

DOCUMENT DE RÉFLEXION No. 358

Les changements dans la pratique de la politique de l'UE pour le développement: vues du Kenya et du Cameroun

Par Amandine Sabourin, Katja Sergejeff et Alexei Jones

Décembre 2023

Ce papier analyse les implications des changements significatifs que l'Union européenne a apportés ces dernières années à ses partenariats internationaux et à sa coopération au développement, ainsi que la manière dont ces changements "atterrissent" dans les pays partenaires.

La stratégie "Global Gateway" et les objectifs généraux de la "Commission géopolitique" lui donnent une orientation plus politique, qui est financée et mise en œuvre par l'instrument IVCDCI - Global Europe, et suit une approche "Equipe Europe". Avec ce nouveau cadre en place, l'UE vise à devenir un acteur mondial plus stratégique, capable de forger des partenariats plus solides et mutuellement bénéfiques.

En nous appuyant sur les exemples du Kenya et du Cameroun, nous soutenons que si le discours de l'UE évolue progressivement de la coopération au développement vers des partenariats internationaux plus larges et plus stratégiques, la coopération reste, en pratique, toujours basée sur une approche liée au développement. Les changements envisagés par l'UE, en termes de priorités stratégiques et de modus operandi, ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre.

Notre étude souligne également les limites de la communication de l'UE et de l'accompagnement des pays partenaires en vue de comprendre et de s'adapter aux changements pratiques apportés par son nouveau cadre, tels que le passage des subventions à d'autres modalités de financement. Les changements politiques et les nouvelles modalités nécessitent des ajustements et un apprentissage significatifs de la part de toutes les parties. Cependant, ces ajustements prennent du temps, et notre recherche met en évidence un certain nombre d'étapes nécessaires pour les mettre en place, à commencer par le renforcement des capacités de l'UE et de ses États membres en vue d'adresser ces défis et d'accompagner leurs partenaires dans cette transition.

Table des matières

Remerciements	ii
Introduction	1
1. L'évolution de l'UE vers une approche plus politique	2
1.1. Une coopération axée sur les intérêts : Comment définir ces intérêts communs et en convenir ?	3
1.2. Le potentiel inexploité d'Équipe Europe pour renforcer la voix politique de l'UE.	6
2. S'adapter au nouvel instrument et ses implications politiques pour les pays partenaires	9
2.1. D'un FED hors budget à un instrument unique, l'IVCDCI - Global Europe.....	9
2.2. La fin du système des ordonnateurs nationaux (et régionaux) et de la cogestion.....	12
2.3. S'adapter aux nouvelles modalités financières	13
Conclusion.....	15
Références	17

Liste des infographies

Tableau 1 : Évolution des priorités de coopération au Cameroun et au Kenya.....	4
Tableau 2 : Une meilleure collaboration entre l'UE et les États membres	9
Tableau 3 : Les changements dans la pratique dans la relation entre l'UE et ses partenaires	10

Remerciements

Les auteurs souhaitent remercier toutes les personnes qui leur ont fait part de leurs points de vue et analyses dans le cadre des entretiens menés à Bruxelles, à Nairobi et à Yaoundé, ainsi qu'aux collaborateurs des délégations de l'UE au Kenya et au Cameroun pour leur coopération. Les auteurs remercient également leurs collègues de l'ECDPM, Mariella Di Ciommo et Ennatu Domingo, pour leur lecture de ce texte et leurs commentaires. Nous tenons également à remercier Jean Bossuyt, Cecilia D'Alessandro et Karim Karaki pour leurs contributions et leurs remarques. Le travail de révision et de mise en page a été effectué par Isabell Wutz et Annette Powell. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et toute erreur ou omission éventuelle ne peut être imputée qu'aux auteurs. Pour tout commentaire ou réaction, veuillez contacter Amandine Sabourin (asa@ecdpm.org), Katja Sergejeff (ks@ecdpm.org) ou Alexei Jones (aj@ecdpm.org).

Sigles et acronymes

AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
CAON	Cellule d'appui à l'ordonnateur national
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CE	Commission européenne
COVID-19	Maladie à coronavirus 2019
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
EM	États membres
EMP	Examen à mi-parcours
Eurocham	Chambre de commerce européenne au Cameroun
FED	Fonds européen de développement
FEDD+	Fonds européen pour le développement durable Plus
Finnfund	Fonds finlandais de coopération industrielle Oy
FLEGT	Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux/ Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FMO	Banque néerlandaise de développement/Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden
GG	Stratégie « Global Gateway »
IEE/TEI	Initiatives Équipe Europe
IVDCI - Global Europe	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale - Global Europe
KfW	Établissement de crédit pour la reconstruction / Kreditanstalt für Wiederaufbau (Allemagne)
MAE	Ministère des Affaires étrangères / Ministry of Foreign Affairs
MINEPAT	Ministère camerounais de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
OEACP	Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ON	Ordonnateur national
ONU-Habitat	Programme des Nations unies pour les établissements humains
PIN	Programme indicatif national
PIP	Programme indicatif pluriannuel
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
UE	Union européenne

