

Premières expériences de programmation de l'aide de l'UE 2014-2020

Tracer la voie du Programme pour le changement

Alisa Herrero, Greta Galeazzi et Florian Krätke¹

Points clés

Le processus de programmation est parvenu jusqu'ici à traduire dans la pratique un certain nombre de principes clés du Programme pour le changement. Le siège à DEVCO a fait preuve de détermination en matière de concentration sectorielle, mais cela a aussi provoqué des tensions sur le terrain.

Le rôle du SEAE dans la programmation est plus en demi-teinte. Des contraintes de capacité, un désintérêt pour les questions de développement et un manque de connaissance des procédures de la CE expliquent pourquoi le SEAE n'est pas parvenu à jouer un rôle plus important. La majeure partie du processus de programmation a été assurée par les sections Opérationnelles.

L'on craint que le processus de programmation jusqu'ici n'ait pas été suffisamment participatif ni suffisamment basé sur une solide analyse politique. Cela affaiblit la crédibilité de l'UE en tant que partenaire fiable et efficace de développement.

Introduction

La programmation de l'aide européenne au développement, qui se chiffre en milliards d'euros, pour la période 2014-2020, est actuellement en cours pour les deux principaux instruments géographiques de financement (l'Instrument de financement de la coopération au développement, ICD, et le 11^e Fonds européen de développement, FED). La programmation est le processus essentiel par le biais duquel la nouvelle politique de développement axée sur les résultats, adoptée récemment par l'UE - le fameux

¹ Les auteurs souhaitent remercier Andrew Sherriff et Damien Helly pour leurs précieux commentaires et contributions lors de la préparation de cette publication. Les opinions exprimées dans la présente note sont celles des auteurs et ne peuvent en aucun cas être imputées à toute autre personne ou institution.

Programme pour le changement² - se traduit dans la pratique au niveau des pays et au niveau régional. C'est également un test d'une importance critique quant à la capacité du nouveau cadre institutionnel de l'UE, mis en place par le traité de Lisbonne, à générer une action extérieure de l'UE qui soit cohérente, efficiente, politique et efficace. Des directives de programmation³ ont été adaptées afin de refléter ces modifications majeures et transmises en mai 2012 à toutes les délégations de l'UE.

La présente *Note d'information* se penche sur les premières expériences dans la mise en place de ces nouvelles directives de programmation, ainsi que sur le processus dans son ensemble. Elle souhaite apporter des éclairages sur les aspects qui ont été couronnés de succès, ceux qui fonctionnent bien ou pas du tout, le pourquoi, et contribuer ainsi à alimenter un processus continu d'apprentissage institutionnel. En se basant sur les expériences des délégations de l'UE et des différents services centraux à Bruxelles, cette note analyse la manière dont les relations interinstitutionnelles ont influé sur le processus de programmation stratégique et tente ainsi de répondre aux questions suivantes : Quels ont été les principaux moteurs du processus de programmation jusqu'ici ? De quelle manière DEVCO et le SEAE opèrent-ils et coopèrent-ils dans ce processus ? Le SEAE apporte-t-il une valeur ajoutée ? Quels aspects des procédures et structures de programmation doivent être examinés dans les prochaines phases de la programmation ? Et que pourrait-on améliorer dans le cadre de l'examen du SEAE ?⁴ Cette analyse se base sur l'étude des directives de programmation, d'autres documents mis à notre disposition, et sur un certain nombre d'entretiens anonymes avec des responsables et collaborateurs de DEVCO, du SEAE, des délégations de l'UE, du Parlement, du Conseil, du Secrétariat ACP, et des responsables en charge de la programmation⁵ au sein des gouvernements dans les pays partenaires. Les informations retirées de cette analyse sont destinées à alimenter la suite qui sera donnée à l'examen du SEAE.

Cette *Note d'information* est divisée en quatre sections distinctes :

- La section I passe en revue les changements les plus notables introduits par ces nouvelles directives pour le processus de programmation ;
- La section II analyse les conclusions des entretiens à la lumière du récent examen du SEAE, afin de générer des éclairages sur les dispositifs institutionnels et la traduction dans la pratique du Programme pour le changement, en se fondant sur les premières expériences du processus de programmation ;
- La section III se concentre sur les défis rencontrés dans l'application et la mise en œuvre des nouvelles directives de programmation ;
- La section IV conclut en revenant sur les enseignements tirés de la première phase de programmation dans le cadre de l'exercice de programmation actuellement en cours et du processus d'examen du SEAE, mené en parallèle.

² Voir Commission européenne (2011).

³ Voir CE/SEAE (2012).

⁴ Voir Service européen pour l'action extérieure (2013).

⁵ Au total, 25 personnes ont été interrogées. Parmi elles, il y avait 10 collaborateurs de délégations de l'UE (5 pays FED et 5 pays ICD), y compris des chefs de sections Opérationnelles, chefs de sections Politique et collaborateurs des sections opérationnelles, 6 responsables de DEVCO travaillant sur la programmation dans des directions thématiques ou géographiques, 2 responsables du SEAE travaillant sur la programmation, 2 consultants indépendants, 1 État membre de l'UE, 2 représentants du Parlement européen, 1 membre du Parlement européen, 1 responsable du Secrétariat ACP. Malheureusement aucun responsable d'un gouvernement partenaire n'était disponible pour un entretien.

Encadré 1 : Programmation FED/ICD 2014-2020 « dans les règles »

Le processus de programmation est composé de deux phases. Dans la première phase, les délégations de l'UE font office de chef de file et mènent ce processus en analysant la stratégie ou le plan national de développement du pays partenaire, en évaluant sa capacité à servir de base à la programmation de l'aide de l'UE.⁶ Cette évaluation étudie la description faite dans ce plan des contraintes, des défis et des perspectives du pays en question, la définition des priorités et des objectifs de développement, leur cohérence avec la politique de développement de l'UE, et les cadres d'évaluation et de suivi des performances. Après consultation des parties prenantes concernées, et notamment du gouvernement du pays partenaire, des organisations de la société civile, des représentations de l'État membre, et autres donateurs, les délégations de l'UE soumettent une proposition pour « les lignes générales de la réponse de l'UE au contexte spécifique à ce pays »⁷ (c'est-à-dire consistant principalement en une liste - clairement motivée - des secteurs prioritaires retenus), qu'elles adressent aux responsables correspondants à la DG DEVCO et au SEAE, à Bruxelles. Les services centraux à Bruxelles procèdent alors à une analyse des propositions et entament un dialogue avec les délégations de l'UE (par le biais de réunions et vidéoconférences des équipes par pays) afin de faire en sorte que les propositions de la délégation de l'UE en question soient bien en ligne avec les priorités générales de l'UE en matière de relations extérieures, les priorités régionales et thématiques ainsi que les orientations des politiques de l'UE, et de finaliser la sélection des secteurs prioritaires.

Dans la seconde phase, les délégations de l'UE préparent un avant-projet de Programme indicatif pluriannuel (PIP), sur la base des instructions fournies conjointement par le SEAE et DEVCO. Ce PIP doit présenter la proposition pour les lignes générales de la réponse de l'UE et doit comprendre une analyse du contexte et des secteurs, ainsi qu'une justification du choix des secteurs retenus pour la coopération au développement de l'UE. Les PIP doivent être approuvés par le biais de la procédure de comité de l'UE, appelée aussi « comitologie »,⁸ et par l'adoption des nécessaires instruments juridiques.

1. Nouveaux axes : changements apportés aux directives de programmation

L'exercice actuel de programmation pour le 11^e FED et l'ICD 2014-2020 suit les instructions élaborées pour la nouvelle période budgétaire. Celles-ci sont définies lors du processus brièvement décrit dans l'Encadré 1. Les directives ont été modifiées selon trois grands axes, détaillés ci-dessous.

⁶ Dans le cas des pays ACP, les délégations de l'UE doivent également tenter de parvenir à un accord avec le pays partenaire sur le choix entre deux options : utiliser le plan national de développement ou écrire un document séparé de stratégie par pays (DSP). Les articles 2 et 8 de l'Annexe IV de l'Accord de partenariat de Cotonou leur en font obligation. Pour l'ICD, les délégations de l'UE n'ont pas besoin de consulter le pays partenaire sur la question de savoir s'il convient ou non de préparer un nouveau DSP.

