces systèmes de façon à obtenir un meilleur équilibre entre la récompense de la performance et le traitement des fragilités des pays bénéficiaires.

La position de la France reprend en grande partie les résultats des travaux menés par Patrick Guillaumont (FERDI) sur ce sujet[65]. Ces travaux mettent en avant plusieurs défauts de la formule actuelle, le principal étant qu'elle accorde à la qualité de la gouvernance un poids bien supérieur aux besoins et qu'elle parait aussi contradictoire avec l'idée que le développement doit prioritairement soutenir les pays les plus pauvres et notamment les plus vulnérables. Une réforme proposée consiste à ajouter des indicateurs de vulnérabilité et de faiblesse du capital humain (utilisés déjà par les Nations unies pour identifier les pays les moins avancés, les PMA) et à supprimer la plupart des exceptions (pour les Etats fragiles), planchers (par pays) et plafonds (par tête ou pour certains grands pays) qui accompagnent généralement l'application de la formule. Une telle « PBA augmentée » permettrait de rétablir un meilleur équilibre entre performance et besoins. La France a ainsi soutenu cette réforme, sans beaucoup de succès, au sein de la Banque mondiale, mais aussi au sein de la Banque africaine de développement (lors de la reconstitution du FAsD X), de la Banque asiatique de développement.

Dans le cadre des discussions sur le 11ème FED, le même travail a été engagé avec la Commission européenne, dont le modèle d'allocation des ressources était jugé moins déséquilibré, mais également moins transparent (une méthodologie assez complexe, basée en partie sur les historiques d'allocation). Dans ce cadre, les positions françaises ont été présentées lors d'un séminaire organisé à Bruxelles en 2012. A la suite de ce séminaire, M. Guillaumont a été désigné conseiller du Commissaire au développement en charge de la révision des critères d'allocation des ressources du FED et les discussions en cours laissent penser que les évolutions à venir satisferons largement aux attentes françaises en la matière.

Le nouveau modèle d'allocation du 11ème FED comprendra a priori les cinq indicateurs suivants : i/ la population ; ii/ le revenu par habitant ; iii/ l'indice de capital humain ; iv/ l'indice de vulnérabilité économique ; v/ l'indicateur de gouvernance de la Banque mondiale.

[65] Voir à ce sujet : Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Pourquoi rester sur des principes erronés en ce qui concerne l'allocation de l'aide entre pays ?, FERDI, Note brève / (Fr), Mars 2010.

6.3. Influence de la France sur le terrain

6.3.1. Une implication inégale des acteurs français de terrain

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. Les missions de terrain ont permis de constater **une implication et une sensibilité variables des acteurs français de terrain à la dimension européenne de la politique de développement.**

Une influence de terrain qui n'est pas pilotée de manière structurée et stratégique ai niveau central

La communication interne au sein du dispositif français de coopération ne permet pas véritablement d'optimiser l'influence de la France sur le terrain.

Au niveau central, les acteurs français (notamment à Paris et à Bruxelles) ont une bonne vision sur les grandes priorités (ex. mixage prêts dons) et les priorités géographiques (ex. pays pauvres prioritaires, pays de la zone franc, etc.) de la France à « défendre » dans la cadre du FED.

Les positions françaises à Bruxelles (pour les PIN, PAA et mesures) sont éclairées, outre les acteurs en centrale (pôles sectoriels de la DGM, directions géographiques du MAE) par les avis des acteurs de terrain (SCAC/AFD) qui s'appuient sur leurs échanges avec la DUE et sur leur connaissance du terrain pour contribuer à la définition de la position française.

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. Ils ne sont pas suffisamment sensibilisés ni outillés pour animer le partenariat avec la DUE et orienter les discussions de terrain vers des orientations stratégiques défendues par la France au sein du FED à Bruxelles ; les missions de terrain conduites dans le cadre de l'évaluation ont montré qu'ils n'ont pas réellement connaissance des priorités françaises discutées à Paris et dans le cadre des instances du FED.

Ce constat est confirmé par les résultats de l'enquête, dont la majorité des répondants (56%) confirme ne pas avoir une bonne connaissance des priorités défendues par la France dans les instances du FED[66]. En l'absence de lignes directrices claires et suffisamment connues des acteurs français de terrain, la recherche d'influence et le suivi du FED dans les pays sont presque entièrement fonction des contextes locaux et de la sensibilité propre à chaque acteur de terrain (Ambassadeur, COCAC, Directeur d'Agence AFD).

Une mobilisation et un degré de priorisation variables du FED selon les pays

Le suivi sur le terrain est assuré souvent conjointement par le SCAC et l'AFD qui participent aux différentes réunions de coordination, en fonction de leurs compétences sectorielles et de leurs disponibilités. Cependant cette implication se fait au cas par cas, car cette responsabilité n'est pas précisément attribuée, ni inscrite dans les fiches des postes des conseillers de coopération par exemple. Cette absence d'incitations managériales explique, pour partie, que le suivi du FED ne soit pas toujours considéré comme une priorité, en dépit de l'importance

[66] Source : Enquête EY, 2014.

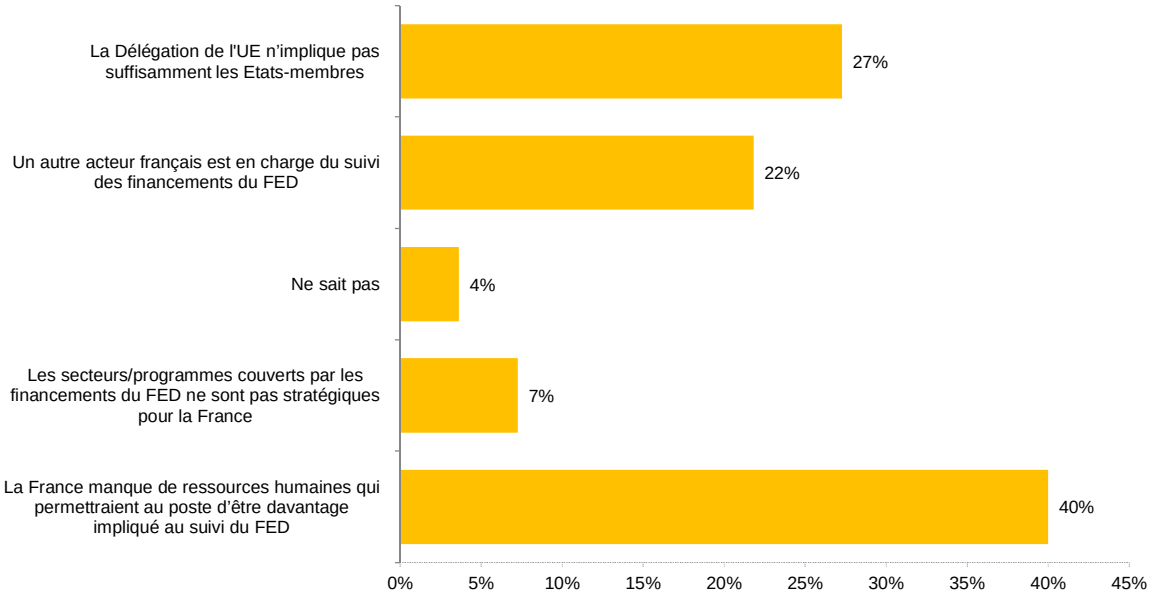
des volumes d'aide mis en place sur le terrain et l'importance de la contribution de la France à cet instrument.

Les résultats de l'enquête confirment que les acteurs français considèrent le manque des ressources humaines comme une principale raison d'une faible implication dans le suivi du FED.

L'implication de la France dépend ainsi des enjeux spécifiques du FED pour la France dans un pays donné. La majorité des acteurs rencontrés dans le cadre de la mission (aussi bien les français que les représentants d'autres Etats membres) affirment ainsi qu'un lien important existe entre le positionnement bilatéral (importance de l'aide bilatérale dans un pays) et les capacités de peser sur les orientations européennes.

- **Au Sénégal**, le suivi du FED (programmation conjointe, programmation du 11ème FED) n'est pas une priorité, ni pour l'Ambassade et le SCAC, ni pour l'AFD. Le suivi effectué est assez passif, dans la mesure où les acteurs de la coopération française sur le terrain (Ambassade, SCAC, AFD) ne mènent pas **de réflexion, ni de démarche** collective pour définir le positionnement de la France, pour orienter la mise en place du FED et pour l'articuler au mieux avec l'aide bilatérale française. La France, forte de sa position historique de premier bailleur et d'investisseur important, n'a pas besoin de chercher les financements additionnels du FED pour être visible. L'importance de son aide bilatérale renforce la voix de la France au niveau national, mais cette position privilégiée n'est pas transformée en influence stratégique auprès de l'UE.
- **Au Ghana**, les acteurs français sont volontaires et s'impliquent dans le suivi du FED au plus haut niveau. Outre les réunions entre partenaires européens, les échanges informels avec la Délégation de l'UE, sur un mode bilatéral, sont possibles et sollicités par les acteurs français, mais ils ne sont pas toujours réguliers et sont contraints par le manque de temps des différents interlocuteurs.
- **Au Burundi**, la France est écoutée principalement à cause de son implication dans le secteur de l'Education. Cependant, la très faible importance de son aide bilatérale - même si le Burundi est qualifié de pays prioritaire - est un frein à son influence, et la France n'a pas – hormis sur le secteur éducatif - de rôle particulièrement marqué par rapport aux autres bailleurs européens.

Figure 35 : Quelles sont les raisons de votre faible implication dans le suivi du FED ?



Source : Enquête EY, 2014

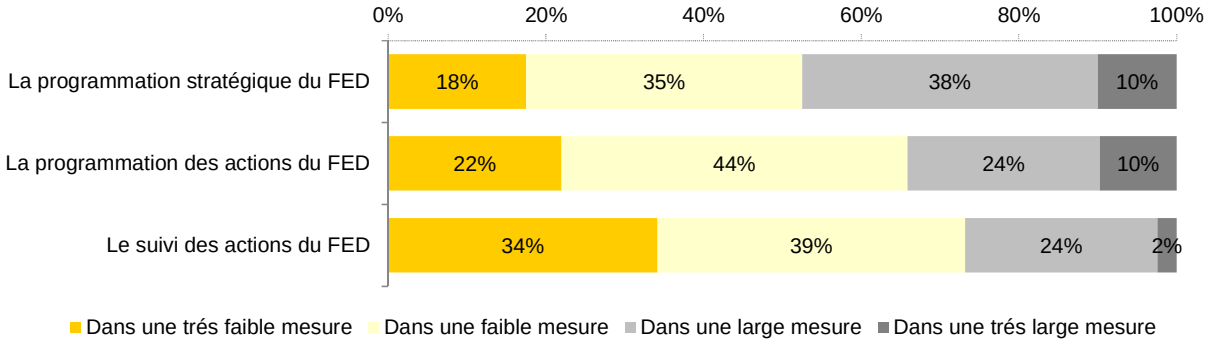
Un suivi centré sur la phase de programmation

La qualité du suivi varie également en fonction de la phase de mise en œuvre du FED – il est relativement systématique au moment de l'élaboration de la programmation nationale (11ème FED), et moins approfondi en ce qui concerne le suivi des résultats des projets financés par le FED (voir les résultats de l'enquête ci-dessous), en partie parce que la DUE a moins l'habitude d'impliquer les Etats-membres lors de cette phase.