Introduction

L'Union européenne (UE) a réorienté sa coopération au développement et ses partenariats internationaux vers une approche plus politique. Les objectifs géopolitiques de la Commission européenne (CE) ainsi que la stratégie « Global Gateway » (GG) mettent en place un nouveau cadre politique, induisant des évolutions significatives de la relation qu'entretient l'UE avec ses pays partenaires (Teevan et Sherriff 2019; Teevan *et coll.* 2022). La mise en place de nouveaux instruments de la coopération européenne au développement, tels que le passage d'un Fonds européen de développement (FED), intergouvernemental et hors-budget communautaire, à un nouvel Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Global Europe (IVCDCI - Global Europe), inclus au cadre financier pluriannuel de l'UE, et l'utilisation accrue de mécanismes de financement innovants, ont également des conséquences non négligeables pour les pays partenaires (Sergejeff *et coll.*, 2021). L'approche « Équipe Europe » induit elle aussi des changements, à savoir l'adoption de nouveaux modes de travail entre les différentes parties prenantes européennes, visant une plus grande efficacité, coordination et cohérence des actions et des intérêts de l'UE et de ses États membres (EM) au niveau de chaque pays partenaire. Pour l'UE, ces changements ont été enclenchés immédiatement après l'adoption, en 2021, du cadre juridique (à savoir l'instrument IVCDCI - Global Europe), mais leur déploiement et leur visibilité au niveau des pays partenaires demandent plus de temps.

Au moment où la Commission européenne (CE) entreprend l'examen à mi-parcours de l'IVCDCI - Global Europe, le présent document propose une analyse de certaines des implications du nouveau cadre politique de l'UE en matière de partenariats internationaux, notamment le nouveau principe de « primauté des politiques » et le processus de « géographisation », deux principes à la base de l'IVCDCI - Global Europe. À la base du principe de « primauté des politiques » (*policy-first*), il y a essentiellement une volonté d'élargir les relations avec les partenaires, au-delà de simples transferts financiers, pour aller vers un dialogue politique plus renforcé, ainsi que vers une coopération axée sur les intérêts de l'UE et sur un certain nombre de priorités communes, et de sortir ainsi de relations traditionnelles, et désormais obsolètes, entre bailleurs de fonds et bénéficiaires (Sergejeff *et coll.* 2021). Le principe de géographisation renvoie quant à lui à un centrage accru sur la coopération bilatérale avec les pays et régions partenaires. Les programmes géographiques sont ainsi le canal privilégié pour les activités de coopération au développement, et les enveloppes thématiques, principalement gérées au niveau de la CE, ne sont utilisées que lorsque c'est approprié, et de manière complémentaire. Les objectifs de ces nouveaux principes sont pluriels : modifier les narratifs de l'UE dans son action extérieure, permettre à l'UE de mieux poursuivre ses propres intérêts et ses intérêts mutuels avec les pays partenaires, et passer d'une relation centrée sur la coopération au développement à une relation basée sur un partenariat d'égal à égal.

Afin d'enclencher et de faire avancer cette transition, l'UE a fait en interne un important travail de renforcement de ses orientations stratégiques, de coordination et de communication, ainsi que d'amélioration de sa collaboration avec les États membres de l'UE. Ce travail en interne a cependant peut-être trop primé sur les efforts « externes » visant à expliquer aux pays partenaires cette nouvelle approche et les modifications envisagées. Les pays partenaires n'étaient en effet pas suffisamment informés du contenu exact de ce nouveau cadre et de ce nouvel instrument, et ne disposaient pas d'éléments suffisants leur permettant d'évaluer s'ils allaient ou non « perdre au change » par rapport à l'ancien système. Du côté de l'UE, l'IVCDCI - Global Europe est le principal instrument de mise en pratique de cette évolution vers une UE plus « géopolitique » et plus volontariste, qui n'hésite pas à poursuivre plus ouvertement ses propres intérêts par le biais de sa coopération internationale (Chadwick 2023). Dans ce contexte, l'IVCDCI - Global Europe apporte indéniablement plus de simplicité, de flexibilité, d'agilité et de réactivité - des éléments essentiels pour faire de l'UE un acteur plus géopolitique.

