

Ce rapport a été préparé par



Consortium composé
d'ADE et COWI
Leader du Consortium: ADE s.a
Personne de contact: Edwin Clerckx
Edwin.Clerckx@ade.eu

**Contrat No EVA 2011/Lot 1
N° 2015/368247/2**

**Cette évaluation a été commanditée par
l'Unité Evaluation de la
Direction Générale Coopération Internationale et Développement
(Commission européenne)**

Le rapport présente les points de vue des auteurs et ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission européenne ni celles des autorités des pays concernés

ADE SA
Rue de Clairvaux 40, Bte 101
1348 Louvain-la-Neuve (Belgique)
+32 10 45 45 10
ade@ade.eu
www.ade.eu

Membres de l'équipe d'évaluation ayant contribué à ce rapport :

*M. Arne Disch (Chef d'équipe)
Mme Karolyn Thunnissen
Mme Juana de Catheu
Mme Karine Ruyssen
Mme Ritha Sukadi Mata
M. Edwin Clerckx (Contrôleur Qualité)*

L'équipe d'évaluation a été appuyée par M. Vincent Coppens

*L'évaluation a été gérée par
l'Unité Evaluation de la DG DEVCO.*

*L'auteur assume l'entière responsabilité de ce rapport,
rédigé pour le compte de la Commission européenne.
Le rapport ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission.*

Illustration de couverture réalisée avec Tagxedo

Résumé

Objectifs

Cette évaluation a été commanditée par l'Unité Évaluation de la Direction générale pour la Coopération internationale et le Développement de la Commission européenne. Elle porte sur le **processus de Programmation conjointe** de l'Union européenne (UE) pour la période **2011-2015** et couvre toutes les régions et tous les pays de la coopération au développement de l'UE. Elle vise à fournir à l'UE et à un public plus large une appréciation globale et indépendante du processus de Programmation conjointe et à formuler, à partir de là, des recommandations pour améliorer les processus de Programmation conjointe actuels et futurs.

Contexte

L'UE et ses États membres se sont engagés depuis longtemps dans la Programmation conjointe. Celle-ci s'inscrit dans une logique d'appui à l'agenda international en faveur de l'efficacité de l'aide et du développement. L'UE a renouvelé son engagement pour une Programmation conjointe dans sa **Position commune de l'UE**, présentée sous la forme d'une déclaration de politique au Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide qui s'est tenu à Busan en 2011. Celle-ci fournit le cadre de la Programmation conjointe, y compris en termes de contexte, de son champ d'application et de ses principes. Ses éléments fondamentaux sont (i) *une analyse commune de la stratégie de développement nationale d'un pays partenaire et une réponse commune déterminant les secteurs d'intervention prioritaires* – ensemble, elles constituent une *stratégie conjointe*; (ii) *la division du travail au niveau du pays : qui travaille dans quels secteurs* ; et (iii) *une enveloppe financière indicative par secteur et par donateur*. L'analyse et la réponse communes sont avant tout élaborées au niveau du pays partenaire par la Délégation de l'UE et les représentants des États membres dans le pays. À la fin 2015, 55 pays avaient décidé de mettre en œuvre une Programmation conjointe et 26 d'entre eux ont été considérés comme suffisamment avancés dans le processus pour être inclus dans l'évaluation.

Approche méthodologique

Cette évaluation a appliqué les lignes directrices méthodologiques de la Direction générale pour la Coopération internationale et le Développement de la Commission européenne pour les évaluations complexes. Elle est partie d'une analyse de la logique d'intervention (ou théorie du changement) et a débouché sur un ensemble de huit questions d'évaluation structurées en critères de jugement et indicateurs servant de base à la collecte de données. Les conclusions se fondent sur les réponses données aux questions d'évaluation et servent à leur tour de base aux recommandations.

L'équipe a combiné cinq outils pour collecter et analyser les données : (i) une **revue documentaire** générale et **14 études de cas au niveau pays**, (ii) une série d'**entretiens** aux sièges de l'UE et des États membres et avec le personnel et les parties prenantes dans les

pays concernés, (iii) un **traçage de processus** pour deux études de cas pays, (iv) une **enquête en ligne** s'adressant au personnel de l'UE et des États membres aux sièges et sur le terrain et (v) **des visites** auprès du siège de sept États membres et dans onze pays partenaires où la Programmation conjointe est mise en œuvre.