Ainsi, au Ghana, l'accent serait trop porté sur la phase de programmation, et certains PTF européens regrettent un manque de retour de la Délégation sur la phase d'exécution des projets ; fortement mobilisés lors des négociations en cours de programmation, les partenaires sont ainsi moins associés au suivi et à l'évaluation des interventions. Ils semblent aussi moins bien informés des démarches et décisions en cours portant, par exemple, sur les prochaines échéances concernant l'aide budgétaire globale (suspendue en 2013).

De manière globale, si l'information sur la mise en œuvre du FED existe (rapports narratifs, rapports financiers, évaluations à mi-parcours, évaluations finales), elle est peu systématiquement communiquée aux Etats membres sur le terrain, et reste fréquemment centrée sur l'exécution financière du FED plus que sur les résultats et les impacts obtenus par les projets.

Figure 36 : Dans quelle mesure êtes-vous personnellement impliqué dans :



Source : Enquête EY, 2014

7. Effet de retour (Q6)

Ce chapitre répond à la question évaluative n℃ : ***Dans quelle mesure la contribution de la France au FED peut-elle lui permettre d'obtenir des effets de retour, notamment en termes de visibilité et de retombées pour les entreprises françaises?***

Cadrage méthodologique :

L'appréciation de l'effet de retour de la contribution de la France au FED se concentre 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 retombés géopolitiques du FED pour l'Europe.

Principales conclusions :

- Grâce à son investissement financier important, **la Commission européenne s'est affirmée comme un acteur majeur** de la coopération au développement dans les pays 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 (si l'Europe est appréciée dans un pays comme le Ghana, les retours de l'enquête de perception sont plutôt mitigés).
- **Cette visibilité ne profite pas à la France**, qui n'est pas outillée pour valoriser sa contribution au FED sur le terrain. Si les pays ACP associent bien le FED à ses Etats 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 Etats membres lors des événements de communication ou de valorisation de son action (par exemple lors de l'inauguration de projets financés par le FED), et agit comme un partenaire entièrement indépendant et autonome.
- **Les acteurs et entreprises françaises se positionnent bien sur les contrats de marchés du FED** (1er bénéficiaire parmi les Etats membres), moins sur les contrats de subventions. 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 Etats membres, reste la plus élevée.
- **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 Etats 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 ACP dans l'action extérieure de l'Union européenne après 2020 et sur la pertinence du maintien de relations spécifiques avec le groupe ACP.

- 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 Etats. Le canal européen donne à la France l'opportunité de davantage « peser » 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.
- **Le potentiel de plus-value du FED est clair pour l'Europe, mais il 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 Etats membres et des valeurs européennes.

7.1. Impact sur la visibilité

Un des objectifs de la politique française de coopération au développement est d'essayer de porter sa politique de coopération africaine au niveau communautaire, compte tenu de la diminution des moyens budgétaires français et de la volonté de sortir du face à face avec les ex-colonies[67]. Sans se priver d'une politique bilatérale autonome, la France espère démultiplier son influence et sa visibilité en prenant la direction d'une politique africaine au niveau européen.

Si la Commission européenne s'affirme comme un bailleur important sur le continent africain, cette visibilité ne profite pas automatiquement à la France, ce qui nécessite soit un travail d'appropriation et de valorisation plus important par les acteurs français sur le terrain ou l'acceptation d'une idée d'être « représenté sous le drapeau européen »[68].

Grâce à son investissement financier important, la Commission européenne s'est affirmée comme un acteur multilatéral majeur de la coopération au développement en Afrique. Dans ce sens, le FED permet un effet de retour « global » positif pour l'Europe en termes d'image et de visibilité. Il la dote d'une capacité d'influence significative, notamment du fait des volumes de financements disponibles (l'Europe étant l'un des plus gros bailleurs), même si cette capacité n'est pas toujours utilisée de manière optimale.

La valeur ajoutée du FED est claire pour l'Europe : dans des pays africains 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

[67] « L'Afrique est notre avenir », rapport d´information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur la présence de la France dans une Afrique convoitée,

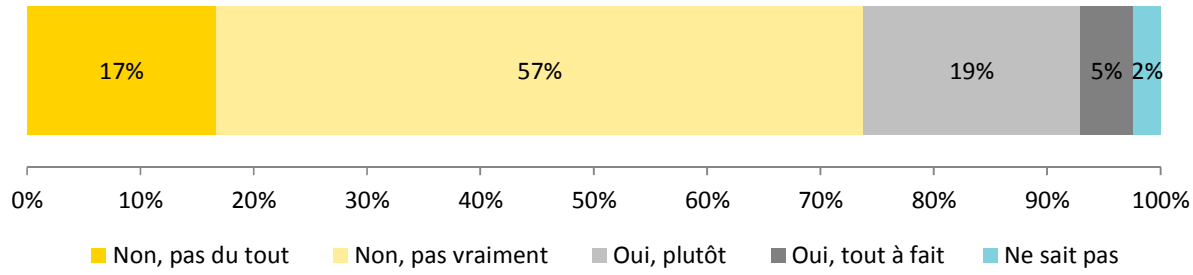
[68] Aide publique au développement, Avis du Sénat 2013.

le sens des intérêts des Etats membres et des valeurs européennes. C'est bien l'ambition initiale de la programmation conjointe, même si celle-ci reste confrontée à des obstacles difficiles à surmonter comme mentionné plus haut.

En revanche, les retombées directes pour la France en termes de visibilité sont faibles. Les crédits que la France attribue aux organisations multilatérales, que cela soit le Fonds européen de développement, la Banque mondiale ou à la Banque africaine de développement, ne sont pas perçus par les pays partenaires comme étant aussi une contribution française.

Selon 74% des répondants à l'enquête, la France ne tire pas vraiment (57%) ou pas du tout (17%) profit de sa contribution au FED en termes de visibilité de la coopération française sur le terrain.

Figure 37 : La France tire-t-elle suffisamment profit de sa contribution aux financements du FED en termes de visibilité de la coopération française sur le terrain ?



Source : Enquête EY, 2014

De son côté, l'Europe ne valorise pas de manière systématique et spontanée les contributions de ses Etats membres. Les délégations de l'UE n'associent pas systématiquement les représentants des Etats membres lors de ses événements de communication ou de valorisation de son action (par exemple lors de l'inauguration de projets financés par le FED), et agissent souvent comme un partenaire indépendant et autonome. Inversement, la France ne s'approprie pas complétement cette aide européenne et n'est pas outillée pour valoriser sa contribution au FED sur le terrain.

Si le retour en termes de visibilité n'est pas perceptible, il existe pour la France, au même titre que pour d'autres Etats membres, une réelle opportunité de s'appuyer sur le FED pour « peser » dans les débats politiques, notamment dans les pays où la France est un bailleur « secondaire » qui se différencie peu, par ses montants, d'autres bilatéraux européens (comme observé par exemple lors de la mission au Ghana).

Au fur et à mesure que la politique étrangère de l'Union s'affirme comme porteuse d'un message commun à ses Etats membres et visible sur la scène internationale, la France peut mieux organiser son dispositif de coopération, notamment sur le terrain, pour valoriser sa contribution à la politique européenne de développement, soit « renoncer » à une forme de visibilité nationale et souscrire à idée évoquée par le ministre du développement d'«assumer le

fait que nous sommes aussi représentés par le drapeau européen »[69] à condition d'être en mesure de façonner et suivre la politique mise en place sous ce drapeau.

7.2. Retombées économiques

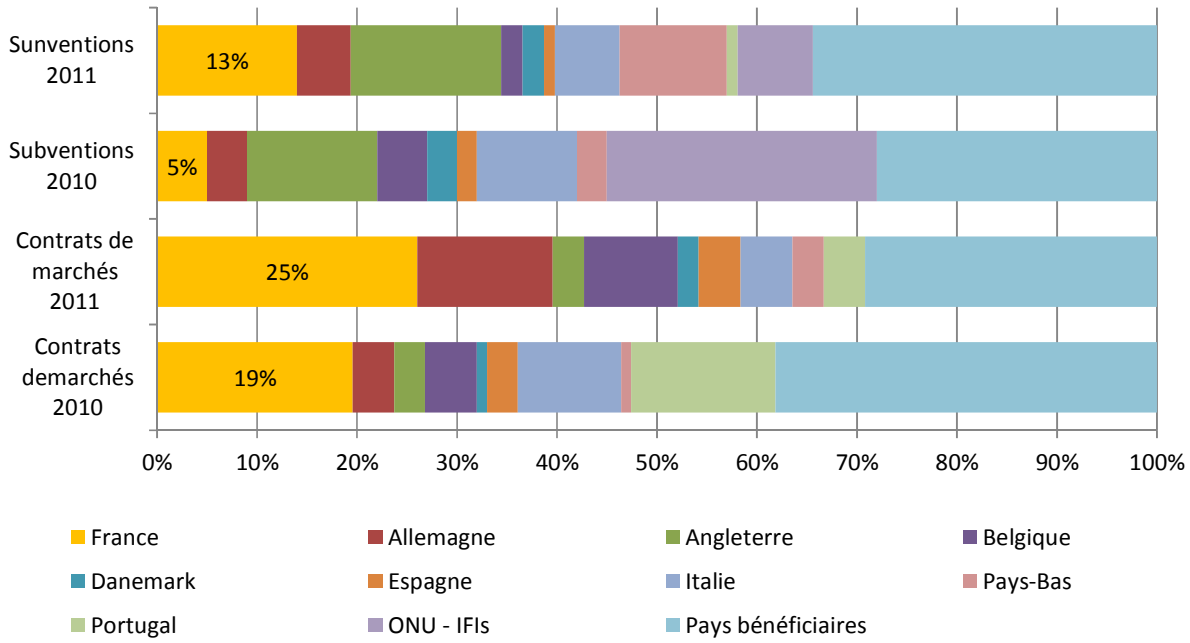
L'aide extérieure de l'UE (budget UE et FED) représente 9 à 10 milliards d'euros de paiements annuels, dont **un tiers est mis en place à travers les marchés publics** (services, fournitures, travaux) et **subventions** (**3,2 Mds € en 2011**). Deux autres tiers sont mis en place sous forme d'appui budgétaire, gestion déléguée, certaines opérations en gestion décentralisée ou en gestion conjointe.