La présente étude examine la « réception » dans les pays partenaires d'un certain nombre de modifications induites par les nouvelles approches et les nouveaux instruments de l'UE, élaborés et mis en place ces dernières années. Que pensent les pays partenaires de la nouvelle attitude géopolitique de l'UE, de ses nouvelles approches de la coopération et de son nouvel instrument de financement ? De quelle manière s'adaptent-ils à ces changements ? Le présent document est volontairement centré sur les grandes lignes, afin de montrer comment les narratifs et la pratique de la coopération se modifient de part et d'autre, en l'illustrant par deux études de cas : le Kenya et le Cameroun. Ces deux pays sont tous deux des pays à revenu intermédiaire (PRI), avec lesquels l'UE s'est engagée à renouveler ses partenariats (CoEU 2017). Ils jouent tous deux également un rôle central en tant qu'acteurs régionaux dans leur zone géographique respective, en Afrique centrale et dans la Corne de l'Afrique, où l'UE souhaite développer une relation plus stratégique avec le Kenya, en tant que pays à revenu intermédiaire contribuant à la stabilité régionale (PIP Kenya 2021). Ils diffèrent l'un de l'autre par leurs trajectoires et leurs contextes nationaux respectifs, ainsi que par l'historique de leur relation avec l'UE. Ces deux pays sont membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP), et à ce titre, directement concernés par la « budgétisation » du FED. À la différence de ce qui se passe au Kenya, au Cameroun, l'impact de la fin du FED, et notamment l'abandon du principe de cogestion et du rôle de l'ordonnateur national (ON), ont été très fortement ressentis et ont nécessité un certain nombre d'ajustements institutionnels (Sabourin *et coll.* 2023). Au Cameroun, cinq États membres sont représentés sur place et le partenariat est structuré autour de l'aide, qui a longtemps constitué le principal pilier de la relation entre le Cameroun et l'UE. Le partenariat entre le Kenya et l'UE a pris forme dans un contexte plus concurrentiel. L'UE n'y est qu'un acteur parmi de nombreux autres. Pas moins de vingt États membres de l'UE sont désormais présents au Kenya (contre dix avant 2021 - CEA 2020), ainsi qu'une pléthore de représentants d'acteurs bilatéraux ou multilatéraux, Nairobi étant aussi le siège du Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Dans ce contexte, la relation entre l'UE et le Kenya s'est construite au sein d'un cadre administratif et institutionnel préexistant, gérant les relations avec tous les partenaires de développement.

Le travail présenté dans le présent document s'appuie sur 36 entretiens avec des parties prenantes européennes et locales, menés au Kenya et au Cameroun en mai 2023, complétés par des entretiens avec des acteurs institutionnels et non gouvernementaux basés à Bruxelles (d'avril à septembre 2023).

1. L'évolution de l'UE vers une approche plus politique

L'UE tente depuis plusieurs années déjà de remodeler et de revitaliser son partenariat avec les pays africains. Ce processus s'accompagne désormais d'un certain sentiment d'urgence et d'une prise de conscience du fait que l'UE perd peu à peu du terrain face à la concurrence croissante d'autres acteurs. Les tensions géopolitiques de plus en plus nettes en Afrique et le contexte de concurrence qu'elles induisent signifient tout simplement que l'offre que l'UE propose aux pays africains doit non seulement être attrayante, mais aussi que l'UE doit convaincre de sa capacité à mettre en œuvre ce qu'elle propose.

Jusqu'ici, les relations entre l'UE et la plupart des pays africains étaient centrées sur la coopération au développement et les échanges commerciaux. L'intensification de la concurrence géopolitique en Afrique a pour conséquence que l'UE doit faire désormais de son mieux pour rester le partenaire privilégié en matière de coopération au développement, mais aussi pour conserver son influence actuelle et tenter d'accroître son poids politique. Dans le cadre de cette bataille des discours et de cette concurrence des offres dans lesquelles elle s'est engagée, l'UE a notamment formulé de grandes promesses dans sa stratégie « Global Gateway » (Teevan *et coll.* 2022), créant ainsi de grandes attentes en termes de mobilisation de fonds, auxquelles elle a donné un poids politique assez conséquent. En présentant une offre cohérente et crédible aux pays partenaires, la stratégie Global

Gateway vise à remettre l'Europe au premier plan sur la scène mondiale et à contrer les offres concurrentes d'autres puissances mondiales. Le risque est bien entendu que si l'UE ne parvient pas à mettre en œuvre ses promesses ambitieuses, c'est sa crédibilité aux yeux de ses partenaires partout dans le monde, et plus particulièrement en Afrique, qui pourrait être mise à mal. Les personnes interviewées dans le cadre de ce projet confirment les importants risques géopolitiques liés au financement et à la mise en œuvre de la stratégie Global Gateway, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire, comme le Kenya, qui disposent de nombreux autres partenaires parmi lesquels choisir. Un état de fait qui signifie tout simplement que l'UE doit « jouer serré », si elle veut maintenir de bonnes relations et conserver son influence.

L'évolution actuelle du discours de l'UE va vers une coopération davantage axée sur les intérêts, qui passe par une meilleure compréhension des besoins et des priorités clés des parties prenantes africaines, et de leur contexte respectif, ainsi que par une définition plus claire des intérêts de l'UE et de l'offre qu'elle propose à ses partenaires africains. Ces dernières années, dans un contexte de rivalités géopolitiques croissantes encore renforcées par la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine, l'UE s'est engagée non seulement dans une concurrence des discours, mais aussi dans une concurrence des offres. D'importants efforts ont été entrepris afin de formuler plus clairement et de mieux communiquer les intérêts et priorités stratégiques de l'UE à l'intention de ses pays partenaires, avec pour objectif de distinguer plus nettement l'offre européenne de celles d'autres acteurs de premier plan, tels que la Chine ou la Russie. À cet égard, l'approche Équipe Europe et la stratégie Global Gateway illustrent parfaitement cette évolution de l'UE vers une approche plus géopolitique et vers des partenariats plus politiques.