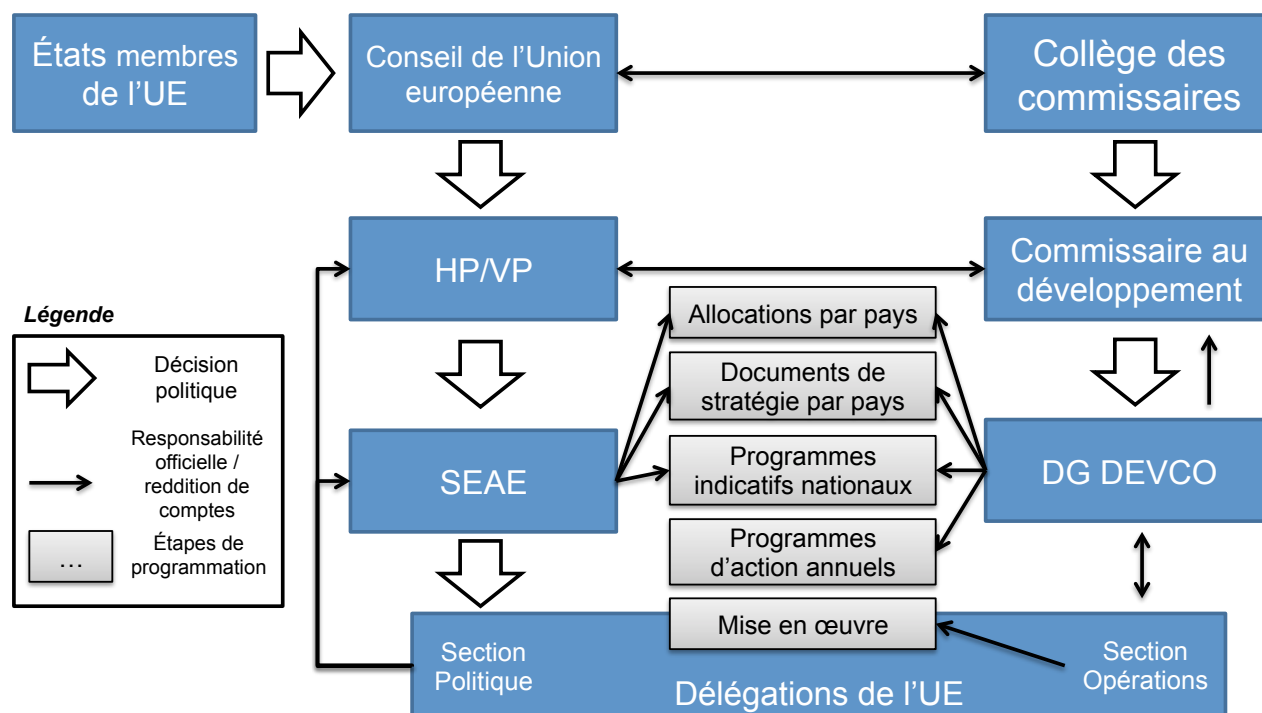
⁷ Ceci peut aussi prendre la forme d'un document conjoint de programmation. Voir Galeazzi et coll. (2013).

⁸ La procédure de comité fait référence à la manière dont la Commission exerce, avec l'assistance des comités, les pouvoirs de mise en œuvre qui lui ont été confiés par le législateur européen. Pour résumer, les comités de la Commission sont des plateformes de dialogue présidées par la Commission et composées de représentants des États membres. Ces comités émettent un avis sur les projets de mesures de mise en œuvre qui leur sont soumis par la Commission avant que ces mesures ne soient adoptées. Le Parlement européen et le Conseil ont un droit général d'information sur toutes les activités des comités, ainsi qu'un droit à examiner les projets de mesures de mise en œuvre liées à des législations décidées conjointement par le Parlement et le Conseil. Toutefois, seuls les États membres ont un rôle à jouer pour contrôler la manière dont la CE exerce ses pouvoirs de mise en œuvre. Par le biais d'un comité, les États membres participent de manière structurée au processus de programmation de l'aide de l'UE. Même si l'adoption officielle de l'aide de l'UE par les États membres n'intervient qu'à la fin de ce processus, les États membres ont par le biais de leur participation au comité, une influence significative sur le contenu des programmes d'aide de l'UE.

Axe 1 – Elles reflètent le nouveau cadre post-Lisbonne

Les directives de programmation pour l'ICD et le 11^e FED ont été modifiées pour la période budgétaire 2014-2020 afin de refléter le cadre institutionnel post-Lisbonne dans lequel prend place l'action extérieure de l'UE. En particulier, le SEAE joue désormais un rôle dans la programmation stratégique, compétence qu'il partage avec la DG DEVCO. Si la programmation de l'aide au développement est sous la responsabilité du commissaire au développement, le SEAE assure un « co-leadership » tout au long de ce processus. Le SEAE est en effet chargé de la coordination interinstitutionnelle de l'action extérieure de l'UE (par exemple la coordination des missions conjointes, des positions communes, et également l'implication d'autres DG lorsque nécessaire) et prépare en collaboration avec DEVCO les décisions de la Commission en relation avec les dotations financières par région ou par pays. Les documents de programmation stratégique doivent être signés à la fois par le commissaire au développement et par la haute représentante/vice-présidente (HR/VP). Ces deux hauts responsables doivent ensuite les soumettre conjointement pour adoption au Collège des commissaires. DEVCO reste chef de file pour la programmation thématique et régionale, et est également chargée de la formulation des programmes d'action annuels, de leur mise en œuvre et de leur gestion financière.⁹ Ce dispositif requiert une étroite collaboration et un étroit dialogue entre les délégations de l'UE, le SEAE et la DG DEVCO. Le graphique ci-dessous (schéma 1) illustre ce dispositif de programmation.

Schéma 1. Processus de décision et de reddition de comptes en matière de programmation dans le contexte post-Lisbonne¹⁰



Adapté de Furness, 2010, p. 14.

⁹ Voir Seters van et Klavert (2011).

¹⁰ Notez que le processus illustré ici est susceptible d'être modifié en fonction de l'issue des discussions actuellement en cours sur les « actes délégués », donnant au Parlement européen un rôle important dans la programmation de l'ICD. Voir Section II pour de plus amples informations.

Axe 2 – Elles visent à simplifier le processus

Les directives de programmation pour le 11^e FED et l'ICD ont été standardisées en un seul ensemble d'instructions. Cette rationalisation a permis de réunir deux cultures différentes de programmation : celle du FED et celle de l'ICD. La première est marquée par le contenu et l'esprit de l'Accord de partenariat de Cotonou,¹¹ et notamment les notions de dialogue multi-acteurs et d'intérêts communs entre partenaires. La seconde est une culture dans laquelle les intérêts et priorités de l'UE sont définis avant d'engager un dialogue avec les partenaires de coopération au développement.

Le processus de la coopération bilatérale au développement a également été simplifié à plusieurs niveaux. Partout où cela est possible, les documents existants d'orientation de politique au niveau national et régional doivent servir de points de départ et de base principale pour la coordination et le dialogue avec les États membres de l'UE et les autres donateurs. Ceci signifie donc qu'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), l'on peut toujours avoir recours aux DSP. Un second élément de simplification concerne la composition plus succincte des documents de programmation qui ne requièrent plus l'ajout d'annexes techniques (sur l'environnement, les migrations, la gouvernance et autres domaines). Le processus de programmation tend par conséquent à se mettre en conformité avec les principes d'efficacité de l'aide, tout en faisant moins appel aux ressources des délégations de l'UE.