En 2011, **44% de ces marchés et subventions relevaient du FED**, 23% de l'Instrument pour la Coopération au Développement (ICD), 17% de l'Instrument pour le voisinage (IEVP) et 16% de l'Instrument d'aide à la préadhésion (IPA).

Le montant total de contrats (marchés et subventions) du FED est passé de **651 M€ en 2009**, à **1,005 Md€ pour 2010** et **590 M€ en 2011**. La répartition entre ces deux types de contrat varie légèrement d'une année à l'autre (en 2010, les contrats ont constitués 57% du total, les subventions 43%, en 2011, c'était respectivement 48% et 52%).

De manière générale, la France se positionne bien sur les contrats de marchés, tandis que sa part dans l'attribution de subventions est plus faible.

Figure 38 : Part des opérateurs dans des contrats de marchés et des subventions du FED



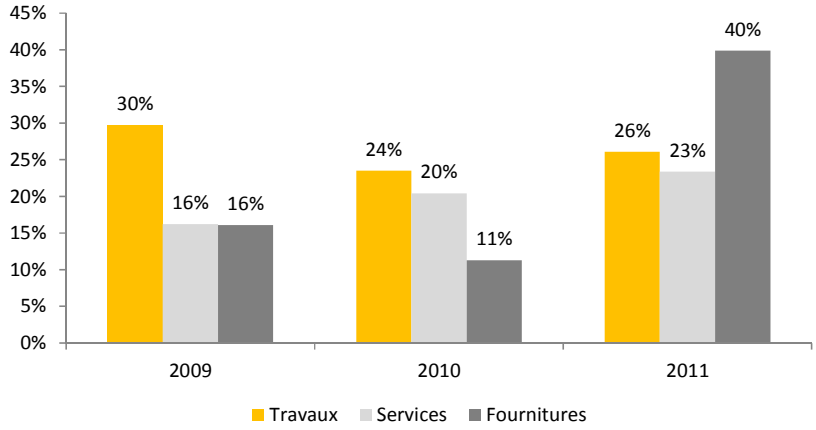
Source : MAEDI

[69] Audition du 24 juillet de M. Pascal Canfin, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères chargé du développement, cf :http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/ 20120723/etr.html#toc6.

En ce qui concerne les **contrats de marchés**, la France est restée le premier bénéficiaire parmi les Etats membres de l'UE, tous FED confondus, sur la période 2010-2011 (19% en 2010 ; 25% en 2011). Le classement des autres Etats Membres évolue d'une année à l'autre. En 2010, la France a été suivie par l'Italie (10%) et le Portugal (14%) ; en 2011, elle l'a été par l'Allemagne (13%)[70] et la Belgique (9%)[71]. Traditionnellement, les opérateurs français se positionnent surtout sur les marchés de travaux.

Les **principaux adjudicataires français de contrats de services** en 2011 (135 M€) ont été les sociétés SOFRECO, AETS, SAFEGE, EGIS, LOUIS BERGER, R.A.L, Conseil Santé, Audit et Conseil, Riskaudit, Mazars, les agences AFNOR, CIVIPOL, GIP, FEI, les ONG Vétérinaires sans frontières, Croix rouge française[72].

Figure 39 : Part des opérateurs français par type de marchés (contrats de marchés)



Source : MAEDI

En revanche, la part de la France dans les **subventions** est plutôt faible (5% en 2010), mais elle a connu une progression importante en 2011 et atteint 13%. Un montant de 95 M€ est réparti en 2011 entre de nombreuses organisations françaises, dont : Croix rouge française (plusieurs dotations totalisant 15,8 M€), GRET (12 M€), Action contre la faim (8,5 M€), Médecins du Monde (4,6 M€), AGRINATURA (4,4 M€), Innovation Energies (4,0 M€), GERES (2,5 M€), FEI (1 M€ en Guinée), etc. Le Royaume Uni reste prédominant sur ce type d'intervention (autour de 14% des contrats de subvention depuis 2009).

De manière générale, la **part des opérateurs ressortissants des pays ACP** reste importante ; ils comptent pour un tiers des contrats de marchés et un tiers des contrats de subventions. Mais il convient de noter que ce sont les opérateurs étrangers enregistrés dans

[70] L'**Allemagne** demeure structurellement, (malgré les résultats de 2011) peu présente sur les marchés FED (5,6% des contrats de marchés en 2007 ; 3,2% en 2009 ; 2,3% en 2010).

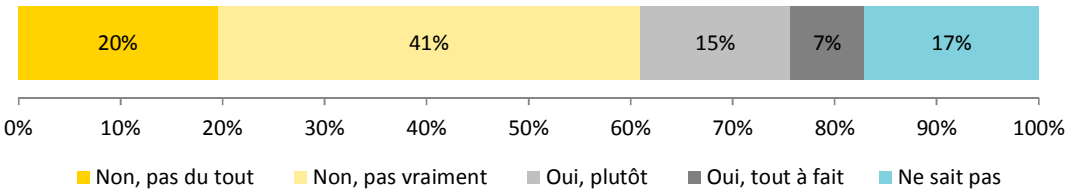
[71] La **Belgique** entretient des résultats élevés sur les contrats de services (en 2009 9,3% de parts de marchés – 30,2% des contrats de services ; en 2011, 7% de part de marché avec 21% des contrats de services). La part de la Belgique peut s'avérer surestimé en raison de la présence à Bruxelles de nombreux bureau de représentation qui répondent aux consultations sous leur nom, bien qu'ils aient recours aux compétences de leur groupe situées en dehors du territoire belge.

[72] D'après la base de données EUROPEAID.

les pays bénéficiaires (y compris certaines filiales africaines de groupes français ou internationaux, voire asiatiques) qui réalisent la moitié des marchés de travaux par exemple sur fonds européens. Ces opérateurs sont en particulier présents pour les contrats de travaux (57% en 2009, 47% en 2011) et de fournitures (39% en 2011). Ceux qui ont remporté les plus gros contrats sont basés au Nigeria, au Sénégal, au Congo et en Côte d'Ivoire.

Il est intéressant à noter que la perception des différentes acteurs interrogés dans le cadre de l'enquête sur ce point n'est conforme à la réalité, car 61% des répondants affirment que la France ne tire « pas du tout » (20%) ou « pas vraiment » (41%) profit de sa contribution au FED en termes de retombées économiques.

Figure 40 : La France tire-t-elle suffisamment profit de sa contribution aux financements du FED en termes de retombées économiques ?



Source : Enquête EY, 2014

Les retombées économiques de la contribution de la France au FED dépendent surtout de la capacité intrinsèque des entreprises françaises à mettre en en avant leur avantage comparatif, leur économie d'échelle et leur savoir-faire en terme de réseau. L'appui institutionnel de la France consiste avant tout à apporter aux entreprises l'information institutionnelle et de terrain dont elle dispose (en lien avec l'Ubifrance).

7.3. Retombées géopolitiques

Le partenariat spécifique entre l'Europe et le groupe ACP remonte à plus de 50 ans et est considéré comme un des partenariats nord-sud le plus abouti. Il offre à l'Union européenne un relais potentiel d'influence diplomatique et géopolitique sur la scène internationale, dont le bilan est cependant mitigé.

Le partenariat, 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 (Caraïbes, Pacifique), dans des zones géographiques où se situent des territoires européens (départements d'Outre-mer, pays et territoires d'Outre-mer) et avec lesquelles les Etats-membres doivent faire face à des défis partagés (drogue, changement climatique, migration…).

Cependant, le retour géostratégique de ce partenariat n'a pas été pleinement exploité, alors que l'ensemble des Etats membres (les 28 Etats membres de l'EU et les 79 ACP) représentent une majorité à l'Assemblée générale des Nations Unies par exemple. Les difficultés lors du premier vote de septembre 2010 sur le statut d'observateur de l'UE à l'ONU sont souvent citées comme un exemple de la faiblesse de la solidarité diplomatique découlant du partenariat UE-ACP.

Ce résultat mitigé s'explique par des nombreuses raisons, notamment en lien avec les défis et mutations géopolitiques du nouveau millénaire, qui peuvent remettre en cause la pertinence du partenariat :

- Le partenariat ACP maintient une configuration héritée de l'histoire coloniale, aujourd'hui considérée comme dépassée, que les nouveaux Etats-membres de l'UE ne partagent pas et qui ne correspond plus aux équilibres du XXI siècle.
- L'hétérogénéité du groupe ACP qui est composé des pays aux niveaux de développement différents (entre la majorité de pays à revenus intermédiaires de la Caraïbe et les 33 pays les moins avancés d'Afrique sub-saharienne).
- La visibilité et les revendications d'autres groupements sur la scène internationale (notamment le G77), la montée en puissance d'organisations régionales telles que l'Union africaine remettant en question la valeur ajoutée des institutions ACP, qui tirent leur raison d'être principalement de l'architecture de l'aide européenne.
- Une multiplication de processus de dialogue et d'initiatives politiques de haut niveau qui recoupent le dialogue ACP-UE (UE-UA, UE-Amérique latine, UE-Pacifique, négociations commerciales sous-régionales) qui pose la question de la pertinence du groupe ACP comme interlocuteur politique de l'UE et qui peut donner l'impression que l'accord de Cotonou est dépolitisé et rabaissé au rang d'un « simple » accord d'aide et de commerce[73].

Un des retours politiques de la contribution de la France au FED réside dans la possibilité d'influencer les orientations de la coopération européennes dans des pays d'intérêt prioritaires et notamment des pays en crise tels que le Mali ou la RCA.

Par ailleurs, l'article 96 de l'Accord de Cotonou prévoit la possibilité d'adopter des mesures appropriées, qui consistent à suspendre les financements du FED (sauf aide d'urgence et projets en appui aux populations) en cas de violations majeures en matière de droits de l'homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit.

L'arrivée à l'échéance de l'Accord de Cotonou 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 ACP dans l'action extérieure de l'Union européenne après 2020 et sur la pertinence de maintien des relations spécifiques avec le groupe ACP.

Le Service européen d'action extérieure ne comporte pas de direction « ACP », la nouvelle politique européenne de développement (« Un programme pour le changement ») défend le principe d'une différenciation de l'aide en fonction des niveaux de développement des pays bénéficiaires et d'une conditionnalité de cette aide aux engagements pris en matière de droits de l'homme et de bonne gouvernance tout en encourageant les stratégies régionales (partenariat UE/Afrique, stratégie UE/ Caraïbes, stratégie UE/Pacifique).