Une autre évolution importante dans les discours de l'UE en matière de développement et de coopération internationale est l'emphase mise sur la poursuite d'intérêts communs à l'UE et aux pays partenaires. **L'identification et la définition de ces intérêts communs ne peuvent se faire sans une volonté préalable de l'UE d'être plus claire et plus affirmative dans la formulation de ses propres priorités et intérêts dans le cadre d'une relation d'un nouveau type avec ses partenaires** (Rios 2020). Dans son discours sur l'état de l'Union européenne en septembre 2023, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, confirme les ambitions géopolitiques de l'actuelle Commission et la volonté pérenne de sa présidente de renouveler le partenariat avec l'Afrique (Miyandazi 2020). Ce discours fait apparaître une prise de conscience accrue du rôle de l'Afrique en tant que partenaire clé et allié dans un contexte de tensions géopolitiques particulièrement marquées. En annonçant que l'UE travaillera à « l'élaboration d'une nouvelle approche stratégique qu'il conviendra de faire avancer lors du prochain sommet UE-UA », von der Leyen souligne que « nous devons développer un partenariat mutuellement bénéfique, axé sur des problématiques communes à l'Europe et à l'Afrique. » (CE 2022).

1.1. Une coopération axée sur les intérêts : Comment définir ces intérêts communs et en convenir ?

La projection au niveau des pays partenaires des priorités de la Commission européenne était l'une des caractéristiques principales des instructions de programmation données par les services de la CE aux délégations de l'UE. Les politiques internes de l'UE dans les domaines constituant des priorités clés de la CE incluent désormais de manière systématique une dimension internationale (Koch et Keijzer 2021). Cet aspect contribue à une définition plus claire des intérêts de l'UE.

Au niveau du pays partenaire, les programmes indicatifs pluriannuels (PIP) sont le reflet des priorités géopolitiques. Dans ce cadre, **la phase de programmation de l'IVCDCI - Global Europe a permis à l'UE, non seulement de définir ses activités de coopération, mais surtout de formuler ses propres intérêts et priorités pour chaque pays partenaire, et de voir ensuite où, et de quelle manière, ceux-ci correspondaient aux priorités du pays partenaire.**

Il s'agit donc ici d'un mode opératoire assez différent de l'approche et des principes de l'Accord de Cotonou, qui prévoyait de travailler en partenariat par le biais de mécanismes conjoints existants, dans un esprit d'« appropriation partagée, de réciprocité, de responsabilisation mutuelle et de transparence. » (UE 2000 rév. 2005). C'est aussi un changement radical par rapport aux exercices de programmation précédents, dans lesquels le point de départ était les besoins et les priorités des pays partenaires, et où l'on cherchait ensuite à savoir si l'UE pouvait y répondre et de quelle manière. La chronologie dans cette nouvelle approche est donc de commencer par les priorités et les intérêts stratégiques de l'UE et d'explorer ensuite d'éventuels dénominateurs communs et zones de convergence avec les priorités et intérêts des pays partenaires.

Dans les deux pays étudiés ici, **les priorités de l'UE en termes d'activités de coopération, telles que définies en 2021, sont d'une portée plus large que dans la période précédente, au sens où elles souhaitent également contribuer à mettre en place un partenariat plus large dans les domaines d'intérêt stratégique pour l'UE, tels que le Pacte vert, la transition numérique ou la sécurité régionale en Afrique.** Le tableau 1 montre l'évolution des priorités et des secteurs de concentration, entre le cycle financier actuel et le précédent.

Au Cameroun, c'est le programme indicatif national 2014-2020 qui a servi de base pour déterminer les priorités du 11^e FED en termes d'activités de coopération (UE 2014a). En se basant sur la stratégie « Vision 2035 » du Cameroun (République du Cameroun 2009), l'UE priorisait ainsi un appui et une coopération dans le domaine de la gouvernance publique, ainsi que dans celui du développement rural équilibré et durable au service d'une croissance inclusive. La programmation de l'IVCDCI - Global Europe pour la période 2021-2027 réduit ce centrage net sur le développement rural, en incluant ce domaine à une plus vaste priorité liée au Pacte vert, et met par contre davantage l'accent sur la gouvernance et la croissance inclusive (CE 2020).