Axe 3 – Elles visent à faire avancer le Programme pour le changement

Le Programme pour le changement¹² est la politique de l'UE la plus récente en matière d'aide efficace au développement. Il identifie les principes clés qui déterminent l'action des délégations de l'UE en matière de coopération au développement. Ces principes, ainsi que ceux convenus à Busan,¹³ sont clairement reflétés dans les directives de programmation :

- **Appropriation et alignement.** Le développement est un processus inclusif qui concerne le gouvernement national, le parlement et d'autres acteurs tels que la société civile, le secteur privé et les partenaires sociaux, tous jouant un rôle dans la reddition de comptes au niveau national. Les priorités de coopération de l'UE doivent être définies en concertation avec ces multiples parties prenantes.
- **Exhaustivité et cohérence.** Les instructions introduisent la programmation en parallèle des instruments bilatéraux, régionaux et thématiques, en accord avec l'analyse et la vision de l'UE de sa relation avec le partenaire concerné. Cette vision doit former la base d'une plus grande cohérence et complémentarité à quatre niveaux, à savoir : (i) entre programmes par pays et programmes régionaux, (ii) entre programmes et instruments géographiques et thématiques, (iii) entre politiques de développement et autres politiques sectorielles, (iv) entre toutes les politiques, les instruments et les actions de l'UE, de ses États membres et des institutions européennes de financement du développement.

¹¹ Voir <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/>.

¹² Voir Commission européenne (2011).

¹³ Voir <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Busan%20partenaireship.pdf>.

- **Synchronisation et flexibilité.** Afin d'optimiser l'appropriation, le cycle de programmation de l'UE doit, chaque fois que c'est possible, être synchronisé avec les cycles de planification du pays ou de la région partenaire. Cela signifie que la programmation de l'UE pour la période budgétaire 2014-2020 peut être divisée en plusieurs étapes en fonction du calendrier des cycles sur lesquels s'aligne la stratégie de l'UE. Des procédures accélérées peuvent être utilisées pour s'adapter et répondre en temps voulu à l'évolution des contextes. Les directives permettent aussi des révisions ponctuelles de la programmation et notamment l'allocation de fonds non programmés ou la reprogrammation de fonds inutilisés.
- **Concentration sectorielle.** La coopération européenne au développement tentera d'optimiser son impact et son influence en concentrant son action sur un maximum de trois secteurs par pays, à l'exception d'un quatrième secteur dans les pays fragiles, et en utilisant la possibilité d'inclure un soutien spécifique à la société civile dans les pays ACP. Cette rationalisation sectorielle va de pair avec une plus claire répartition des tâches avec les États membres également actifs dans le pays en question. Le choix des secteurs doit être basé sur les besoins en développement et les objectifs de développement du pays ou de la région partenaire, tels que définis par la délégation de l'UE, tout en donnant la priorité aux secteurs indiqués dans le Programme pour le changement. En résumé, ces secteurs sont : démocratie, droits de l'homme et État de droit, protection sociale, éducation, santé et emploi, agriculture durable, énergie, climat des affaires et intégration régionale.
- **Différenciation.** L'une des clés pour optimiser l'impact et le rapport coût-bénéfices est une approche différenciée de l'attribution de l'aide et des partenariats. Les décisions seront fonction des besoins en développement du pays, avec un centrage sur les pays à faible revenu, les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure et les pays fragiles. Un certain nombre de pays à revenu intermédiaire supérieur, et de pays à revenu élevé, financés jusqu'ici par le biais de l'ICD, ne bénéficieront plus d'une aide bilatérale mais continueront à être susceptibles de participer aux programmes de coopération thématique et régionale.¹⁴
- **Programmation conjointe et coordination.** La programmation conjointe de l'aide au développement des États membres de l'UE implique une analyse et une réponse conjointes aux plans de développement du partenaire en question. Pour y parvenir, il faut synchroniser les cycles de planification de l'UE et des États membres avec ceux du pays ou de la région partenaire, ce qui peut nécessiter de prolonger les programmes bilatéraux existants jusqu'à la date à laquelle débute le nouveau cycle de planification du pays ou de la région partenaire. Durant cette période, la délégation de l'UE doit faciliter le processus de préparation.¹⁵ Le document de programmation conjointe doit inclure l'identification des secteurs d'intervention, la répartition des tâches au niveau du pays et les dotations financières indicatives par secteur et par donateur.

¹⁴ Voir Keijzer et coll. (2012).

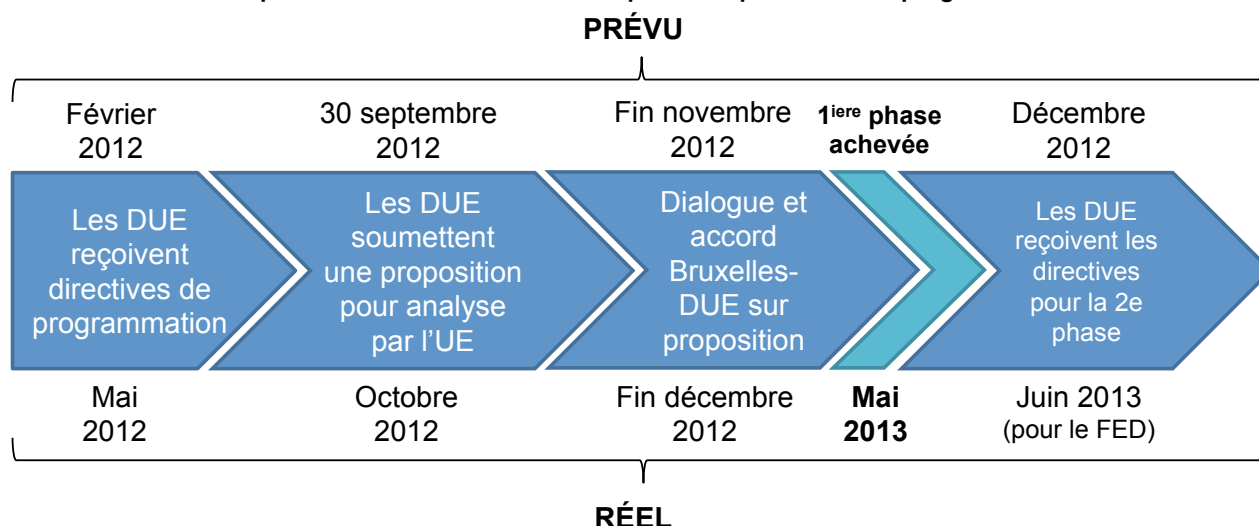
¹⁵ Pour une analyse récente des premières expériences en matière de programmation conjointe, voir Galeazzi et coll. (2013).

2. Prochain cap: la programmation entre contextes locaux et écueils politiques

Malgré les préparatifs visant à entamer le processus de programmation dès février 2012, sa première phase n'a débuté officiellement qu'en mai 2012, par la diffusion des directives de programmation transmises par les services centraux à Bruxelles aux délégations de l'UE.

La première phase de programmation, telle que décrite en page 2, a été menée à bien en mai 2013. Les délégations de l'UE dans les pays ACP préparent actuellement des projets de programmes indicatifs pluriannuels (PIP), décrivant et séquençant ce qui sera fait entre 2014 et 2020 dans les différents secteurs avec les dotations financières reçues, tandis que les délégations de l'UE dans des pays couverts par l'ICD attendent que soit tranchée la question des actes délégués (voir ci-après). Le schéma 2 ci-dessous présente un schéma détaillé du séquençage et du calendrier prévu et réel du processus de programmation, y compris des étapes déjà achevées.

Schéma 2. Calendrier prévu et calendrier réel de la 1^{re} phase du processus de programmation FED/ICD



Source : schéma conçu par nos soins, adapté de diverses sources. Voir également

https://webgate.ec.europa.eu/fpfs/mwikis/aidco/index.php/Policy_forum_on_development

Les délégations de l'UE devraient soumettre leur version préliminaire des PIP à la fin novembre 2013. Ceci pourrait être une excellente occasion de faire le point sur l'état d'avancement de la programmation. Dans les sections suivantes, nous présentons des éclairages tirés d'entretiens semi-structurés sur la manière dont les relations interinstitutionnelles de l'UE ont influencé la programmation.

L'impasse législative : la programmation risque-t-elle d'être détournée de son objectif ?