Le groupe ACP semble vouloir se mobiliser pour préserver l'existence d'un groupe ACP et une relation privilégiée avec l'Union européenne. Tout en soulignait que le groupe ACP est la plus grande organisation intergouvernementale régionale, les pays ACP semblent reconnaitre la nécessité de réinventer les pays ACP, face notamment aux perspectives de budgétisation du Fonds européen de développement.

[73] « Quel avenir pour l'accord de partenariat de Cotonou entre les ACP et l'UE ? » Concorde, Préparé par APRODEV pour le groupe de travail Cotonou, octobre 2008.

Pour la France, l'enjeu est également important, compte tenu du fait que cette zone regroupe un grand nombre de ses partenaires privilégiés et notamment les pays pauvres prioritaires.

Différents scenarii sont actuellement analysés au niveau européen et français, allant de l'option minimale (pas d'accord international ni de partenariat politique avec les ACP) à l'option maximale (renforcement de l'accord de Cotonou, qui garderait son statut d'accord international contraignant et serait complété par une dimension politique plus forte), mais aucune solution précise n'émerge encore.

8. Recommandations

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

- 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 de 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).

Les recommandations ont été élaborées à partir des principales conclusions des travaux d'évaluation (rappelées dans la 1ère colonne du tableau ci-dessous) et ont été discutées lors d'un atelier de réflexion organisé le 23 avril 2014.

Pour chaque recommandation, les évaluateurs ont proposé quelques modalités opérationnelles, ont désigné les acteurs en charge de la mise en place, et ont défini un niveau de priorité (selon deux niveaux : 1-recommandation prioritaire, 2-recommandation moins prioritaire).

Ces recommandations ne peuvent pas être considérées comme une stratégie de la contribution de la France au FED, ni comme un plan d'action concret. Elles devront faire l'objet d'une réponse et d'une validation de la part des décideurs politiques.

Conclusions	QE	Recommandations	Modalités opérationnelles	Acteurs en charge	Prio-rité
Recommandation n° 1 : Mieux utiliser la gouvernance du FED					
▪ 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 DEV et SEAE). ▪ Or **les EM 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 EM semble s'être appauvri avec la création du SEAE**.	*Q5 : influen-ce de la France*	▪ **1.1. S'assurer que les Etats-membres disposent de cadres de discussion appropriés pour orienter les initiatives de la Commission et encadrer ses orientations stratégiques (ex. Energie pour tous)**	▪ 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 (réunions informelles au niveau des directeurs, et / ou des ministres de développement, introduire la capacité pour les EM d'inscrire un sujet à l'ordre du jour de la réunion des DG et des débats d'orientation en comité du FED), notamment pour permettre aux EM d'influencer davantage l'élaboration de stratégies/directives/ cadres sectoriels/ thématiques découlant des orientations contenues dans le programme pour le développement (ex. stratégie sécurité alimentaire, énergie, etc.).	DUE, DGM, RP France, Direction géogra-phiques	1
▪ Le processus d'élaboration et d'approbation des documents de stratégie et des programmes indicatifs pluriannuels engage des nombreux acteurs à Bruxelles et sur le terrain (groupe ACP, services de la Commission européenne (DG DEVCO, SEAE, DUE), et Etats membres (comité FED, acteurs de terrain…)). Les PIN et PIR sont définis à la suite d'une concertation entre les pays bénéficiaires, la CE et les EM et sont des stratégies pluriannuelles. La CE effectue des missions d'identification et de formulation pour définir les PAA qui précisent les modalités de mises en œuvre, les opérateurs choisi et détaille les activités qui seront mises en œuvre sur 2-3ans. ▪ La **déconcentration de la mise en œuvre du FED accorde une certaine autonomie aux** Del UE **qui assument un rôle d'animation et un dialogue avec les EM** très hétérogènes d'un pays à l'autre. Par ailleurs **un manque de formalisation des droits et obligations des** Del UE **(les relations avec les Etats membres) rend plus difficile le suivi du FED et la contestation éventuelle des pratiques des** Del UE **par les acteurs de terrain.**	*Q5 : influen-ce de la France*	▪ **1.2. Inciter l'UE à formaliser un vadémécum des relations entre les Délégations de UE et les EM sur le terrain afin d'assurer un dialogue efficace et constructif, et améliorer la redevabilité vis-à-vis des EM :**	▪ **1.2.1.** Clarifier le processus de prise de décision aux différentes étapes de la programmation du 11ème FED (PIN, PIR) et de mise en œuvre des PAA entre le terrain (Délégations de l'UE) et Bruxelles, en y intégrant la question de l'association et de la place des EM sur le terrain (processus actuellement plus informel qu'institutionnel, très variable d'un pays à l'autre). Cet aspect pourrait être intégré dans un « vadémécum » 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 de programmation. ▪ **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 (secteurs de concentration, concertation avec les EM, etc.).	DGM, DUE, RP France, postes (ambas-sades), AFD	1

Conclusions	QE	Recommandations	Modalités opérationnelles	Acteurs en charge	Prio-rité
Recommandation n° 2 : Renforcer la cohérence et complémentarité entre le FED et l'aide bilatérale					
▪ Malgré des efforts importants pour améliorer la complémentarité des actions des EM et de la CE, la programmation conjointe suscite de nombreuses interrogations quant à la possibilité **d'engager une véritable division du travail** dans les pays. ▪ Une grande partie des ressources du FED est acheminée à travers les organisations internationales (OI) (environ 3 Md€), mais **ce recours croissant aux OI** ne répond pas véritablement à un impératif de division de travail. Par ailleurs le recours à la délégation de gestion reste très limité (environ 330 M€, soit 1,5% des ressources du 10ème FED entre 2008 et fin 2012, sont gérés par les EM)	*QE 3 : cohé-rence du FED*	▪ **2.1. Accentuer la division du travail, et encourager l'UE à s'appuyer encore 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**	▪ 2.1.1. En vue de la revue à mi-parcours du 11ème 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 le communication sur les choix de secteurs d'interventions privilégiés de la France dans le cadre de la programmation conjointe opérés en coordination avec l'ensemble des acteurs concernés à Paris (AFD, DGM/DEV, pôles sectoriels de la DGM, Directions Afrique et Océan Indien, Amériques et Caraïbes, Asie et Océanie), et, de manière systématique, avec les acteurs de terrain (SCAC, AFD).	DGM, DUE, postes, AFD, Directions géogra-phiques	2
			▪ 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 AFD, KfW et BEI signée en février 2010.	AFD	2
		▪ **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**	▪ 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 Etats membres (si la compétence existe). ▪ 2.2.2. Avec la CE et les autres EM établir un objectif chiffré de gestion indirecte par les OI d'une part et de gestion déléguée aux EM d'autre part afin d'améliorer l'équilibre. ▪ 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.	RP France, DUE, DGM	1
▪ Les recommandations qui visaient une meilleure **complémentarité du 10ème FED avec l'aide bilatérale française** n'ont pas été pleinement traduites sur le terrain (relativement peu de projets sont réalisés en communs ou en	*QE4 : Complé menta-rité avec l'aide*	▪ **2.3. Exploiter davantage les complémentarités entre le FED et l'AFD pour renforcer la compétence européenne de développement**	▪ 2.3.1. Continuer à inciter les agences de l'AFD sur le terrain à se positionner rapidement sur les secteurs prioritaires du 11ème 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 prêt / don,	AFD, DGM	1

Conclusions	QE	Recommandations	Modalités opérationnelles	Acteurs en charge	Prio-rité
cofinancement)	*bilat-érale*		notamment dans les pays prioritaires de la France.		
			▪ 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 (la communication existe mais ne semble pas être menée en « temps réel »).	RP France, DGM, DUE, AFD	1
		▪ **2.4. Valoriser l'offre de services de l'expertise française dans la coopération européenne**	▪ 2.4.1. Encourager les opérateurs français à engager une démarche de communication plus proactive à Bruxelles, à l'image des organisations internationales ou les opérateurs des autres pays, très présents à Bruxelles (présentation de projets clés en main, préparation de concept notes, etc.).	DGM / pôle des opéra-teurs, RP, DUE	1
			▪ 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.	DGM/ Opérateurs	2
			▪ 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 (FEI, etc.)	Opérateurs français, Pôle des opérateurs	2
Recommandation n° 3 : Renforcer le suivi du FED par la France et mettre en place les conditions de l'influence					
▪ **Les visions** de la France et de la Commission européenne sur les principaux enjeux de la coopération au développement sont largement partagées. ▪ La France défend, dans le cadre de chaque FED, un certain nombre de secteurs prioritaires, mais elle ne précise pas les **approches sectorielles à adopter dans le cadre du FED** (via des stratégies sectorielles déclinant ces priorités sectorielles par thématique, instrument, mode d'intervention, etc.)	*QE3 : Cohé-rence du FED*	▪ **3.1. Définir plus précisément les attentes de la France vis-à-vis du FED, en y associant toutes les parties concernées**	▪ 3.1.1. Affiner / formaliser (ex. *non-papiers*) les positions de la France sur les approches sectorielles à mettre en œuvre par le FED sur ses principaux secteurs de coopération (2 - 3 secteurs) définis dans le Programmes pour le changement et dans les PIN qui sont d'intérêt pour la France. Ces positions seraient les déclinaisons sectorielles du document « Quelle politique européenne pour le développement ? Propositions françaises ».	DGM, DUE, pôles sectoriels, directions géographiq ues du MAE, en coopératio n avec l'AFD et la DG Trésor	1
▪ Les réunions du comité FED sont perçues comme	*Q5 :*	▪ **3.2. Renforcer la capacité de la France à faire valoir**	▪ 3.2.1 Défendre davantage les positions françaises en transmettant	DGM,	1