Au Kenya, les priorités du FED 2014-2020 étaient alignées sur le deuxième plan à moyen terme de mise en œuvre de la « Vision 2030 » du Kenya (Gouvernement de la République du Kenya 2013). Les priorités retenues pour 2021-2027 ont quant à elles pour objectif de contribuer à « transformer [le partenariat] au-delà de la coopération au développement pour en faire une relation basée sur des valeurs communes et des intérêts communs » (CE 2021). En pratique, les priorités du PIP sont centrées sur la transition verte et l'inclusion numérique, ce qui correspond aussi aux priorités géopolitiques de l'UE. La troisième priorité sur la gouvernance démocratique, la paix et la stabilité inclut également un élément visant à apporter un appui au rôle du Kenya en termes de sécurité régionale.

Tableau 1 : Évolution des priorités de coopération au Cameroun et au Kenya

	Priorités du FED 2014-2020		Priorités de l'IVCDCI 2021-2027 <i>Allocations initiales pour 2021-2024</i>	
Cameroun	Gouvernance publique et état de droit*	84 M€	Gouvernance, démocratisation, paix et stabilisation*	36 M€
	Développement rural équilibré et durable et croissance inclusive*	178 M€	Croissance inclusive, emplois durables et secteur privé*	32 M€
	Coopération technique	20 M€	Pacte vert : développement durable et action climatique*	98 M€
			Mesures de soutien*	12 M€
	Total	282 M€	Total**	178 M€

Kenya	Sécurité alimentaire et résilience face aux chocs climatiques*	190 M€	Transition verte : durabilité et résilience de l'environnement*	147 M€
	Infrastructures durables	175 M€	Ne laisser personne de côté : développement humain et inclusion numérique*	83,5 M€
	Reddition de comptes des institutions publiques *	60 M€		
	Mesures de soutien	10 M€	Gouvernance démocratique, paix et stabilité*	83,5 M€
			Mesures de soutien*	10 M€
	Total	435 M€	Total***	324 M€

Sources: UE 2014a, UE 2014b, CE 2021

* Les mesures d'appui à la société civile sont intégrées dans les secteurs prioritaires

** Entre 2021 et 2024, 25 M€ de ce montant total peuvent être utilisés pour les garanties du Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+).

*** Entre 2021 et 2024, 61 M€ de ce montant total peuvent être utilisés pour les garanties du FEDD+.

L'appui au rôle régional du Kenya dans le domaine du commerce et du développement économique (PE, 2023) et la récente signature d'un accord de partenariat économique (APE) bilatéral (CE 2023a) sont d'autres exemples d'intérêts convergents et de la volonté de part et d'autre de renforcer l'ouverture de leurs marchés respectifs et d'aller de l'avant sur les questions de durabilité (Euractiv 2023). Les narratifs évoluent également côté pays partenaires puisque le Kenya est en train de réévaluer ses priorités, en faveur d'un modèle de développement et de croissance à la fois plus moderne et plus vert. Le dialogue doit donc lui aussi évoluer et intégrer ces évolutions du partenaire, comme le fait le Kenya.

Le renouvellement du partenariat pourrait se révéler peu aisé dans certains contextes, dans lesquels la coopération au développement reste un élément central, à la fois en termes de fonds investis et de visibilité. Dans la pratique, la définition des questions d'intérêt commun au Cameroun n'a pas été une tâche facile. Si, à un niveau d'ensemble, il existe bien une adéquation générale entre les intérêts de l'UE et ceux du Cameroun, certaines parties prenantes faisaient preuve de plus de réserve quant aux conséquences potentielles et au risque d'aller trop loin dans la poursuite des intérêts de l'UE. Le processus de programmation n'a pas permis un niveau suffisant de concertation avec le pays partenaire, et l'examen à mi-parcours pourrait être une bonne occasion de renouer le dialogue avec le gouvernement et la société civile du Cameroun. Il existe en effet une certaine zone de tension entre, d'une part, la volonté de l'UE de poursuivre ses propres intérêts par le biais du principe de primauté des politiques, et, d'autre part, l'appropriation de ce processus par le pays partenaire et son implication dans ces choix (Jones et Keijzer 2021). Même si l'UE parvient à dégager des synergies tout en priorisant ses propres ambitions géopolitiques, en partie du fait de la forte présence des États membres de l'UE, mais aussi des liens forts avec ce pays, le faible niveau de concertation et de véritables négociations n'est pas vraiment propice au renforcement d'un partenariat qui soit mutuellement bénéfique et davantage d'égal à égal. La stratégie Global Gateway et l'approche Équipe Europe ont été bien accueillies de part et d'autre, mais la plupart des parties prenantes auraient besoin de plus de clarté et d'une meilleure communication, permettant d'aller vers une plus forte appropriation et un nouveau partenariat plus équilibré.