L'exercice de programmation a coïncidé avec la longue négociation du budget de l'UE – le cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2014-2020. Bien qu'un accord général ait été trouvé sur le CFP en février 2013, les négociations législatives entre le Parlement européen, le Conseil européen et la Commission européenne (CE) restent au point mort. Le Parlement européen souhaiterait disposer d'une plus grande voix dans les processus de programmation et faire du choix des secteurs prioritaires et de l'adoption des documents de programmation pluriannuelle, une compétence des colégislateurs qui serait à terme attribuée à la

Commission européenne dans le cadre des « actes délégués ». ¹⁶ Le traité de Lisbonne stipule de manière claire dans son article 209 que « le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement, qui peuvent porter sur des programmes pluriannuels de coopération avec des pays en développement ou des programmes ayant une approche thématique. »

La CE et le Conseil maintiennent qu'un équilibre doit être trouvé entre contrôle démocratique et efficacité opérationnelle. À ce titre, le Conseil a refusé toute proposition visant à modifier la « procédure de comité ». ¹⁷ Le Parlement européen y voit un affront fait à l'exercice de son pouvoir de contrôle de l'action extérieure de l'UE. En parallèle, les deux parties expriment leurs préoccupations quant au fait que la lenteur persistante et le retard pris dans les négociations finiront par affecter leur image. Il est probable de ce fait que des solutions de compromis seront proposées et discutées en septembre, ce qui avec un peu de chance devrait permettre de mener à bien les négociations sur ce point au plus tard en octobre.

Face à ces difficultés institutionnelles, DEVCO et le SEAE ont élaboré des « mesures d'atténuation » afin de limiter le risque de retard du processus de programmation. Au niveau de la CE à Bruxelles, la priorité est donnée à l'accélération du dialogue stratégique avec le Parlement européen et à la préparation du format et du calendrier d'adoption des PIP, afin de pouvoir passer rapidement à l'action dès qu'un accord aura été trouvé avec le Parlement. Certains de nos interlocuteurs estiment qu'il y a là une opportunité permettant à la CE de jouer un rôle d'« arbitre ». Sur le terrain, les délégations de l'UE ont reçu pour instruction de consulter sans retard le pays partenaire et les autres parties prenantes, mais de manière *informelle* et uniquement au niveau technique. Ce dernier point est lié au fait que le processus de programmation n'a pas de réglementation et par conséquent pas de base juridique sur laquelle se reposer (il n'y a pas de consensus sur les instruments juridiques financés par le budget, c'est-à-dire l'ICD), et pour l'instant, il n'y a que des intentions et chiffres indicatifs des dotations financières mises à la disposition des divers pays partenaires.

Comme le font remarquer nombre de nos interlocuteurs, le processus de programmation ne prendra toute sa substance que lorsque les dotations financières seront connues et les PIP seront négociés, et ce n'est qu'à ce moment-là que la programmation acquerra enfin une existence *officielle* au plus haut niveau. Aussi le dialogue officiel pourrait-il mener ultérieurement à des modifications significatives au niveau des secteurs sélectionnés. Nos interlocuteurs s'inquiètent d'un possible impact négatif sur la crédibilité de l'UE en tant que partenaire de dialogue : non seulement auprès des autorités nationales, mais aussi auprès des États membres, en particulier dans les pays où des processus de programmation conjointe sont en cours. Le retard pris dans la programmation signifie de plus que les fonds seront probablement débloqués par Bruxelles à une date postérieure à celle initialement prévue (comme il est déjà probable que ce sera aussi le cas pour le 11^e FED). Plusieurs interlocuteurs attirent l'attention sur un risque de « trous d'air » dans l'assistance dans plusieurs pays. L'étude de la probabilité de ce risque reste cependant hors du champ du présent rapport.

¹⁶ La position initiale de négociation adoptée par le Parlement européen était de demander des actes délégués pour chaque document de programmation dans le cadre de chaque instrument. Cette position a depuis été infléchie, puisque le Parlement européen s'est dit prêt à envisager une liste de pays assortie d'une brève description des dotations et des secteurs dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et de l'ICD. Les discussions ont également évoqué la possibilité de limiter l'application des actes délégués aux annexes techniques des règlements d'application des instruments financiers.

¹⁷ Voir note 7.

Les mandats du SEAE et de DEVCO dans la pratique : le vent en poupe?

La programmation est une responsabilité commune du SEAE et de DEVCO. Même si le SEAE assure un rôle de chef de file dans la majeure partie de ce processus, aucun des deux ne peut agir sans l'accord de l'autre, et ils sont tous deux soumis à de claires obligations de reddition de comptes auprès du commissaire au développement. Le SEAE et la Commission ont convenu de modalités de travail détaillées qui couvrent la coopération sur les instructions et la gestion du travail dans les délégations de l'UE, dispositions qui s'appliquent entre autres domaines à la programmation et à la mise en œuvre des programmes d'aide extérieure de l'UE. L'examen du SEAE¹⁸ souligne que les dispositifs actuellement en place entre le SEAE et DEVCO en termes de responsabilité première fonctionnent bien, principalement en raison des bonnes et étroites relations entre la haute représentante et vice-présidente (HR/VP) et ses collègues au sein du Collège des commissaires. Néanmoins, l'examen du SEAE fait également observer que « la répartition des responsabilités est potentiellement peu claire et doit être clarifiée ».

L'analyse entreprise par l'ECDPM confirme les constatations de l'examen du SEAE, à savoir que les dispositifs actuels fonctionnent bien, au sens où les délégations de l'UE font régulièrement usage de la flexibilité prévue dans les modalités de travail entre le SEAE et la Commission,¹⁹ ce qui permet aux collaborateurs de la Commission dans les délégations de l'UE de soutenir l'action politique du SEAE. Il reste cependant une certaine confusion quant au rôle du SEAE, en particulier parmi les pays partenaires. La présence de représentants du SEAE dans le processus et les réunions de programmation est vue comme une multiplication du nombre d'interlocuteurs, dont les intérêts ne sont pas immédiatement clairs. Plusieurs des collaborateurs de délégations de l'UE que nous avons interrogés qualifiaient également d'« inconfortable » le clivage mis en place entre DEVCO et le SEAE.

Les collaborateurs des délégations de l'UE sont généralement conscients de la nécessité de collaborer, même si la coordination et la gestion des ressources humaines ne sont pas toujours optimales. Une des principales raisons de cet état de fait, mise en avant par nos interlocuteurs issus des délégations (et identifiée également dans le rapport de l'examen du SEAE), est l'existence de structures distinctes de communication. L'EUDEL (comité de suivi pour les délégations) structure les contacts entre le SEAE et la Commission pour tout ce qui touche à l'administration du SEAE, de DEVCO et des services centraux de la Commission. Le COMDEL coordonne quant à lui les positions entre les différents services de la Commission et les collaborateurs au sein des délégations. Comme le mentionnait l'examen du SEAE : « ce double système conduit à de multiples débats sur les mêmes questions, retarde les processus de prise de décision et peut faire obstacle à des contacts directs entre le SEAE et les services de la Commission concernés par le travail des délégations. » Les entretiens que nous avons eus confirment également l'excessive charge administrative reposant sur les chefs de délégation de l'UE, à qui il incombe désormais de signer des transactions mineures autrefois déléguées aux collaborateurs chargés de la gestion des dépenses administratives, un point également souligné par l'examen du SEAE.

Malgré les modalités de travail convenues d'un commun accord, la mesure dans laquelle le SEAE a, jusqu'ici, joué un rôle significatif dans le processus de programmation varie d'un pays à l'autre. Sur la base des entretiens que nous avons eus, l'on peut distinguer les trois scénarios suivants au sujet des interrelations entre le SEAE et DEVCO :

¹⁸ Voir Service européen pour l'action extérieure (2013).

¹⁹ Voir Julian (2012).