Conclusions	QE	Recommandations	Modalités opérationnelles	Acteurs en charge	Prio-rité
une chambre d'enregistrement au sein de laquelle **les acteurs français n'ont pas la capacité de véritablement remettre en cause les décisions** proposées par la CE (notamment sur le contenu exact aux différentes étapes du processus de programmation (niveau national et régional / programmes pluriannuels et programmes annuels).Les EM disposent donc en effet 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.	*influen-ce de la France*	**ses priorités au sein des différentes instances de gouvernance du partenariat UE-ACP**	en amont des commentaires écrits à la Commission et le cas échéant en échangeant avec ses services, de manière informelle, sur les sujets problématiques et en prenant contact, en amont des comités, avec les autres EM. De manière complémentaire à l'utilisation de ces vecteurs d'influence « soft » (notamment lors d'échanges informels ou politiques à plus haut niveau), élaborer une « doctrine d'action » qui permettrait aux acteurs français siégeant en comité FED d'être plus ferme sur quelques exigences considérées comme réellement prioritaires et portant sur des sujets définis comme hautement stratégiques.	DUE, pôles sectoriels, directions géographiques du MAE, en coopération avec l'AFD et la DG Trésor, RP	
▪ Certaines critiques à l'égard d'un acteur (la Commission) sur lequel les Etats 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 ▪ Le END français sont suivis, mais pas pilotés par l'administration française. Leurs contacts avec le ministère ne sont pas systématiques.	*Q5 : influen-ce de la France*	▪ **3.3. Mobiliser de manière plus forte les différents leviers d'influence à disposition de la France pour mieux accompagner et suivre la contribution de la France au FED**	▪ 3.3.1. Assurer **une présence et un pilotage appropriés des experts français** sur les postes définis comme stratégiques : ▪ Continuer à cibler les directions de la DG DEVCO (ou les Del UE) qui sont stratégiquement plus importantes pour l'affectation des END (à l'image du DFID) ▪ Nouer des relations plus suivies entre le MAE et les END, notamment avec ceux qui ne sont pas passés par l'administration française avant d'intégrer les institutions européennes (leur connaissance du système et des acteurs est plus faible).	DGM, DUE, RP France	2
▪ **L'organisation interne aux acteurs français est peu optimale en ce qui concerne le suivi du FED**, avec le dédoublement de certaines tâches (entre la DG et la DUE), et une faible appropriation du FED par les directions géographiques du MAE.	*Q5 : influen-ce de la France*	▪ **3.4. Elaborer un vadémécum interne aux acteurs français sur le partenariat avec la CE, notamment pour le suivi du FED**	▪ 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 (surtout au début de la programmation, mais aussi lors de la validation des PAA) : ▪ Rapprocher la coordination entre la DGM/DEV et la DUE – les deux directions principales en charge du suivi du FED ▪ Mieux définir le rôle des pôles sectoriels et des directions géographiques du MAE dans le suivi du FED, notamment au moment clés de la programmation. Des	DGM, DUE, Pôles sectoriels, directions géogra-phique du MAE, DUE, postes, AFD,	1

Conclusions	QE	Recommandations	Modalités opérationnelles	Acteurs en charge	Prio-rité
			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 DGP	opérateurs	
▪ Sur le terrain, l'implication et la sensibilité des acteurs français à la dimension européenne de la politique de développement sont variables selon les pays. ▪ La communication interne au sein du dispositif français de coopération ne permet pas d'optimiser l'influence de la France sur le terrain : les lignes **directrices de l'action de la France ne sont pas toujours connues** des acteurs français de terrain qui manquent de vision claire sur les grandes priorités (ex. mixage prêts dons) que la France souhaite plus particulièrement « défendre » dans le cadre du FED. ▪ Les acteurs français en central (à Paris et Bruxelles) n'anticipent pas suffisamment les demandes d'avis des acteurs de terrain (SCAC et AFD essentiellement) ▪ Les règles et les enjeux de la programmation régionale et la programmation intra-ACP sont peu appropriés par les acteurs français	*Q5 : influence de la France*	▪ 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	▪ 3.5.1. Désigner un **correspondant UE** en charge du suivi de l'aide européenne sur le terrain (SCAC ou AFD) (à l'image par exemple des conseillers régionaux de coopération pour la santé) ▪ 3.5.2. Renforcer le pilotage par Paris des ambassades sur les orientations que la France souhaite défendre dans le cadre du FED ▪ 3.5.3. Renforcer et systématiser la communication entre Paris et les postes sur les problématiques du FED (retour sur les comités du FED / programmation conjointe, programmation régionale, etc.). ▪ 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.	DGM en coopération avec l'AFD, DUE	1
Recommandation n° 4 : Soutenir l'affirmation de l'UE comme un partenaire du développement puissant, innovant et efficace					
▪ L'UE, à travers le FED, est perçue comme un contributeur important au développement de ses pays partenaires qui reconnaissent sa valeur sur un certain nombre de secteurs dans lesquels son expertise et son efficacité sont particulièrement reconnues. ▪ La **capacité de la CE à rendre compte des résultats du FED est considérée comme un axe de progrès majeur** pour l'avenir. ▪ Si l'information existe (rapports narratifs, rapports financiers, évaluations à mi-parcours,	*QE2 : efficacité du FED*	▪ **4.1. S'assurer que l'UE capitalise et communique de manière régulière sur les résultats obtenus dans le cadre du FED**	▪ **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 les pays partenaires ▪ 4.1.2 Inciter les DUE 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 résultats obtenus sur le terrain (communiquer les ROM et EARM aux Etats membres) ▪ 4.1.3. Engager la coopération des DUE avec les acteurs français de terrain dans les secteurs de concentration du FED, notamment l'agriculture et la sécurité alimentaire, afin de faire bénéficier la	RP France, DGM, postes, DUE	1

Conclusions	QE	Recommandations	Modalités opérationnelles	Acteurs en charge	Prio-rité
évaluations finales), elle n'est pas systématiquement communiquée aux Etats membres sur le terrain, et reste généralement centrée sur l'exécution financière du FED plutôt que sur les résultats et les impacts obtenus par les projets			coopération européenne de l'expertise française bien reconnue sur ces thématiques nouvelles pour l'UE.		
▪ Acteur majeur de l'aide au développement, l'UE ne joue cependant pas suffisamment, selon certains Etats membres, **le rôle politique et stratégique** qui pourrait être attendu d'un partenaire de son envergure.	*QE2 : efficacité du FED*	▪ **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 de ce partenariat (notamment ses dimensions politiques et économiques)**	▪ 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 (gouvernance, etc.), être davantage utilisé comme source d'information ou comme instrument de dialogue politique avec les pays partenaires dans les pays (par un renforcement de l'articulation entre aide au développement et dialogue politique)	RP France, DGM, DUE, postes, directions géogra-phiques,	1
▪ Un manque de **prévisibilité et de fiabilité de l'état d'exécution financière** de FED et des appels de fonds annuels de la Commission européenne qui pénalise la programmation budgétaire du programme 209.	*QE2 : efficacité du FED*	▪ **4.3. Inciter la CE à renforcer son pilotage et son contrôle sur les décaissements des DUE**	▪ **4.3.1.** En lien avec d'autres EM, inciter la CE (et l'appuyer si besoin dans ses efforts) à améliorer son pilotage des décaissements annuels du FED par les DUE afin d'améliorer sa budgétisation des appels de fonds annuels aux EM. Cet effort pourrait passer par une meilleure capacité d'anticipation des décaissements à venir (y compris une prévision des retards de décaissement sur la base d'une analyse des portes-feuilles de projets et/ou d'hypothèses fondées sur une analyse statistique des tendances passée et par l'intégration, dans le calcul des appels de fonds, d'une possible tendance des délégations à être trop optimiste sur la rapidité d'action et de paiement), et un contrôle renforcé de ces décaissements dans les DUE	DUE, RP France, DGM, Postes, Réseau ETI	1

9. Annexes

9.1. Annexe 1 : Liste des entretiens

9.1.1. Entretiens réalisés à Paris

ORGANISME	NOM/PRENOM	TITRE/FONCTION	DATE
Ministère des Affaires étrangères			
DGM/DBM/DEV	**Elena ARNAL**	Chef pôle	15-nov
	Saffia DIOP	Rédactrice	19-sept
DGP/DUE/RELEX	**Bérangère TRAVARD**	Rédactrice	16-oct
DGP/DAOI	**Nadège CHOUAT**	Chargée de mission coopération au développement	26-nov
DGP / Direction des Amériques et des Caraïbes	**Christophe QUENTEL**	Chef de la Mission du Mexique, de l'Amérique centrale et des Caraïbes	26-nov
	Laure BOURDAROT	Chargée de mission auprès de la Directrice des Amériques et des Caraïbes	
	Christophe ALAMELAMA	Etats insulaires des Caraïbes Mission du Mexique, d'Amérique centrale et des Caraïbes	
	Jean-Claude MARIZE	Chargée de mission	
DGP / Direction d'Asie et d'Océanie	**Siv-Leng CHHUOR**	Chargée de mission	6-déc
DGP / Direction d'Asie et d'Océanie	**Olivier BARRAT**	Chef de mission Océanie	6-déc
DGM /DPR (Direction des programmes)	**Johan JUBLANC**	Chargé de mission	26-nov
Secrétariat Général des affaires européennes (SGAE)	**Lara DEGER**		10-déc
Ministère des Finances / Agence française de développement (AFD)			
AFD	**Benoît LEBEURRE**		29-nov
Ministère des Finances – DG Trésor	**Martin AMAR**	Directeur-adjoint de la division Afrique sud-saharienne et de l'AFD	22-nov
Ministère des Finances – DG Trésor	**Ives CHARPENTIER**	Conseiller Afrique	9-déc

ORGANISME	NOM/PRENOM	TITRE/FONCTION	DATE
ONG			
Global Health Advocates / Avocats pour la Santé dans le Monde	**Bruno RIVALAN**	Responsable de Plaidoyer France	3-déc
Solidarité Laïque	**Aurélie BEAUJOLAIS**	Chargée de mission animation du plaidoyer (Europe)	24-janv
Parlementaires			
Assemblée nationale	**Alain DELMAS**	Conseiller commission AE	21-févr
Autres			
IRIS	**Philippe HUGON**	Professeur et chercheur	7-janv
FERDI	**Patrick GUILLAUMONT**	Directeur	18-déc
FEI	**Cyrille PIERRE**	Directeur général	21-janv

9.1.2. Entretiens réalisés à Bruxelles

ORGANISME	NOM/PRENOM	TITRE/FONCTION	DATE
Représentation Permanente auprès de l'UE			
Représentation Permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne	**Jan MEISE**	Chargé de mission ACP	5-déc
Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne			
RP UE	**Renée Christine CLAVERIE**	Attachée économique	22-nov
RP UE	**Ariane TRICHON**	Conseillère "Présence française"	3-déc
Commission européenne			
DEVCO	**Valentine DELCOUSTAL**	Chargée de mission, Partenariat UE-Afrique ; Expert National Détaché ;	22-nov
DEVCO	**Roland SOURD**	DEVCO Planning ACP and Horizontal Coordination ; Expert National Détaché	22-nov
DEVCO	**Gerardus GIELEN**	DEVCO Planning ACP and Horizontal Coordination	22-nov
DEVCO	**Gustavo Martin-Prada**	DEVCO A Politique de développement de l'UE	20-nov
DEVCO	**E. GERRETSEN-PHIPPS**	DEVCO E1 Coordination géographique pour l'Afrique centrale	25-nov