L'UE ne doit pas sous-estimer les conséquences et les risques liés à un manque de communication avec ses partenaires. L'UE devrait consacrer davantage de temps et d'énergie aux efforts visant à expliquer à ses pays partenaires les implications pratiques des changements induits par l'adoption de l'IVCDI - Global Europe et d'autres grandes initiatives telles que la stratégie Global Gateway. Ces efforts doivent aller au-delà des discours classiques de promotion d'image et de marketing de ces initiatives, et prendre en compte les préoccupations des pays partenaires face à cette nouvelle approche de l'UE et à ces nouveaux instruments. À la fois au Kenya et au Cameroun, les parties prenantes réclamaient en effet une communication plus claire, permettant de mettre en perspective ou de neutraliser les potentielles zones de tension liées à cette transition, et de mieux comprendre si - et le cas échéant, dans quelle mesure - ces changements affecteront le partenariat avec l'UE. Un certain nombre d'efforts de communication ciblée ont été entrepris, notamment un atelier régional sur la stratégie Global Gateway organisé au Cameroun en janvier 2023. Les personnes interviewées au Kenya et au Cameroun soulignaient cependant que ces efforts ne sont pas suffisants et que de nouveaux efforts plus larges de communication sont nécessaires, qui devraient aller au-delà d'une simple opération de marketing de la stratégie Global Gateway. Ces efforts de communication ne doivent pas non plus se limiter à des publics européens et s'adresser davantage à des partenaires locaux au sein des gouvernements, de la société civile, des collectivités locales et du secteur privé. S'il est vrai que l'UE et les délégations s'engagent de plus en plus dans des campagnes d'information et de diplomatie publique dans les pays partenaires, nos interlocuteurs soulignaient cependant à cet égard qu'il y avait encore beaucoup de progrès à faire. Certaines personnes interviewées suggéraient également que les commissaires et les directeurs de l'UE devraient faire de plus longues et plus fréquentes visites dans leur pays, et précisaient à ce sujet que leurs partenaires chinois ou turcs, par exemple, prenaient le temps de longues visites dans lesquelles ils rencontraient un plus grand nombre d'acteurs locaux. Dans un contexte de concurrence géopolitique accrue, l'amélioration de la communication et de l'information sur le terrain peut permettre de mieux expliquer l'UE à ses partenaires, mais aussi d'ouvrir des voies permettant d'améliorer la réponse de l'UE à leurs demandes. De cette manière, les partenaires pourraient mieux comprendre les avantages qu'ils pourraient retirer de l'offre de l'UE et saisir ces opportunités.

Un certain nombre de préoccupations et de critiques ont été exprimées par des parties prenantes locales au sujet du faible niveau de concertation, limitée et dans l'urgence, dans le cadre du processus de programmation. Au niveau national, ce processus s'est néanmoins révélé très inclusif au sein de la famille UE.

1.2. Le potentiel inexploité d'Équipe Europe pour renforcer la voix politique de l'UE.

L'approche Équipe Europe apparaît comme une solution nécessaire, permettant d'accroître à un niveau collectif la visibilité et l'influence de l'Union européenne dans son ensemble. **À la fois au Cameroun et au Kenya, l'approche Équipe Europe a été très utile dans la définition des intérêts de l'UE et a permis aux États membres de jouer un rôle central dans la programmation de l'IVCDI - Global Europe.** Cette approche a facilité un repositionnement géopolitique de l'UE et de ses États membres au Kenya et au Cameroun, dans un contexte de plus en plus concurrentiel dans lequel d'autres acteurs, tels que le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (BRICS - alliance de cinq grandes économies émergentes), les pays du Golfe, ainsi que la Turquie, le Maroc et la Tunisie, gagnent en poids économique et en influence politique.

L'approche Équipe Europe a été bien accueillie dans les deux pays de cette analyse, par les parties prenantes européennes ainsi que par les pays partenaires. Pour l'UE, c'est une opportunité lui offrant la possibilité de renforcer sa visibilité et son poids politique dans le pays partenaire. **Pour les pays de l'UE, il peut être particulièrement avantageux d'opérer sous un même drapeau et une même identité de marque, comme « Équipe Europe », en particulier lorsque les relations entre les États membres et les pays partenaires sont politisées ou que les griefs de part et d'autre sont alimentés par des campagnes de désinformation. La mise en avant d'Équipe Europe en**

tant qu'identité collective européenne pourrait par exemple contribuer à dissocier l'identité européenne de celle prédominante d'un État membre donné, comme c'est le cas de l'identité de la France au Sahel. La dynamique de l'approche « Mieux collaborer » a pour effet de rapprocher les États membres et l'UE pour une meilleure coopération au développement : le dialogue politique conjoint et la diplomatie publique sont deux instruments dans ce domaine (UE 2023).