- Le SEAE a fait preuve de leadership** et a été efficace dans la formulation des priorités permettant de donner forme à une réponse plus politique. Dans ces délégations de l'UE, DEVCO a dû être « ralliée » et incitée à aller au-delà d'une vision purement technique de l'aide. L'UE a choisi de s'engager dans des secteurs d'une importance politique pour la politique étrangère de l'UE et répondant aux défis globaux de développement (par exemple sécurité énergétique, contre-terrorisme, lutte contre la drogue, changement climatique, protection de l'environnement, etc.). Cependant, comme le souligne le rapport de l'examen du SEAE, « si l'on observe la répartition des responsabilités et des ressources lors de la création du SEAE, l'on constate que pratiquement toute l'expertise et la capacité à gérer les aspects extérieurs de ces politiques sont restées dévolues aux services de la Commission. » Il est par conséquent peu probable que le SEAE puisse continuer à jouer un rôle de premier plan au-delà de la première phase de programmation, et ce tout simplement en raison de son manque d'expertise technique.²⁰
- Du fait des contraintes de capacité qui sont les siennes, le SEAE n'est pas parvenu à remplir son rôle.** Des conseillers politiques n'ont pas encore été nommés dans toutes les délégations et la plupart des sections les plus politiques (du SEAE) restent par conséquent en sous-effectif. Dans nombre de délégations de l'UE, les sections Opérationnelles (de DEVCO) ont dû prendre elles-mêmes en charge la part du lion dans le processus de programmation, en plus de leurs tâches administratives, ce qui a pesé lourdement sur leurs ressources déjà limitées. Plusieurs exemples ont été cités dans lesquels les sections Opérationnelles avaient rédigé l'intégralité des documents de programmation, que la section Politique avait ensuite assortis de commentaires avant leur soumission aux services centraux. Dans certains cas, nos interlocuteurs précisent même que les documents de programmation ne contenaient pas la moindre contribution du SEAE. Plusieurs de nos interlocuteurs y voyaient la preuve que la séparation entre les sections Opérationnelles et Politique était artificielle et contreproductive. Les délégations dont la section Politique manque d'effectifs ou de ressources sont les plus susceptibles de rencontrer des difficultés à remplir efficacement un rôle politique pour l'UE. Or, dans la structure actuelle des délégations de l'UE, les sections Opérationnelles n'ont pas de « statut diplomatique » leur permettant de remplir de manière efficace un rôle politique, étant donné que leurs interlocuteurs naturels sont des ministères techniques et des agences de développement.²¹
- Le SEAE a semblé « peu intéressé »** par le processus de programmation. Nos interlocuteurs faisaient observer que cela était peut-être en partie dû d'une part au manque d'expérience des diplomates nationaux avec les procédures de la CE et sa culture de programmation, et d'autre part à une expertise et un intérêt limités en matière de coopération au développement. Il semblerait que ce soit particulièrement vrai pour les délégations dans lesquelles l'UE n'a pas un intérêt politique et stratégique suffisant, et n'a par conséquent pas désigné de chef de délégation (c'est-à-dire les délégations régionalisées de l'UE), ou dans les pays où le chef de délégation ne considère pas le développement comme étant une priorité. Dans de telles délégations de l'UE, ce sont les sections Opérationnelles qui se sont aussi chargées du processus de programmation, mais elles ont eu du mal à appréhender la dimension politique.²²

L'intérêt du SEAE et son implication stratégique pour les questions de programmation semblent beaucoup plus constants au niveau du siège central que dans les délégations de l'UE. A Bruxelles, il assure un rôle de premier plan pour commenter les propositions de stratégie de réponse (et les DSP) transmises par les délégations, avant l'ouverture de négociations avec DEVCO et les délégations sur les secteurs proposés.

²⁰ Deux délégations de l'UE contactées pour cette étude correspondaient à ce scénario.

²¹ Quatre délégations de l'UE contactées pour cette étude correspondaient à ce scénario.

²² Deux délégations de l'UE contactées pour cette étude correspondaient à ce scénario.

Dans ce processus, la répartition des rôles entre le SEAE et DEVCO est beaucoup plus sensible au niveau du siège central. Certains interlocuteurs font cependant remarquer que le rôle du SEAE n'est guère différent de celui de RELEX, l'ancienne direction générale au sein de la Commission.

3. Un peu de houle: défis dans la mise en œuvre des directives

Concentration sectorielle : vider ses ballasts ou prendre un cap trop serré?

Au sein des institutions de l'UE, la nouvelle orientation politique la plus contestée au sujet de l'actuel processus de programmation est le principe de concentration sectorielle. Il existe de nombreuses bonnes raisons à l'appui de ce choix : la concentration sur un nombre limité de secteurs permet d'assurer une utilisation plus stratégique de ressources limitées et une « masse critique » de financements dans des secteurs clés, ce qui maximalise l'effet de levier pour le donateur et garantit un centrage clair de l'expertise. Cela contribue aussi à réduire les coûts de transaction pour les gouvernements partenaires. Les directives de programmation comprennent une liste de principes qui fournissent un cadre de référence pour le choix des secteurs, et notamment : une analyse des plans nationaux ou régionaux de développement déjà existants, la réelle appropriation et pertinence des politiques et priorités sectorielles du pays, les résultats et l'impact attendus, les domaines prioritaires de l'UE en matière de coopération et son avantage comparé dans ces domaines, les enseignements tirés, la continuité et la cohérence avec les cycles précédents, les capacités de la délégation de l'UE, la cohérence avec les autres politiques de l'UE, et la volonté du gouvernement d'entamer un dialogue politique.

Dans la pratique, la concentration sectorielle s'est cependant révélée problématique dans le processus de programmation. Elle implique en effet des choix difficiles dans un contexte marqué par des intérêts concurrents et des motivations parfois divergentes (à la fois entre les institutions de l'UE, entre la délégation de l'UE en question et les acteurs du pays partenaire, et entre les délégations de l'UE entre elles). Si la valeur des raisons en faveur de la concentration du nombre de secteurs est bel et bien reconnue, et bien que cette politique bénéficie généralement d'un consensus, plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné que le principe de concentration sectorielle découlait en fait d'une interprétation normative du Programme pour le changement, en particulier pour ce qui concerne la concentration de l'aide de l'UE sur des secteurs identifiés comme étant des priorités par le commissaire au développement et non par les gouvernements partenaires.²³ Les évolutions constatées parmi les secteurs prioritaires émergeant de la première phase du processus de programmation reflètent en effet étroitement le contenu du Programme pour le changement, comme le montre l'Encadré 2.

²³ Cela est particulièrement vrai pour le secteur des transports. Dans le cadre du 10^e FED, les transports étaient un secteur prioritaire pour en gros 30 pays ACP. Il semble cependant que l'approche adoptée par la CE pour la programmation du 11^e FED est de clairement se désinvestir de ce secteur au profit de domaines tels que l'agriculture durable, la sécurité alimentaire et l'énergie. La principale raison avancée par DEVCO est que les investissements dans les transports n'ont pas toujours eu les résultats attendus. De plus, les projets et programmes en matière de transports et d'infrastructures peuvent toujours être financés par le biais de fonds régionaux et de mécanismes financiers « mixtes ». La nature et le degré de complémentarité entre les différents instruments de coopération au développement de l'UE et leurs cycles de programmation respectifs, ainsi que l'impact de l'évolution des politiques de développement sur les relations de l'UE avec les pays partenaires, sont des sujets qui méritent attention mais restent cependant hors du champ du présent document.

Encadré 2 : Evolutions se faisant jour au sujet des secteurs prioritaires

Sur la base des entretiens que nous avons menés et des documents analysés, l'on constate que plusieurs secteurs reviennent régulièrement dans les sélections (parfois encore provisoires) des secteurs. Notamment les secteurs suivants sont particulièrement récurrents dans certaines régions :

- Développement rural ou agricole durable et sécurité alimentaire (en Afrique de l'Ouest, en Afrique centrale, en Afrique australe et en Asie) ;
- Énergie (dans les Caraïbes, en Afrique de l'Ouest, en Asie et dans le Pacifique) ;
- Justice, droits de l'homme, gouvernance, État de droit et réforme du secteur de la sécurité (en Asie, en Amérique latine, en Afrique de l'Ouest, en Afrique centrale, et pour le voisinage méridional et oriental) ;
- Gouvernance économique et réformes, diversification et gestion des finances publiques (dans les Caraïbes et en Afrique centrale) ;
- Emploi et développement du secteur privé (en Amérique latine et pour le voisinage méridional et oriental).