ORGANISME	NOM/PRENOM	TITRE/FONCTION	DATE
DEVCO	**Carlo EICH**	DEVCO R1 Planning and budget	22-nov
DEVCO	**Marc FEARN**	DEVCO R1 Planning and budget	22-nov
DEVCO	**Suzanne WILLE** **Vincent BIGOT**	DEVCO 03 Appui budgétaire et gestion des finances publiques – Adjointe END français	21-nov
DEVCO	**Ten BLOEMENDAEL**	DEVCO 08 Qualité et résultats	21-nov
DEVCO	**Antoine Gilbert**	Development Cooperation Coordination Division (DCCD)	25-nov
	Marianne Kress	END Danemark Development Cooperation Coordination Division (DCCD)	25-nov
Autres			
EUNIDA	**Carlos HERNANDEZ**	Directeur	21-nov
APRODEV Plateforme belge de CONCORD	**Karine SOHET**	Experte FED	20-nov

9.2. Annexe 2 : Résumé des constats des missions pays

9.2.1. Ghana

- Une programmation conjointe qui a permis **d'approfondir la coordination entre partenaires européens** et d'initier une harmonisation des programmes, mais une **division du travail encore très imparfaite** et un **scepticisme** sur la capacité à mettre en œuvre une vraie programmation intégrée
- Des **programmes FED pertinents et alignés**, avec une évolution adaptée entre 10ème et 11ème, mais des interrogations sur les futures modalités à mettre en place dans le contexte actuel du pays (instrument de prêt?)
- Une perception positive des résultats **du FED** pour le développement du pays, malgré une suspension de l'ABG, des retards d'exécution (routes) et la perception de lourdeurs administratives importantes (DUE, Ghana…)
- Des **secteurs et instruments cohérents et complémentaires**, mais **peu de projets communs/ cofinancés avec la France** (en partie en raison du contexte actuel)
- **Une capacité d'influence peu optimisée sur le terrain, malgré des occasions de rencontres fréquentes dans un cadre multilatéral**
- **Des retours limités pour la France, tant en termes d'image** que de retombées économiques, mais l'opportunité de « peser » dans la dialogue politique par le biais d'un partenaire vu comme expert et légitime (mais trop peu « stratégique », du point de vue des EM).

9.2.2. Sénégal

- Des avancés en matière de coordination, mais la **programmation conjointe proprement dite repoussée** au 2018.
- Caractère participatif du processus de programmation du 11ème FED en progression par rapport au 10ème FED, mais une frustration quant à **la réalité de la décentralisation** de la décision finale vers le terrain.
- Le choix de secteurs néanmoins pertinent– le 11ème FED 11 dans la continuité du 10ème FED – un accent mis sur le développement agricole durable en ligne avec les priorités du gouvernement.
- Une **bonne visibilité** des projets du FED et de leur contribution au développement du pays malgré certaines **faiblesses persistantes en termes de durabilité**
- Un **bilan en demi-teinte du partenariat opérationnel** entre le FED et l'aide bilatérale: plusieurs secteurs de concentration communs, mais la coopération opérationnelle limitée à un seul secteur; délégation des crédits encouragée par les sièges, mais dont les bénéfices ne semblent pas évidents sur le terrain.
- **L'absence de pilotage stratégique** et le **suivi passif** du FED par la France, plus ou moins approfondi en fonction de la phase de mise en œuvre et **pas**

ressenti comme une priorité dans le pays où la France n'a pas « besoin » du FED pour exister

- ► Le retour de la dotation du FED non défini et pas activement recherché

9.2.3. Burundi

- ► Le **processus de programmation conjointe en cours** et qui a mis en lumière sa complexité - certains partenaires européens ne jouent pas le jeu de la division du travail et poursuivent un appui tout azimut ; d'autres sont intéressés par capter une part du gâteau.
- ► Une **contribution reconnue au développement** (notamment le secteur de la santé), un redéploiement envisagé sur l'énergie pour mieux répondre aux besoins du pays
- ► Le dialogue entre la France et le FED **surtout au niveau politique** ; la connaissance de l'un et l'autre se fait dans le cadre strict des réunions de donateurs.
- ► La **coopération opérationnelle faible**, l'AFD disposant des ressources limitées et concentrées (éducation) - les instruments mixtes pourraient constituer une approche commune (énergie)
- ► La **France n'exerce pas d'influence sur le FED au Burundi** (sauf au niveau politique sur l'appui aux élections) ;
- ► Une **bonne visibilité des financements européens**, mais la source des financements est ignorée; seule la stature politique de la France lui permet de dépasser le faible niveau de son financement au Burundi
- ► Le **retour pour les entreprises est très faible** et uniquement perceptible dans le secteur des infrastructures.

9.3. Annexe 3 : Guides d'entretiens

9.3.1. Acteurs français

Questions		Question évaluative
1.	**Performance et avantages comparatifs du FED**	**Q2**
a.	Pourquoi la France contribue-t-elle au FED ?	
b.	Quelle est votre opinion sur **les performances institutionnelles** du FED (**système d'allocation des ressources** du FED, la **programmation conjointe**, le respect des principes de l'efficacité de l'aide, dispositif de mise en œuvre/ de gestion / de suivi / d'évaluation, principes de Déclaration de Paris) ?	
c.	La France soutient-elle certaines évolutions ? Lesquelles ?	
d.	Quels sont les principaux **avantages comparatifs** (expertise, périmètre géographique, priorités, etc.) **du FED** (par rapport aux banques de développement/ régionales, par rapport aux autres institutions multilatérales ? par rapport à l'aide bilatérale) ?	
2.	**Objectifs et priorités de la contribution de la France au FED**	**Q3**
a.	Quelles ont été les priorités de la France pour le 10ème FED et le 11ème FED (géographiques, sectorielles, institutionnelles..) ? Quelles évolutions ?	
b.	**Les priorités françaises sont-elles partagées au niveau de l'UE (du FED) ?** Si oui pourquoi ? Sin non pourquoi ? Quelles sont les principales divergences ? Pourquoi ?	
3.	**Influence de la France et gestion de la contribution :**	**Q4**
a.	De manière générale, les moyens mis en place par la France pour guider les stratégies et les orientations globales adoptées par le FED sont-ils adaptés (lors des négociations du FED, dans les pays bénéficiaires, au quotidien (comité FED, etc.) ?	
b.	Sur quels leviers la France s'appuie-t-elle de manière efficace pour influencer les stratégies et les orientations globales du FED ? Sur quels leviers la France devrait-elle mettre davantage l'accent pour influencer les stratégies et les orientations globales du FED ?	
c.	Pourriez-vous citer quelques priorités/thématiques autour de lesquelles la France a réussi à mobiliser ses partenaires avec succès au sein du FED au cours de ces dernières années ?	
d.	Comment la France suit sa contribution au FED ? Quel est le rôle de la RP dans le suivi du FED ? La communication entre les différents acteurs concernés (différentes direction du MAEDI, postes diplomatiques, AFD, RP, SGAE, autres ministères) est-elle optimale ?	
4.	**Coopération sur le terrain :**	**Q5**
a.	Quel type d'articulation est recherché entre le FED et la coopération bilatérale de la France ? Pourriez-vous donner des exemples de complémentarité/ de synergie ?	

Questions		Question évaluative
	b. Quel est le bilan actuel de la programmation conjointe ?	
	c. Quels autres moyens pour améliorer l'articulation entre les interventions de l'UE et de la France ?	
5.	**Retombées pour la France :**	**Q6**
	a. La contribution de la France au FED permet-elle d'assurer une certaine visibilité pour la France ? Comment ?	
	b. Quel **retour en termes géopolitique** pour la France (positionnement international, etc.) ?	
	c. Quel effet de retour pour les **entreprises françaises** ? Le suivi apporté par la Commission sur ce sujet est-il approprié ?	
6.	**Les enjeux du 11ème FED:**	**Q3/Q4/Q6**
	a. Quels sont les principaux enjeux du 11ème FED (nouveau modèle d'allocation, mixage, programmation conjointe) et pour la période après 2020 (budgétisation, enjeux post Cotonou, etc.) ?	

9.3.2. Commission européenne

Questions		Question évaluative
1.	**Relations avec la France**	**Q4**
	a. Qui sont les acteurs français avec qui vous êtes en contact concernant le FED ?	
	b. Comment décririez-vous les relations avec les acteurs français ?	
2.	**Perception sur les objectifs de la contribution de la France au FED**	**Q3/Q4**
	a. Selon vous, quelles sont les principales priorités de la France pour le FED (géographiques, sectorielles, institutionnelles..) ? 10ème FED ? 11ème FED ? Quelles évolutions ?	
	b. Comment connaissez-vous ces priorités ? Comment jugez-vous la capacité de la France à communiquer sur ses priorités ? Pourriez-vous donner des exemples des pays qui communiquent de manière efficace sur leurs priorités pour le FED ?	
3.	**Cohérence entre les priorités de la France et celles de l'AID**	**Q3**
	a. Quelles sont selon vous les principales priorités partagées par la France et par les institutions européennes dans le cadre du FED (10ème FED et 11ème FED) ?	
	b. Quelles sont les éventuelles divergences ? (en termes de priorités, des approches, etc.) ?	
4.	**Performance et avantages comparatifs du FED**	**Q2**
	a. Comment la Commission européenne mesure les performances institutionnelles du FED (**système d'allocation des ressources** du FED, la **programmation conjointe**, le respect des principes de l'efficacité de l'aide, dispositif de mise en	

	œuvre/ de gestion / de suivi / d'évaluation, principes de Déclaration de Paris) ? Le système de suivi/ d'évaluation actuellement en place est-il optimal ?	
	b. Comment le FED se positionne-il par rapport aux autres acteurs de développement présents sur le terrain ? Quels sont les principaux **avantages comparatifs du FED** (par rapport aux banques de développement/ régionales, par rapport aux autres institutions multilatérales ? par rapport à l'aide bilatérale) ?	
5.	**Influence de la France :**	**Q4**
	a. De manière générale, les moyens mis en place par la France pour guider les stratégies et les orientations globales adoptées par le FED sont-ils adaptés (lors des négociations du FED, dans les pays bénéficiaires, au quotidien (comité FED, etc.) ?	
	b. Sur quels leviers la France s'appuie-t-elle de manière efficace pour influencer les stratégies et les orientations globales du FED ? Sur quels leviers la France devrait-elle mettre davantage l'accent pour influencer les stratégies et les orientations globales du FED ?	
	c. Pourriez-vous citer quelques priorités/thématiques autour de lesquelles la France a réussi à mobiliser ses partenaires avec succès au sein du FED au cours de ces dernières années ?	
6.	**Coopération sur le terrain :**	**Q5**
	a. Comment s'organiser le partenariat / la coordination entre l'UE et les Etats dur le terrain ? Quelle perception du rôle joué par la France ?	
	b. Quel type d'articulation est recherché entre le FED et les coopérations bilatérales des pays membres?	
	c. Quel est le bilan actuel de la programmation conjointe ?	
	d. Quelle est la qualité de la coopération avec la France ?	
	e. Quels autres moyens pour améliorer l'articulation entre les interventions de l'UE et des pays membres ?	
7.	**Retombées pour la France :**	**Q6**
	a. Dans quelle mesure l'UE communique sur le terrain sur les contributions des pays membres au FED ?	
	b. Comment l'UE assure la prise en compte des normes sociales et environnementales dans les appels d'offres du FED ?	
8.	**Les enjeux du 11ème FED:**	**Q3/Q4/Q6**
	a. Quels sont les principaux enjeux du 11ème FED (nouveau modèle d'allocation, mixage, programmation conjointe) et pour la période après 2020 (budgétisation, enjeux post Cotonou, etc.) ? Quelles sont les principales divergences entre les pays membres ?	