Le principal **défi** de l'évaluation est l'historique, à ce jour limité, du processus de Programmation conjointe. De ce fait, peu d'information est disponible sur les résultats obtenus. L'évaluation s'est dès lors centrée sur les pays où le processus était suffisamment avancé pour qu'on puisse s'attendre à observer des premiers résultats.

Appréciation globale

Dans la plupart des pays étudiés, le processus de Programmation conjointe s'est révélé très utile pour l'UE et les États membres. Il a notamment contribué à une meilleure interaction entre les différents donateurs, à une meilleure compréhension mutuelle de leur coopération et au développement d'une vision commune. Au sein de l'UE, dans ses États membres et chez certains autres bailleurs de fonds (comme la Norvège et la Suisse), la production d'une feuille de route de la Programmation conjointe et l'analyse commune ont en effet contribué à forger une image plus claire du portefeuille de coopération des uns et des autres, des moteurs de la coopération et des forces et faiblesses de chaque bailleur. Ce travail a également amené l'UE, les États membres et les bailleurs de fonds associés à collaborer étroitement et à obtenir un consensus sur les défis pour le pays partenaire et sur la manière d'y répondre à travers un effort conjoint, sans pour autant avoir déjà de mise en œuvre conjointe. Ceci a contribué à harmoniser davantage l'aide de l'UE et des États membres, à viser l'atteinte d'objectifs fixés ensemble et à adopter des approches stratégiques décidées d'un commun accord. Même si ceci n'a pas encore donné lieu à une amélioration des indicateurs d'efficacité de l'aide (nombre de secteurs par bailleurs de fonds, nombre de donateurs par secteur), ce processus a conduit à une meilleure répartition des tâches *au sein des secteurs* et a jeté les bases d'une aide et d'un développement plus efficaces. Le processus de Programmation conjointe a également augmenté la visibilité des donateurs participants, à la fois en tant que groupe (la voix de l'UE et de ses États membres) et individuellement, que ce soit vis-à-vis des gouvernements, des autres parties prenantes (là où elles ont été consultées) ou des autres partenaires du développement.

Outre ces résultats du processus de Programmation conjointe, l'évaluation fournit plusieurs observations qui invitent à une réflexion sur la manière d'en tirer meilleur parti et d'assurer que la Programmation conjointe produise les résultats attendus. Premièrement, cet exercice s'est dans une large mesure limité à l'UE et aux États membres, sans impliquer suffisamment le pays partenaire, que ce soit au travers du gouvernement ou des organisations de la société civile. Dans certains cas, il y a eu une participation assez tardive de ceux-ci, en l'occurrence lorsque les priorités avaient déjà été fixées. Les membres du personnel des Délégations de l'UE et des États membres sur le terrain ont souligné qu'il leur fallait atteindre un accord entre eux avant d'impliquer le pays partenaire dans les délibérations. Un équilibre entre débats internes et débats externes a seulement été atteint dans de rares cas. La possibilité d'une appropriation du processus de Programmation conjointe par le pays partenaire s'en est trouvée réduite. Deuxièmement, le processus de Programmation conjointe a rarement porté sur tous les secteurs de la coopération. Le plus souvent, cet exercice s'est limité aux secteurs dans lesquels plusieurs États membres et l'UE

intervenaienent et avaient des intérêts communs. Bien qu'une telle approche ait du sens, la Programmation conjointe centrée sur un nombre limité de secteurs restreint l'impact que celle-ci peut avoir sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide conjointe de l'UE et des États membres. L'impact de la Programmation conjointe sur l'efficacité de l'aide serait plutôt le résultat d'une meilleure coordination de l'UE et des États membres au fil du temps. Et troisièmement, il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure la visibilité accrue a été utilisée par les partenaires européens pour accroître leur poids politique. Dans quelques cas, la Programmation conjointe a donné lieu à l'utilisation de la voix de l'UE et de ses États membres à des fins politiques, toutefois sans résultat visible à ce stade en termes d'évolution des politiques.