L'exemple des initiatives Équipe Europe (IEE/TEI) au Cameroun est à cet égard particulièrement encourageant. L'approche Équipe Europe a en effet conduit à organiser une mission conjointe d'ambassadeurs de l'UE dans le nord du Cameroun, afin de lancer l'initiative Équipe Europe sur le Pacte vert et la résilience dans cette région du Cameroun (UE n.d.-a). **Cette opération a pris la forme d'un effort collectif de communication visant à positionner l'UE dans un environnement particulièrement concurrentiel.** Dans cette région, les ressources naturelles, comme le bois, font l'objet d'une forte demande et un certain nombre d'autres acteurs internationaux, tels que le Vietnam et la Chine, investissent dans ce secteur. Au Cameroun, l'exploitation illégale ou de manière non durable des ressources forestières est depuis longtemps reconnue comme constituant un important problème. Le net centrage de l'UE sur la gestion durable des forêts (Programme Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux - FLEGT) a parfois rencontré une certaine résistance et conduit à s'interroger sur les priorités des initiatives européennes (Andong et Ongolo 2019). Cette intervention en tant qu'Équipe Europe dans le nord du Cameroun pour le lancement de l'initiative conjointe **montre la valeur ajoutée d'une approche commune en tant qu'équipe, qui donne plus de poids politique à l'approche de l'UE dans ce contexte concurrentiel.**

L'exemple du Kenya est plus complexe puisque de l'avis de plusieurs États membres présents au Kenya, l'approche Équipe Europe pourrait faire bien davantage pour exploiter pleinement son potentiel. Dans une phase où des partenariats davantage politiques sont progressivement définis, les États membres éprouvent encore des difficultés à caractériser de manière unanime ce qu'ils attendent des DUE, par exemple, en l'occurrence à savoir si celles-ci doivent opérer comme de simples coordinatrices des États membres de l'UE ou jouer un rôle plus politique. Jusqu'ici l'approche Équipe Europe a donné une plus grande visibilité aux intérêts stratégiques européens dans un contexte où les États membres de l'UE sont présents aux côtés d'une multitude d'autres acteurs internationaux ayant noué des relations fortes avec le Kenya (par exemple, la Banque mondiale, le Programme des Nations unies pour le développement, la Chine, la Turquie, le Maroc, la Tunisie, les Émirats arabes unis, etc.) (Russell 2023). Le gouvernement du Kenya et l'UE ont des priorités en grande partie similaires, en particulier en matière de commerce (Bureau du président de la République du Kenya 2023), mais aussi de transition verte et de transition numérique. Grâce à cette synergie et à l'engagement clair du Kenya dans ces domaines (Muganda 2022), l'UE a pu accélérer le développement des initiatives Équipe Europe, qui portent en elles un double potentiel de plus grande visibilité de l'UE et d'avantages pour le Kenya. Dans ce contexte, le plan de l'UE "Économie numérique pour le Kenya" (*Digital Economy Package for Kenya* - CE 2023b), dans le cadre de la stratégie Global Gateway (Pugnet 2023), sera mis en œuvre par le biais de l'Initiative Équipe Europe "Transition numérique centrée sur l'humain", qui bénéficie déjà d'une bonne adhésion et visibilité, grâce à l'implication de la Commission européenne, de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de douze États membres de l'UE, ainsi que de 4 institutions européennes de financement du développement (l'Agence française de développement [AFD], la Banque néerlandaise de développement / Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden [FMO], le Fonds finlandais de coopération industrielle Oy [FinnFund], et l'Établissement allemand de crédit pour la reconstruction / Kreditanstalt für Wiederaufbau [KfW]). Les personnes que nous avons interviewées au Kenya et au Cameroun attiraient l'attention sur le fait qu'en dépit de l'évolution des discours, dans la pratique, les partenariats de l'UE avec ces pays restent encore largement centrés sur la gestion de l'aide publique au développement (APD) et la coopération au développement « à l'ancienne ». **Les initiatives Équipe Europe devraient également être dotées d'une plus forte dimension politique, mais les mandats institutionnels, les processus et les esprits n'ont pas encore évolué dans la même direction.** À ceci s'ajoute le fait que l'IVCDI - Global Europe est essentiellement un instrument de développement. Pour ce qui est des valeurs, une

approche Équipe Europe renforcée pourrait aider l'UE à consolider son poids politique. On a par exemple mentionné le fait que davantage d'efforts pourraient conduire à éviter les désaccords occasionnels sur la formulation des déclarations conjointes. Ces désaccords empêchent en fin de compte un positionnement collectif et un message collectif forts sur des questions politiquement sensibles (telles que la corruption et l'égalité entre les genres). Dans ce contexte, **les délégations de l'UE pourraient avoir un important rôle à jouer en termes de pilotage politique de la famille UE au niveau du pays partenaire, par exemple dans le cadre des processus de dialogue politique.**¹ Au Kenya, en plus des processus de dialogue sectoriel en lien avec les priorités de la coopération, telles que la transition verte et la transition numérique, un dialogue stratégique structuré a été mis en place par l'UE et le gouvernement du Kenya sur 3 priorités : la sécurité, le développement et le commerce. Tous les États membres de l'UE présents au Kenya ont un siège à cette table.