9.3.3. Guides d'entretiens missions pays

Etats membres de l'UE

1. **Perception of EDF's performance**

   a. **Relevance/ alignment:** What is your opinion of the EDF's responsiveness to Ghana's needs? Has the EDF targeted relevant priority sectors so far? Are EDF's intervention modalities adapted to Ghana current situation (budgetary support, grants…)? What about the future programming period (from 2014-2020)?

   b. What is your perception of EU Joint Programming in Ghana? Do you consider it will increase EU-MS internal coherence and EU external aid effectiveness?

   c. **Articulation with MS bilateral aid:** does the EDF fully exploit the synergies and/or complementarities within EU Member States external aid? Does the EDF sufficiently rely on the expertise from EU Member States to implement its cooperation?

   d. **What is your opinion on the EDF's institutional performance as regards: (i)** *Programming procedures (country strategy, NIP) (consultation with national stakeholders, discussions with EU Member States…), (ii) Project preparation, (iii) Implementation, (iv) Communication/ visibility, (v) Monitoring/ evaluation arrangements, (vi) Intellectual leadership (role in the international development debates, expertise…)*

   e. What are EFD's comparative advantages relative to other multilateral donors operating in Ghana? What are EFD's comparative advantages relative to bilateral donors operating in Ghana?

   f. Has the creation of the European External Action Service (EEAS) had any impact on the EU's external action?

2. **Your interaction with EDF:**

   a. How do you ensure that EDF's strategy and activities are aligned with your country's objectives? How do you ensure that your priorities are well taken into account within EDF?

   b. How would you assess the quality of partnership among EU Member States in Ghana? Does the EU Delegation play a positive role in fostering the internal dialogue between them?

   c. Do you coordinate your position with other Member States? Is so, which ones? How do you coordinate concretely?

   d. To what extent do you consider that your country's contribution to the EDF has a leverage effect on you own national development policy? What are the other advantages of contributing to the EDF (increased aid effectiveness, political benefits, economic benefits, etc.)?

3. **Perception on France's presence and priorities within European external aid:**

   a. Interactions with France: How would you describe your partnership / relation with France? Who are the people you are in contact with?

   b. What is your perception of France's role within the EDF? Does France bring some relevant contribution to EDF strategic programming/ projects' implementation/ monitoring/ evaluation…?

   c. Are you well aware of France's objectives / priorities with regard to EDF? What are the main priorities that are currently supported by France?

   d. How would you rate France's effectiveness in communicating / reaching its objectives? Could you give an example of a subject around which France managed (did not manage) to gain the support of other countries? Could you give an example of France's successful / unsuccessful guidance on some of those objectives (overall and/or in Ghana only)?

   e. How would you assess the articulation between EDF and French bilateral aid? To what extent do they complement themselves? (in terms of sectors, aid modalities…)

Autres partenaires techniques et financiers

1. **Perception of EDF's performance**

   a. Interactions with European Delegation: How would you describe your partnership / relation with the EU? Who are the people you are in contact with?

b. **Relevance/ alignment:** What is your opinion of the EDF's responsiveness to Ghana's needs? Has the EDF targeted relevant priority sectors so far? Are EDF's intervention modalities adapted (budgetary support, grants…)? What about the future programming period (from 2014-2020)?

c. **What is your opinion on the EDF's institutional performance as regards: (i)** *Programming procedures (country strategy, NIP) (consultation with national stakeholders, discussions with EU Member States…), (ii) Project preparation, (iii) Implementation, (iv) Communication/ visibility, (v) Monitoring/ evaluation arrangements, (vi) Intellectual leadership (role in the international development debates, expertise…)*

d. **External coherence:** Is the EDF fully exploiting the synergies and/or complementarities with other multilateral and/or bilateral aid instruments? What role does the EU delegation play in coordinating and harmonizing external aid in Ghana?

e. **Articulation with MS bilateral aid:** In particular, does the EDF fully exploit the synergies and/or complementarities with EU Member States bilateral aid? Does the EDF sufficiently rely on the expertise from EU Member States to implement its cooperation projects? (for instance through delegated cooperation)

f. What are EFD's comparative advantages relative to other multilateral donors operating in Ghana? What are EFD's comparative advantages relative to bilateral donors operating in Ghana?

g. Has the creation of the European External Action Service (EEAS) had any impact on the EU's external action?

h. What is your perception of EU Joint Programming in Ghana?

2. Perception on France's presence and priorities within European Development:

a. Interactions with France: How would you describe your partnership / relation with France? Who are the people you are in contact with?

b. What is your perception of France's role within the EDF (strategic programming/ projects' implementation/ monitoring …)?

c. Are you familiar with France's objectives / priorities with regard to the European Development aid strategy (10th EDF, 11th EDF; overall and in Ghana more specifically)? How would you rate France's effectiveness in communicating its objectives? Could you give an example of France's successful / unsuccessful guidance on some of those objectives (overall and/or in Ghana only)?

d. How would you assess the articulation between EDF and French bilateral aid? To what extent do they complement themselves? (in terms of sectors, aid modalities…)

e. Would you consider that France benefits from its contribution to the EDF (image, political benefits, economic benefits, etc.)?

f. Benchmark with other EU Member States: What are the EU countries that are most successful in communicating / reaching their objectives with regard to EDF? Why? What are the EU countries that are most successful in articulating their own bilateral funding with the EDF?

Délégation de l'Union européenne

4. **Perception of EDF's performance**

a. **Relevance/ alignment:** What is your opinion of the EDF's responsiveness to Ghana's needs? Has the EDF targeted relevant priority sectors so far? Are EDF's intervention modalities adapted (budgetary support, grants…)? What about the future programming period (from 2014-2020)?

b. **What is your opinion on the EDF's institutional performance as regards: (i)** *Programming procedures (country strategy, NIP) (consultation with national stakeholders, discussions with EU Member States…), (ii) Project preparation, (iii) Implementation, (iv) Communication/ visibility, (v) Monitoring/ evaluation arrangements, (vi) Intellectual leadership (role in the international development debates, expertise…)*

c. **External coherence:** Is the EDF fully exploiting the synergies and/or complementarities with other multilateral and/or bilateral aid instruments? What role does the EU delegation play in coordinating and harmonizing external aid in Ghana?

d. **Articulation with MS bilateral aid:** In particular, does the EDF fully exploit the synergies and/or complementarities within EU Member States external aid? Does the EDF sufficiently rely on the expertise from EU Member States to implement its cooperation?

e. What are EFD's comparative advantages relative to other multilateral donors operating in Ghana? What are EFD's comparative advantages relative to bilateral donors operating in Ghana?

f. Has the creation of the European External Action Service (EEAS) had any impact on the EU's external action?

g. What is your perception of EU Joint Programming in Ghana?

5. Interactions between EU Delegation/ MS

a. How do MS ensure that EDF's strategy and activities are aligned with their country's objectives? Do they coordinate their positions? Is so, which ones?

b. How would you assess the quality of partnership between EU Member States in Ghana? Does the EU Delegation play a positive role in fostering the internal dialogue between Member States?

6. Perception on France's presence and priorities within European external aid:

a. Interactions with France: How would you describe your partnership / relation with France? Who are the people you are in contact with?

b. What is your perception of France's role within the EDF (strategic programming/ projects' implementation/ monitoring/ evaluation…)?

c. Are you well aware of France's objectives / priorities with regard to EDF? What are the main priorities that are currently supported by France?

d. How would you rate France's effectiveness in communicating / reaching its objectives? Could you give an example of France's successful / unsuccessful guidance on some of those objectives (overall and/or in Ghana only)?

e. How would you assess the articulation between EDF and French bilateral aid? To what extent do they complement themselves? (in terms of sectors, aid modalities…)

f. Benchmark with other EU Member States: What are the EU countries that are most successful in communicating their objectives with regard to EDF? Why?

7. Would it be possible to obtain some documents:

a. EU Joint programming

b. Details on main current projects in Ghana (project fiche, ROM, evaluation report…)

c. Joint annual report EU-Ghana cooperation 2012

d. Latest EAMR

Autorités nationales

1. Interactions with the European Union Delegation and the EDF:

a. How would you describe your partnership / relation with the EU Delegation?

b. Are you familiar with EDF's objectives / priorities / rules of functioning? Are you familiar with its financial allocation system?

2. **Perception of EDF's relevance/ alignment:** What is your opinion of the EDF's responsiveness to Ghana's needs? Has the EDF targeted relevant priority sectors so far? Are EDF's intervention modalities adapted to Ghana's situation (budgetary support, grants…) to Ghana's current situation? What about the future programming period (from 2014-2020)?

3. **Perception of EDF's external coherence/ work division:**
   a. Do you think that the EDF is well harmonizing with other donors?
   b. Is the EDF well-articulated with EU Member States bilateral aid instruments? Does the EDF fully exploit the synergies and/or complementarities with EU Member States bilateral aid?
   c. Does the EDF sufficiently rely on the expertise from EU Member States to implement its external assistance?
   d. What is your perception of EU Joint Programming in Ghana?

4. **Perception of EDF's relevance and effectiveness:**
   a. **What is your opinion on the EDF's institutional performance? What would you recommend to improve EDF's performance as regards:**
      i. Programming (NIP, CSD) (*does it base on sufficient dialogue and consultation with national stakeholders?…)*
      ii. Implementation procedures *(Are EDF's procedures effective/ efficient? …)*
      iii. EUD's intellectual leadership (*capacity for monitoring and evaluation of development results, role in the international development debates, expertise…)?*
      iv. Other aid effectiveness principles: Ownership, Mutual accountability.
   b. What are EFD's comparative advantages relative to other multilateral donors operating in Ghana? What are EFD's comparative advantages relative to bilateral donors operating in Ghana?
   c. Has the creation of the European External Action Service (EEAS) had any impact on the EU's external action?
   d. What concrete results/ progress can be directly linked to EDF's support in Ghana?