Le processus de Programmation conjointe n'a, dans la plupart des cas, pas encore réduit les coûts de transaction des gouvernements partenaires, de l'UE, ou des États membres. Le plus souvent, le personnel de l'UE et des États membres ayant répondu à notre enquête indiquait ne pas (encore) savoir si les coûts de transaction avaient diminué, ou, en particulier pour les Délégations de l'UE, que ces coûts étaient élevés et n'avaient pas diminué. Ceci est confirmé par les entretiens menés dans quatorze pays. **Différents éléments suggèrent que ces coûts de transaction étaient justifiés au vu des bénéfices attendus du processus de Programmation conjointe.** Ceci a souvent été souligné par le personnel de l'UE et des États membres en réponse à l'enquête. Des réductions importantes des coûts de transaction peuvent notamment être espérées dans des secteurs où interviennent de nombreux bailleurs et où la coordination de l'aide est faible. Ceci reste toutefois à vérifier dans les années à venir, en particulier dans les pays qui auront entièrement mis en œuvre le processus de Programmation conjointe.

Dans l'ensemble, l'analyse des études de cas pays a montré que la Programmation conjointe est utile : elle commence à produire des résultats positifs, même si, pour l'instant, ces derniers bénéficient encore essentiellement aux partenaires européens plutôt qu'au pays partenaire. Les ambitions de la Programmation conjointe en termes d'efficacité de l'aide (réduction de la fragmentation de l'aide, transparence et prévisibilité accrues, diminution des coûts de transaction) ne se sont donc pas encore concrétisées. Néanmoins, les constats de terrain indiquent que d'autres résultats (coordination améliorée et aide plus stratégique de l'UE alliée à une compréhension commune, objectifs partagés et positionnement commun) sont obtenus et qu'ils constituent un apport précieux à l'amélioration de l'efficacité de l'aide de l'UE.

Conclusions

A partir des points ci-dessus, l'évaluation a tiré les principales conclusions suivantes :

C1 : Le processus de Programmation conjointe fournit bien les produits attendus au niveau du **terrain** (feuille de route de la Programmation conjointe, cartographie de l'aide de l'UE et des États membres, analyse commune), mais est confronté à des défis lorsque le consentement ou l'approbation des **sièges** (réponse commune, cadres financiers) est requis.

C2 : Le processus de Programmation conjointe a contribué à l'intensification de la **coordination** de l'aide entre l'UE, les États membres et d'autres donateurs associés,

renforçant dans certains cas la **voix** de l'UE et des États membres. Cependant, à ce jour, la Programmation conjointe a eu peu d'effets sur la **synchronisation** de la programmation avec les cycles de programmation nationaux.

C3 : La Programmation conjointe a contribué à des degrés divers à l'amélioration de l'efficacité de l'aide : résultats positifs sur le plan de la **prévisibilité**, mais limités pour les mesures relatives à la **fragmentation de l'aide, à la transparence et aux coûts de transaction**. La Programmation conjointe a néanmoins stimulé les **complémentarités et les synergies de l'aide européenne**, renforçant ainsi l'efficacité de la coopération au développement.

C4 : Dans la plupart des pays, le processus de Programmation conjointe n'a pas conduit à **l'appropriation de ce processus et de ses résultats par le pays partenaire**.

C5 : La Programmation conjointe a généralement accru la **visibilité** de l'UE et des États membres, mais ceux-ci n'ont pas nécessairement tiré parti de ce résultat pour avoir un effet levier.

C6 : La Programmation conjointe comme processus développé au niveau du pays partenaire a bien fonctionné, même si les **rôles** des membres du personnel des Délégations et des autres institutions de l'UE, ainsi que ceux des États membres sur le terrain et aux sièges mériteraient d'être précisés. Les approches en matière de prise de décision bénéficieraient par ailleurs d'une plus grande cohérence entre ces différents acteurs.

C7 : La Programmation conjointe a contribué à un rapprochement sur le terrain entre l'UE et les États membres, avec des signes de convergence et de **cohérence** accrus.

C8 : Le processus de Programmation conjointe a résulté avant tout de **l'intérêt** et de **l'engagement** de l'UE et des États membres sur le terrain et a été facilité par un contexte national favorable.

C9 : Le support à la Programmation conjointe en termes **d'orientation, d'assistance technique et de sessions d'apprentissage entre pairs** a facilité l'atteinte de résultats.

Recommandations

Cette évaluation a donné lieu à un ensemble de recommandations regroupées en trois volets:

Améliorer et actualiser la logique d'intervention

R1 – Améliorer la logique d'intervention pour mieux définir l'objectif stratégique de la Programmation conjointe. Préciser que les deux grands bénéficiaires à attendre de la Programmation conjointe sont (i) une aide de l'UE et des États membres plus cohérente et plus stratégique, et (ii) des positions et des messages communs à l'UE et aux États membres. La Programmation conjointe peut également contribuer à des objectifs plus larges tels que la réduction de la fragmentation de l'aide, une transparence et une prévisibilité accrues et la diminution des coûts de transaction, mais ces aspects doivent plutôt être perçus comme étant le résultat d'une meilleure coordination générale au fil du temps.