En même temps, les secteurs plus « traditionnels » de l'UE en matière de coopération au développement – transports, infrastructures, santé et éducation – sont de manière générale des choix moins courants en tant que secteurs prioritaires que par le passé, même si on les retrouve toujours avec une certaine régularité.

En décembre 2012, à la suite des premiers rapports sur les premières phases du processus de programmation, le SEAE a exprimé, au plus haut niveau, ses graves préoccupations quant au fait que des secteurs identifiés comme prioritaires par les pays partenaires étaient exclus *a priori* et ce, sur la base d'une interprétation étroite du Programme pour le changement. Aux yeux du SEAE, cette volonté apparente de se désengager, dès les premières phases, du dialogue sur un secteur particulier pourrait en fait être contreproductive pour les autres priorités de développement et de gouvernance de l'UE. Le SEAE a également mis en garde contre une concentration excessive, qui pourrait limiter la flexibilité de l'UE à s'adapter à des évolutions des priorités sur le terrain.

Les responsables au siège de DEVCO reconnaissent également l'existence de cette tension entre les logiques de définition des priorités par le bas ou par le haut dans le processus de programmation. Comme le fait remarquer un interlocuteur, ce phénomène n'est d'ailleurs pas exclusivement inhérent à l'UE. Selon l'une des personnes interrogées, cette tension a crû nettement lorsque le siège a assumé un rôle actif dans la mise en œuvre du Programme pour le changement. Cet état de fait oblige les délégations de l'UE à mettre en œuvre de manière active un processus de transition, qui doit être géré en suscitant des changements à plusieurs niveaux : « La mise en œuvre du changement n'est possible que par le biais d'un suivi attentif de la part du management ». Pendant la première phase de programmation, le dialogue entre le siège central et les délégations de l'UE a surtout été centré sur la restructuration des priorités soumises par les délégations de l'UE, afin de mieux les mettre en adéquation avec les priorités définies par le Programme pour le changement. Aux yeux de nos interlocuteurs au niveau du siège, des solutions de compromis ont pu être trouvées dans la plupart des cas et des choix solidement documentés par les délégations de l'UE ont été retenus. Ils font observer que certaines délégations de l'UE se sont opposées aux limitations imposées sur le nombre de secteurs et ont contesté l'étroitesse de la définition d'un secteur. Dans certains cas, les délégations de l'UE ont respecté ce maximum de trois secteurs, mais les ont défini de manière suffisamment large pour y inclure des programmes et interventions allant au-delà des trois secteurs.

En revanche, au niveau des délégations de l'UE, plusieurs de nos interlocuteurs décrivent le processus de sélection des secteurs comme « extrêmement douloureux » et « particulièrement frustrant ». De multiples exemples illustrent ce qui a été perçu comme étant des instructions de programmation particulièrement normatives. Selon l'un de nos interlocuteurs, « cette imposition du haut vers le bas de priorités sectorielles, combinée à la limitation du nombre de secteurs, a laissé aux délégations de l'UE fort peu de choix et de

marge de manœuvre pour une vision stratégique. » Dans ces cas, **l'impression était que le siège avait contredit les engagements des délégations de l'UE en faveur d'une approche participative et les dynamiques participatives mises en place**, imposant les priorités du commissaire au développement sans la moindre considération pour les conditions spécifiques au pays en question, ni pour les arguments avancés par les délégations de l'UE. De ce fait, les collaborateurs de délégations de l'UE que nous avons interrogés se sentent peu responsables du processus de programmation, et n'estiment pas non plus que ce processus soit le fruit d'un véritable dialogue entre partenaires de développement.²⁴ Comme le formule un collaborateur d'une délégation de l'UE en poste dans une section Opérationnelle : « Les choix ont été faits au niveau du siège central avant même que ne débute le processus de programmation. Mais nous devons tout de même feindre qu'il s'agit bel et bien d'un 'processus'. »

Les délégations de l'UE ont de plus exprimé leurs préoccupations quant aux conséquences de la concentration sectorielle. Plusieurs interlocuteurs font observer que cette **rationalisation des secteurs signifie que les délégations de l'UE vont perdre des contacts de grande valeur dans les secteurs** dans lesquels l'UE a été active ces dernières années, et qui doivent désormais être abandonnés. Les collaborateurs des délégations de l'UE s'inquiètent également du fait que la concentration pourrait mener à un centrage sur des secteurs dans lesquels les délégations de l'UE en question n'ont qu'une expertise limitée ou pas d'expérience du tout. Il est aussi possible que ces nouvelles priorités amènent les délégations sur des secteurs dans lesquels l'on sait que d'autres donateurs « se sont cassé les dents » et n'ont obtenu aucun résultat, et ce, au détriment de secteurs dans lesquels la CE a bel et bien une valeur ajoutée largement reconnue. De plus, malgré les directives de programmation stipulant que les instruments ne doivent pas être un facteur déterminant dans la sélection des secteurs, plusieurs de nos interlocuteurs font observer que **la préférence pour une aide budgétaire (sectorielle) a pesé lourdement sur le choix des secteurs**, avant que les délégations de l'UE aient même défini les objectifs (sectoriels) de l'UE et soigneusement évalué quelle modalité d'aide (ou mélange de modalités d'aide) serait la plus appropriée dans le contexte spécifique de ce pays donné. La pression actuelle en faveur d'un déboursement rapide de l'aide et d'un bon rapport coût-avantages n'est pas étrangère à cette évolution.

Quelques collaborateurs de délégations de l'UE ont néanmoins évoqué des discussions harmonieuses sur les secteurs prioritaires. Ils attribuaient ce succès à la longue tradition de dialogue constructif entre les délégations de l'UE et les acteurs du pays en question, et à la qualité des plans nationaux de développement. Il faut également noter que le Programme pour le changement a en fait un champ assez large et permet aisément un chevauchement entre les priorités de l'UE et celles du pays partenaire. Les représentants du pays partenaire font également observer que la prévisibilité du dialogue s'est grandement accrue maintenant que l'UE a clairement défini les priorités de ses politiques. Certains interlocuteurs auraient cependant préféré baser la sélection des secteurs uniquement sur la stratégie nationale de développement la plus récente (voire la précédente), car c'est à ce niveau que les donateurs et les gouvernements partenaires disposent d'une capacité plus élaborée : « la coopération au développement n'est pas un exercice que l'on peut effectuer sur une page blanche. »

Pour résumer, il semble que le choix des secteurs soit plutôt controversé, et pour plusieurs raisons : c'est le cas en premier lieu surtout dans les pays où la CE a décidé de se retirer de secteurs qui étaient jusqu'ici ses secteurs prioritaires « traditionnels » (les transports) ; ensuite, en raison de la limitation du nombre de secteurs, un choix a dû être fait entre des services publics d'égale importance (entre santé et éducation par exemple). Dans ce cas, la pression poussant à aligner les choix de programmation sur le Programme pour le changement a prédominé au détriment des priorités identifiées par les délégations de l'UE. Enfin,

²⁴ Dans deux cas, les collaborateurs d'une délégation de l'UE ont reçu explicitement instruction de ne pas entamer de dialogue sur les secteurs prioritaires avec le gouvernement du pays partenaire, et de partager au contraire leur analyse du plan national de développement uniquement avec le siège central.

les collaborateurs sur le terrain ont de sérieux doutes quant à la faisabilité politique des interventions dans les secteurs « imposés » par le siège et estiment que leurs avis n'ont pas été entendus.

Trois questions additionnelles dans la mise en œuvre des directives de programmation

En plus des tensions liées à la concentration sectorielle, d'autres questions ont aussi marqué le processus de programmation. Premièrement, même si les directives de programmation prévoient un clair processus pour tout le cycle, les délégations de l'UE ont trouvé que les **délais à respecter étaient très courts** et les **documents et rapports à soumettre par les délégations pas toujours clairs**. Selon nos interlocuteurs, la communication en provenance des sièges de DEVCO et du SEAE à destination des délégations de l'UE s'est avérée plutôt imprévisible durant la première phase de programmation. Par ailleurs, la préparation d'instructions conjointes et de retours d'informations par le SEAE et DEVCO a contribué à retarder le processus et s'est traduite par la fixation de délais peu réalistes, par exemple pour les consultations multi-acteurs. Plusieurs de nos interlocuteurs remarquent que DEVCO a envoyé des instructions additionnelles, demandant par exemple aux délégations de l'UE de lui faire parvenir un ensemble préliminaire d'indicateurs pour les interventions dans des secteurs particuliers, avant même la sélection des secteurs et la définition des objectifs. Ceci non seulement va à l'encontre des directives de programmation conjointe, mais a également détourné les ressources déjà très limitées des délégations de l'UE de leurs tâches initiales d'analyse des secteurs et de consultations multi-acteurs.