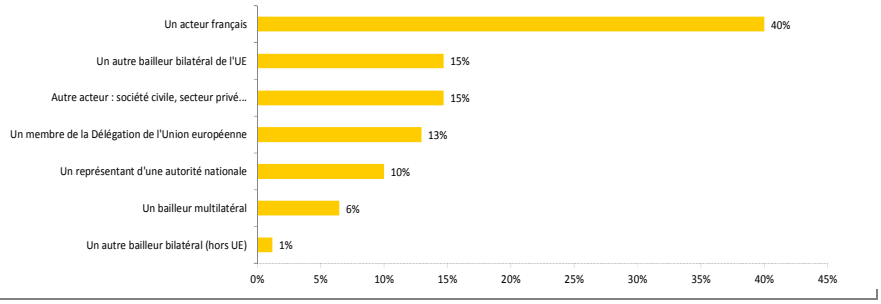
5. **Perception on France's presence and priorities within European Development:**
   a. **Interactions with France:** How would you describe your partnership / relation with France? Who are the people you are in contact with?
   b. Are you familiar with France's objectives / priorities with regard to the European Development aid strategy (10th EDF, 11th EDF, overall and in Ghana more specifically)?
   c. How would you assess the articulation between EDF and French bilateral aid? To what extent do they complement themselves? (in terms of sectors, aid modalities…)
   d. What are the EU countries that are most successful in articulating their own bilateral funding with the EDF?

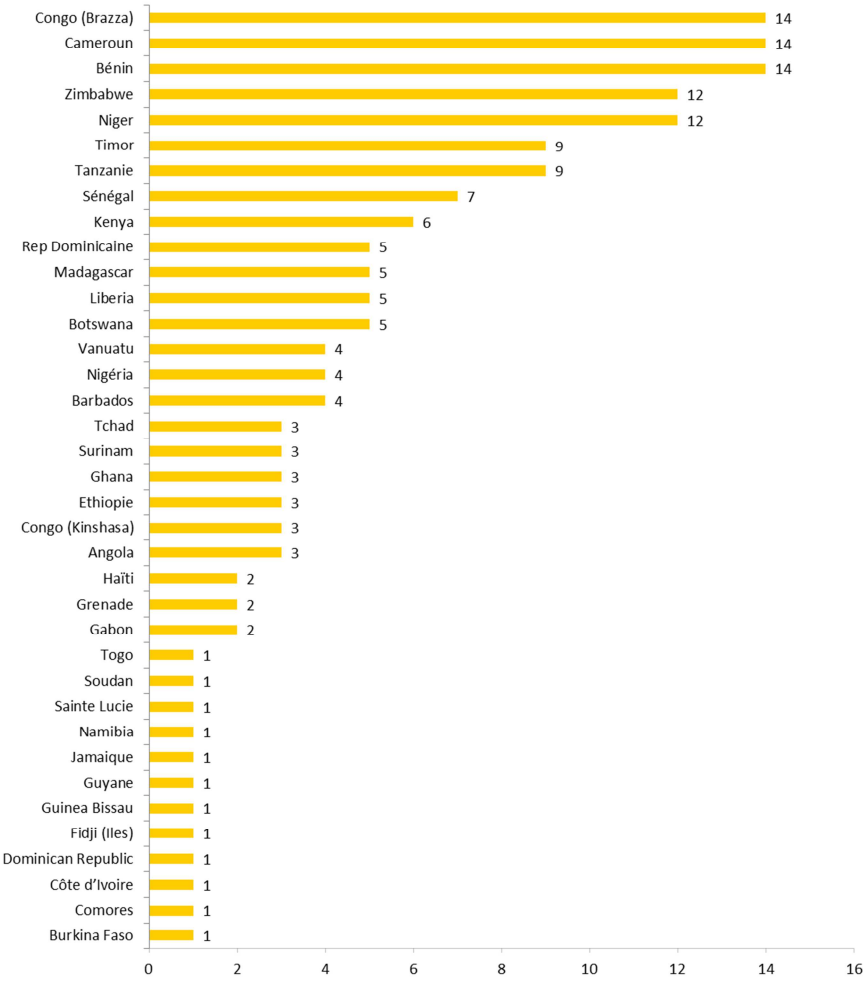
9.4. Annexe 4 : Liste bibliographique

Thématique	Intitulé du document
A. Documents de cadrage du Xeme FED	
Document de cadrage FED	Cadre financier pluriannuel pour la période 2008-2013
Document de cadrage FED	The European consensus on development 2006
Document de cadrage FED	Accord de Cotonou
Document de cadrage FED	Accord de Cotonou révisé 2010
Document de cadrage FED	Accord interne du 10ème FED
Document de cadrage FED	Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement, - COM (2011) 637 final,
B. Comptes définitifs	
Compte définitifs	Comptes définitifs des 8e, 9e et 10e FED — exercice 2008
Compte définitifs	Comptes définitifs des 8e, 9e et 10e FED — exercice 2009
Compte définitifs	Comptes définitifs des 8e, 9e et 10e FED — exercice 2010
Compte définitifs	Comptes définitifs des 8e, 9e et 10e FED — exercice 2011
Compte définitifs	Comptes définitifs des 8e, 9e et 10e FED — exercice 2012
C. Rapports annuels et évaluation des performances du FED	
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	Rapport annuel sur les activités relevant des 7e, 8e, 9e et 10e FED
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	Commission Staff Working Paper - 10th EDF Performance Review 2011
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	Rapport bisannuel au Parlement : Mise en œuvre du Document Cadre « Coopération au développement : une vision française » (2010-2011) MAE
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	CAD de l'OCDE (2012), Revue par les pairs de l'Union européenne
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	DFID (2011),Multilateral Aid Review: Assessment of the European Development Fund
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	EuropeAid Financial Contributions to the UN 2000-2010, 9 mars 2011, EuropeAid
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	Rapport spécial n° 15/2009 relatif à l'assistance communautaire mise en œuvre par l'intermédiaire d'organisations des Nations unies: prise de décision et contrôle, Rapport spécial No. 15/2009, CCE, Luxembourg
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	ANALYSE OF THE 11th EUROPEAN DEVELOPMENT FUND – THE NEW FINANCIAL PROTOCOL, IMPLEMENTING AND FINANCIAL REGULATIONS, CONCORD, novembre 2013
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	6 KEY RECOMMENDATIONS FOR A MORE STRUCTURED DIALOGUE BETWEEN EU DELEGATIONS AND CSOS, CONCORDE, août 2013.
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	Early experiences in programming EU aid 2014-2020. Charting the Agenda for Change, ECDPM, Briefing Note, no.54 - Septembre 2013.
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	Evaluation de l'appui du FED à travers la coopération Intra-ACP, mai 2013
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	The Netherlands and the European Development Fund - Principles and practices - Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012), IOB, Mars 2013.
Rapports annuels et évaluation des performances du FED	ACP-EU Relations beyond 2020: Exploring European Perceptions, German development Institute, Briefing Paper, 11/2013
D. Stratégie Francaise	
Stratégie française	Quelle politique européenne pour le développement 2010
Stratégie française	La programmation du 10ème FED en Afrique de l'Ouest :Vers une démocratisation des relations ACP / UE ? 2009
Stratégie française	Comptes rendus des Comité du FED entre mai 2011 et septembre 2013 (CR n°436 à 451)
Stratégie française	Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'UE sur le FED (E 3326 et E 3354)
E. Effets de retour	
Effets de retour	Aide extérieure de l'Union Européenne : quels marchés et subventions pour les opérateurs francais ?
Effets de retour	Aide extérieure de l'Union Européenne : quels retours économiques pour les opérateurs francais ?
Effets de retour	FED retombées entreprises françaises 2009_2011.

9.5. Annexe 5 : Enquête de perception

Objectif de l'enquête	
1. Mesurer et évaluer les perceptions sur la contribution de la France au FED 2. Mieux appréhender les différents leviers de mesure de l'influence de la France	
Méthodologie retenue	
Type de questionnaire	Quantitatif - 61 questions pour la majorité fermées et des questions réservées à des profils de répondants spécifiques
Langue d'administration	Anglais et Français
Mode d'administration et collecte des données	Le questionnaire a été administré en ligne de manière anonyme. Il était accessible à chaque répondant via les deux liens suivants : - Français : https://emeia2.ey-vx.com/survey/TakeSurvey.asp?SurveyID=6MM77I2J2730L2&newSurvey=true - Anglais : https://emeia2.ey-vx.com/survey/TakeSurvey.asp?SurveyID=70J8pl307pmMG2&newSurvey=true Un même lien peut servir un nombre illimité de fois à répondre au questionnaire. Le suivi et la collecte des réponses est faite via l'outil « EY Survey ».
Calendrier	L'enquête est restée en ligne 31 jours entre le 14 février et le 17 mars 2014 - Un premier envoi de mail contenant les liens ci-dessus a été effectué par le MAEDI (Pôle Evaluation de la performance) auprès des Services économiques des pays de la zone ACP accompagné d'une note d'instruction leur précisant la possibilité de transférer le questionnaire à une liste élargie de destinataires. - Des « relances » ciblées sur les Postes de la zone ACP et sur les 16 PPP et Haiti ont été faites par mail à mi-parcours de l'enquête. . L'enquête a été définitivement clôturée le 17 mars 2014.
Profils interrogés	Le questionnaire a été envoyé à une large variété d'acteurs : ► Des acteurs français de l'aide au développement (AFD, services économiques et culturels, des membres de la délégation européenne...) ► Des bailleurs bilatéraux de l'UE ► Des bailleurs multilatéraux ► Partenaires et contreparties dans les pays bénéficiaires (autorités nationales, parlement, société civile, bailleurs multilatéraux ou bilatéraux, universitaires etc.)

Limites méthodologiques	Le modèle d'envoi du questionnaire par lien permet d'élargir le nombre de répondants, mais comporte aussi certaines limites méthodologiques : ► Pas de connaissance de la taille et de la composition précise de l'échantillon interrogé (du fait de l'impossibilité de mettre en place une traçabilité des échanges de liens) ► Impossibilité de calcul du taux de retour et donc de fiabilité/ de marge d'erreur associées à chaque réponse ► Possibilité pour un même répondant de répondre plusieurs fois au questionnaire et donc de biaiser les résultats
Résultats	
Nombre de retours	220 répondants **171 réponses « exploitables »** (les réponses n'allant pas au-delà des premières questions d'introduction ont été retirées du panel de répondants) : - 127 répondants en Français - 44 répondants en Anglais
Profils des répondants	

Pays participants

-> 37 pays représentés dont 12 PPP