R2 – Repenser le champ de la Programmation conjointe, au niveau global et au niveau pays. Les sièges de l'UE et des États membres devraient mettre à jour les politiques et les lignes directrices relatives à la Programmation conjointe afin de refléter le passage de l'efficacité de

l'aide à l'efficacité du développement et pour ajouter une dimension politique (conformément aux Conclusions du Conseil du 12 mai 2016 sur le renforcement de la Programmation conjointe). Il conviendrait également d'examiner dans quelle mesure il existe une volonté d'inclure, par exemple, des aides programmées sur le plan régional et mondial, le Mixage et l'aide humanitaire (par définition non programmable). Au niveau pays, il serait utile que l'UE et les États membres définissent une logique d'intervention et des axes d'action communs, exprimant ce qu'ils souhaitent le plus réaliser par la Programmation conjointe et comment y arriver.

Faire en sorte que la Programmation conjointe demeure stratégique, flexible et pragmatique

R3 – Voir la Programmation conjointe à la fois comme un processus et comme des produits. Les *produits* peuvent être légers ou plus exhaustifs, mais le *processus* d'échange d'information, d'investissement dans l'analyse conjointe, d'établissement d'un climat de confiance et de création d'une approche stratégique cohérente et complète de l'UE et des États membres est essentiel. Il est recommandé de rendre les produits et le processus plus souples et facilement adaptables au fil du temps et d'assurer des échanges fréquents, sur le plan stratégique, sur la façon dont le contexte évolue, sur les positions et réponses communes et sur les valeurs partagées et la valeur ajoutée spécifique de l'UE.

R4 – Renforcer la collaboration sur le terrain entre l'UE et les États membres. Utiliser le processus de Programmation conjointe, ainsi que sa vision et sa réponse communes, pour construire une communauté européenne plus unie, tant sur le plan interne que dans ses relations avec les pays partenaires et les acteurs extérieurs en général. Dans chaque pays, identifier les capacités et les intérêts clés de l'UE et des États membres en matière de Programmation conjointe, afin de voir comment ils peuvent contribuer au processus. Tirer avantage de relations bilatérales fortes, que ce soit au départ de l'UE ou des États membres.

R5 – Consolider les services d'appui à la Programmation conjointe. Ne pas modifier les règles et ne pas les rendre plus normatives : la note d'orientation de la Programmation conjointe est bonne ; elle requiert simplement certains éclaircissements et/ou doit bénéficier d'une plus grande diffusion. Poursuivre l'exercice de partage d'expérience sur le plan régional et mondial – en mettant l'accent sur les bonnes pratiques et les leçons apprises. Continuer à fournir un pool d'assistance technique.

Clarifier et renforcer le rôle de toutes les parties prenantes

R6 – S'assurer que les acteurs, tant politiques que du monde de la coopération, soient impliqués tout au long du processus. Établir, dès le début, des contacts avec le Service européen pour l'action extérieure, le siège des États membres, les Ambassadeurs et les sections politiques. Bien définir les rôles de chacun.

R7 – Approfondir le dialogue avec les parties prenantes nationales. La Programmation conjointe a prouvé qu'elle était source de nombreuses occasions de dialogue stratégique avec les autorités et les parties prenantes sur le plan national, à chaque moment clé du processus. Lorsqu'un forum de dialogue stratégique est établi et opérationnel (tant entre les partenaires au développement qu'avec le pays partenaire), identifier la valeur ajoutée que peut apporter la Programmation conjointe. Simultanément, continuer à mettre en avant les bonnes pratiques en matière de transparence et de prévisibilité de l'aide.

R8 – Renforcer les incitatifs pour investir dans la Programmation conjointe. Les ambassades des États membres et les représentations sur le terrain devraient débattre des atouts de la Programmation conjointe (et de sa portée) avec les décideurs aux sièges et avec les Ambassadeurs en amont. Les États membres devraient par ailleurs préciser les rôles, notamment déterminer qui est l'unité ou la personne-ressource pour l'appui à la Programmation conjointe. L'investissement (considérable) des membres du personnel des Délégations dans la Programmation conjointe devrait également être reconnu dans l'évaluation de leur charge de travail et de leur performance.