Deuxièmement, quelques interlocuteurs indiquent que les délégations de l'UE ont reçu des **ressources inadéquates ne permettant pas une analyse de qualité (politique notamment)** du contexte et des systèmes du pays ou de la région, dans le cadre du processus de programmation. Plusieurs personnes soulignent que les directives de programmation ne sont pas très claires sur la manière dont il convient d'analyser la qualité et la crédibilité des plans nationaux et régionaux de développement. En fait, ces directives se limitent à demander aux délégations de l'UE de rassembler des informations de différents rapports déjà existants et de répondre à des questions descriptives. Plusieurs de nos interlocuteurs avancent que l'imposition normative de secteurs prioritaires réduit encore plus toute incitation à produire une analyse en profondeur du contexte national ou régional. Cet état de fait est encore renforcé par le système de rotation mis en place, qui a pour effet que dans certaines délégations de l'UE, les collaborateurs chargés de la programmation se sentent moins concernés par la question de la faisabilité politique des priorités sectorielles ou par les questions de mise en œuvre qui n'apparaîtront que plus tard. La CE semble de plus s'éloigner de la culture émergente d'investissement croissant dans les analyses d'économie politique : les délégations de l'UE ont reçu pour instruction pour le moment de ne pas y avoir recours via des experts externes.²⁵ Des recherches récentes axées sur les politiques semblent cependant indiquer que pour être efficaces, les interventions des donateurs doivent être sous-tendues par une analyse, solide et continue, du contexte de l'économie politique du pays partenaire.²⁶ Il faut bien admettre toutefois que la logique de l'analyse de l'économie politique ne se marie pas toujours bien avec la pression actuelle en faveur de l'obtention de résultats. Les collaborateurs des délégations ne disposent généralement pas des compétences professionnelles appropriées et rien ne les incite à produire des analyses de qualité de l'économie politique. La question qui se pose est de savoir si le SEAE et DEVCO peuvent formuler une stratégie de ressources humaines qui améliore l'adéquation entre les compétences du personnel et leur mission qui les conduit à effectuer de plus en plus un travail politique.

²⁵ Voir Bossuyt (2013).

²⁶ Voir Herrero et Keijzer (2011).

Troisièmement, dans la plupart des cas, les délégations de l'UE ne sont **pas parvenues à mettre en œuvre l'intention d'une programmation proprement participative**. Si les directives précisent de manière explicite que « normalement la programmation débute par l'appropriation d'un processus inclusif de développement par le gouvernement national, le parlement national, et autres institutions représentatives et (...) que ces acteurs doivent être consultés lors du processus de définition des priorités à retenir dans les documents de programmation de l'UE », plusieurs de nos interlocuteurs font observer que les acteurs de reddition de comptes au niveau national n'ont été consultés que de manière marginale dans cette phase. Plusieurs personnes ont l'impression que la participation est en quelque sorte un passage obligé purement formel, une simple case à cocher dans une procédure, plutôt qu'une véritable discussion entre partenaires sur les priorités et les objectifs.

Aussi les nouvelles directives de programmation pourraient-elles bien compromettre l'implication stratégique de la société civile à la programmation de l'aide. Une dotation spécifique pour soutenir le renforcement des organisations de la société civile et les pouvoirs publics locaux n'est prévue que dans le cas des pays ACP, *en addition* au maximum de trois secteurs prioritaires. Selon l'un de nos interlocuteurs, cette politique envoie deux messages fort dommageables : premièrement, le dialogue avec les acteurs non étatiques n'est important que pour les programmes et initiatives régis par l'Accord de partenariat de Cotonou, et deuxièmement, le soutien aux acteurs non étatiques est en fait un aspect secondaire de la réponse de l'UE au contexte d'un pays donné. Même si l'on peut supposer que la société civile sera associée au processus pour les secteurs liés à la gouvernance ainsi que pour les secteurs des services sociaux, la mesure dans laquelle sa participation occupera une place centrale ne doit sûrement pas être prise pour acquise. La marginalisation au sein des délégations du personnel en charge des relations avec la société civile ainsi que leur mise à l'écart dans les processus politiques tels que la programmation n'est pas nouvelle. Elle a déjà été identifiée comme étant l'un des principaux obstacles à la participation stratégique des acteurs non étatiques et des autorités locales à la coopération de l'UE.²⁷ C'est là un aspect particulièrement préoccupant dans un contexte où l'UE tente en parallèle de renforcer le rôle et la présence de la société civile et des autorités locales.²⁸

4. Toutes voiles dehors? Enseignements tirés de la première phase de programmation

Cette note a tenté de présenter le contexte de l'actuel exercice de programmation et de fournir un certain nombre d'éclairages sur les moteurs de ce processus et les difficultés rencontrées. Les principales conclusions sont résumées ci-dessous et replacées dans le contexte lié au fait que cet exercice de programmation est encore en cours et permet en outre de donner suite à l'examen du SEAE.

Les très longues négociations entre le Parlement européen, le Conseil européen et la Commission européenne sur la question des actes délégués a placé l'architecture d'action extérieure de l'UE (telle qu'elle est décrite par le traité de Lisbonne) dans une position inconfortable. Compte tenu de l'absence de fondement juridique et de clarté sur le volume des dotations financières, le processus de programmation a jusqu'ici été mené sur une base *informelle*. Bien que leur véritable impact reste à évaluer pleinement, les retards pris dans la programmation mettent particulièrement mal à l'aise de nombreux employés au sein du SEAE et de DEVCO, et notamment en délégation. Certains acteurs ont parfaitement conscience du fait que de nouveaux retards pourraient se traduire par des ruptures de continuité et des carences au niveau

²⁷ C'était l'une des principales conclusions de l'évaluation de la CE sur l'aide acheminée par le biais des organisations de la société civile, publiée en 2009 et disponible sur :

http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2008/1259_docs_en.htm.

²⁸ Voir Commission européenne (2012 et 2013).

de l'assistance financière dans certains pays, et affaiblir ainsi encore plus la crédibilité de l'UE en tant que partenaire fiable de développement. Néanmoins, **le processus de programmation est jusqu'ici parvenu à mettre en œuvre plusieurs des principes clés contenus dans le Programme pour le changement**, en particulier la concentration sectorielle et la programmation conjointe. De bonnes avancées ont été réalisées, surtout compte tenu des défis posés par le nouveau contexte politique et institutionnel dans lequel cet exercice de programmation se conduit.

Notre analyse semble indiquer que la première phase de programmation de l'assistance bilatérale au développement de l'UE (FED/ICD), a surtout été entreprise par les sections Opérationnelles des délégations de l'UE, sous l'étroite supervision des services centraux de la DG DEVCO. Il semble que le SEAE soit resté largement en marge de ce processus de programmation, contrairement à ce qui avait été convenu dans les modalités de travail entre la Commission européenne et le SEAE. Ce très jeune service est encore en train de définir son rôle dans de nombreuses parts de son mandat, et est confronté à une faiblesse de ses ressources (à la fois humaines et financières), qui ne lui permettent pas de véritablement remplir ses rôles politiques.²⁹ En parallèle, l'on constate dans certains cas, parmi les collaborateurs du SEAE, une perte d'intérêt à s'attaquer aux questions de développement, ou un manque de compréhension de la culture et des procédures de la programmation de la CE en matière de développement. Les modalités de travail permettent aux collaborateurs de la CE en poste dans les délégations de l'UE de contribuer à l'action du SEAE. Cette flexibilité est largement appréciée par les collaborateurs, mais soulève un certain nombre de questions quant à la pertinence, la viabilité et l'efficacité de l'existence de deux structures distinctes de commande et de reddition de comptes. Le rapport de l'examen du SEAE comporte un certain nombre de recommandations pour remédier à ces deux points faibles. Par ailleurs, la crainte de voir le SEAE pousser les dépenses de développement selon des intérêts de politique étrangère à court terme, via sa participation à la programmation de l'aide, semble jusqu'ici infondée.

L'on craint cependant que le processus de programmation ne soit pas suffisamment guidé ou alimenté par une profonde compréhension des dynamiques politiques locales, ou par une solide analyse de la qualité et de la crédibilité des plans nationaux de développement. En plus des contraintes de capacité du SEAE, cela pourrait s'expliquer par des orientations peu claires ou des instructions limitées dans les directives de programmation sur la manière dont doit être évaluée la faisabilité politique et dans quels cas elle doit absolument l'être. En outre, DEVCO semble être moins disposée à investir dans des missions d'analyse d'économie politique. Agir ainsi risque de donner l'impression que l'UE est prête à s'engager dans des secteurs sans analyse politique préalable de faisabilité— ce qui à moyen terme ne peut qu'affaiblir de manière significative sa capacité à obtenir des résultats.

Pour finir, les engagements de l'UE en faveur de principes clés de l'efficacité du développement, tels que l'appropriation par le pays partenaire et l'appropriation démocratique (Accra, Busan), reflétés de manière explicite dans la nouvelle politique de développement de l'UE, n'ont pas encore été traduits de manière claire dans le processus de programmation. Les exemples rapportés de cas où les services centraux de DEVCO « prescrivent » les secteurs prioritaires dans le processus de programmation compromettent gravement l'appropriation par le pays partenaire en matière de domaines de priorité, ainsi que le leadership des délégations de l'UE dans la facilitation de ce processus. Quelques exceptions mises à part, les délégations de l'UE semblent jusqu'ici avoir échoué à organiser des réunions multi-acteurs sur les options de réforme des politiques intérieures et les choix de programmation de l'UE, une composante pourtant essentielle d'un cycle de programmation véritablement participatif.

²⁹ À cet égard, le rapport de l'examen du SEAE recommande de recruter un nombre additionnel d'experts détachés afin « d'accroître à la fois le rôle et le profil du SEAE » en renforçant la division du SEAE en charge de la coordination de la coopération au développement. À l'heure actuelle, les collaborateurs travaillant sur la programmation au niveau du siège central représentent à peine 1,5 équivalent plein temps.

Malgré les retards, des avancées ont été réalisées dans la programmation ces derniers mois. Les premières expériences de la première phase de programmation laissent peu de doutes sur le fait que le Programme pour le changement est l'un des principaux inspirateurs et moteurs de ce processus. Il fournit en effet un cadre clair pour les directives de programmation, et a une grande influence sur les interactions du siège de DEVCO avec les délégations de l'UE. La volonté de traduire le Programme pour le changement, en tant que politique globale, dans la pratique au niveau local a suscité des tensions entre siège et terrain. Un phénomène parfaitement courant dans des cycles de programmation de l'aide. Reste à voir si les délégations de l'UE parviendront à traduire les priorités de programmation en de véritables stratégies de mise en œuvre. Les défis seront multiples : contribuer à des changements conduits par les pays eux-mêmes ; ancrer les priorités de programmation dans une profonde compréhension des contextes locaux ; impliquer sérieusement dans la programmation les acteurs nationaux qui œuvrent à la reddition de comptes. Pour finir, l'UE devrait mettre à profit le nouvel élan créé par l'examen du SEAE pour faire en sorte que les délégations de l'UE, et en particulier les sections Politiques, renforcent suffisamment leurs capacités pour mener une action extérieure de l'UE à la fois sensible au développement et beaucoup plus solidement outillée au plan politique.

Bibliographie

- Bossuyt, J. 2013. *Is there a future for Political Economy Analysis in the European Commission?* Talking Points Audio Interview, 25 juillet 2013. <http://www.ecdpm-talkingpoints.org/is-there-a-future-for-political-economy-analyse-in-the-european-commission/>.
- EC/SEAE. 2012. *Instructions pour la programmation du 11^e Fonds européen de développement (FED) et de l'Instrument de coopération au développement (ICD) - 2014-2020*. Bruxelles, 15 mai 2012.
- ECDPM, 2012. *Translating Busan and the UE Agenda for Change into practice - Emerging trends and operational challenges*, Document d'analyse présenté lors du séminaire sur « l'après-Busan » organisé par le Practitioners Network for European Development Cooperation.
- Commission européenne. 2011. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *Increasing the Impact of UE Development Policy: an Agenda for change*. COM (2011) 637 final. Bruxelles. 13.10.2011.
- Commission européenne. 2012. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *The roots of democracy and sustainable development: Europa's engagement with Civil Society in external relations*. COM(2012) 492 final.
- Commission européenne. 2013. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *Empowering Local Authorities in partner country for enhanced governance and more effective development outcomes*. COM(2013) 280 final.
- Service européen pour l'action extérieure. 2013. *Examen du SEAE*. Juillet 2013.
- Furness, M. 2010. *The European External Action Service: A New Institutional Framework for EU Development Cooperation*, Discussion Paper 15, Bonn: German Development Institute.
- Galeazzi, G., Helly, D., et Krätke, F. 2013. *All for one or free-for-all? Early experiences in UE joint programming*. ECDPM Note d'information n° 50. <http://www.ecdpm.org/bn50>.
- Görtz, S. et N. Keijzer. 2012. *Reprogramming UE development cooperation for 2014-2020 - Key moments for partner countries, EU delegations, member states and headquarters in 2012*. ECDPM Document de discussion n° 129. <http://www.ecdpm.org/dp129>.
- Herrero, A et Keijzer, 2011. *UE support to governance at a critical juncture: will the new EU external action architecture deliver smarter support to governance in partner countries?*, ECDPM Note d'information n° 26. <http://www.ecdpm.org/bn26>.
- Julian, M. 2012. *Spotlight on the division of labour between the EEAS and DG DEVCO*. ECDPM Talking Points blog, 3 février 2012. <http://www.ecdpm-talkingpoints.org/division-of-labour-entre-the-SEAE-and-dg-devco/>.

- Keijzer, N. J. van Seters, B. Lein, F. Krätke et A. Montoute. 2012. *Differentiation in ACP-EU cooperation: Implications of the UE's Agenda for change for the 11th FED and beyond*. ECDPM Document de discussion n° 134. <http://www.ecdpm.org/dp134>.
- Krätke, F. 2013. *From purse to policy to practice: Six initiatives to future-proof UE development cooperation for 2014-2020 and beyond?* ECDPM Note d'information n° 51. <http://www.ecdpm.org/bn51>.
- Natsios, A. 2010. *The Clash of the Counter-bureaucracy and Development*, Center for Global Development, juillet.
- Seters van, J. et H. Klavert. 2011. *UE development cooperation after the Lisbonne Treaty: People, institutions and global trends*. ECDPM Document de discussion n° 123. <http://www.ecdpm.org/dp123>.

Partagez vos expériences en matière de programmation de l'aide de l'UE par e-mail à : ahc@ecdpm.org. Ces informations seront traitées de manière confidentielle et pourront être utilisées dans des recherches ultérieures.

ECDPM Notes d'information

Les *Notes d'information* de l'ECDPM contiennent des conclusions et conseils, préparés et diffusés par les collaborateurs de l'ECDPM en réponse à des demandes spécifiques de ses partenaires. Elles visent à élargir la réflexion et le débat sur les grandes questions de politique liées à l'action extérieure de l'UE, en mettant plus particulièrement l'accent sur ses relations avec les pays du Sud.

Cette publication a bénéficié du soutien structurel des partenaires de l'ECDPM suivants : Pays-Bas, Belgique, Finlande, Irlande, Luxembourg, Portugal, Suède, Suisse, Autriche et Royaume-Uni.

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands Pays Bas
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels Bruxelles
Belgium Belgique
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

European Centre for Development
Policy Management

ecdpm