Dans l'esprit du principe de primauté des politiques (*policy-first*), le dialogue politique et sur les politiques doit pouvoir s'appuyer sur de solides analyses des politiques, qui à leur tour requièrent de solides capacités au niveau des DUE. Cela implique également la nécessité de relier plus étroitement les sections opérationnelles et politiques des DUE, afin d'avoir une plus large vue d'ensemble du partenariat au-delà du seul domaine de la coopération au développement (Terrón Cusí 2022). Ceci contribuerait à renforcer la voix et le rôle politique de l'UE au niveau du pays partenaire. L'approche Équipe Europe a par exemple aussi pour objectif d'impliquer le secteur privé européen et de manière plus large de contribuer au renforcement des liens économiques et commerciaux, en particulier dans des domaines tels que le numérique, qui sont d'une importance cruciale pour aider l'UE à mettre en place de meilleurs partenariats politiques. **Pour pouvoir être actives en diplomatie économique et réaliser les objectifs de la stratégie Global Gateway, les DUE doivent se doter de nouvelles expertises.** La mise en place de partenariats est une entreprise qui demande du temps et des ressources humaines, et l'UE peut à cet égard bénéficier de l'expertise des États membres. De manière générale, les États membres semblaient disposés à se joindre aux efforts de diplomatie économique de l'UE, même si cela peut engendrer une certaine tension avec leurs intérêts nationaux. Conscients de ce risque, certains États membres, présents au Kenya, ont néanmoins suggéré qu'un moyen pour eux de contribuer davantage à la dynamique de l'UE serait d'envoyer un plus grand nombre d'experts détachés dans les sections politiques et commerciales des DUE, par exemple, afin que les DUE puissent s'appuyer sur l'expertise des États membres en matière de diplomatie économique. Un autre moyen de contribuer aux objectifs de diplomatie économique de l'UE serait de mettre en place des chambres européennes de commerce, comme cela a été fait au Cameroun, avec la création d'EUROCHAM, la Chambre de commerce européenne au Cameroun.

S'il est clair qu'une approche Équipe Europe pourrait permettre de dégager des synergies en termes de commerce et d'investissements, des tensions apparaissent entre les intérêts de l'UE et ceux des pays partenaires. **Un certain nombre de parties prenantes du secteur privé, au Kenya et au Cameroun, s'interrogeaient sur l'intérêt de voir l'UE investir des ressources APD afin d'attirer des investissements du secteur privé européen, alors que le challenge auquel font face ces deux pays partenaires est justement de renforcer leur propre secteur privé.** Pour ces interlocuteurs que nous avons rencontrés, il existe une certaine confusion entre d'une part la volonté de l'UE d'exercer un effet de levier sur les investissements privés et de mobiliser des entreprises basées dans l'UE à cette fin et d'autre part, l'objectif partagé de l'UE de renforcer le secteur privé local dans les pays partenaires, qui a justement besoin d'un appui pour pouvoir croître. Dans ce contexte, la mobilisation de grandes entreprises européennes soulève un certain nombre d'interrogations et d'inquiétudes, notamment en termes d'asymétrie (induite par cette approche) de la concurrence dans les pays partenaires (Concord 2023).

¹ Élément clé de l'Accord de Cotonou, le « dialogue politique » (art. 8) est devenu un « dialogue de partenariat » dans le nouvel accord de Samoa (art. 3). L'IVCDCI - Global Europe fait lui aussi référence au dialogue politique (art. 8) et au dialogue politique renforcé dans le cadre de l'appui budgétaire (art. 27).

Tableau 2 : Une meilleure collaboration entre l'UE et les États membres

	Exercice de programmation conjointe	Initiatives Équipe Europe
Cameroun	Feuille de route élaborée en 2019 et analyse conjointe (UE 2023b) préparée en 2020 par la Belgique, la France, l'UE, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne	TEI Pacte vert et résilience dans le Septentrion Vert au Cameroun (UE n.d.-a) avec l'UE, la Belgique, la France, l'Allemagne, ainsi que l'AFD, la BEI, FMO, KfW et Proparco
Kenya	La BEI, le Danemark, la France, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, l'Irlande, la République slovaque, la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni se sont engagés dans la stratégie européenne conjointe de coopération avec le Kenya 2018-2020 (UE 2023-c), également soutenue par l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et l'Espagne	TEI Transformation numérique au Kenya (UE n.d.-b) avec l'UE, Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Suède, ainsi que l'AFD, la BEI, le Finfund, KfW et Proparco TEI Kenya - Pacte vert avec l'UE (UE, n.d.-c), le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Slovaquie, la Suède, ainsi que l'AFD, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), la BEI, FMO, Finfund, KfW et Proparco

Sources: UE n.d.-d., entretiens menés par les auteurs

L'évolution du cadre politique et financier entraîne également un certain nombre de changements d'ordre pratique pour les pays partenaires, qui pourraient avoir des implications politiques pour leurs relations avec l'UE. Le chapitre suivant revient plus en détail sur cet aspect.

2. S'adapter au nouvel instrument et ses implications politiques pour les pays partenaires

L'évolution du cadre de l'UE pour ses partenariats internationaux et sa coopération au développement a également des implications d'ordre pratique pour les pays partenaires. La manière dont ces changements plutôt de nature technique sont perçus dans les pays partenaires est fortement influencée par la nouvelle position géopolitique qui est celle de l'UE, ainsi que par la nature historique de ses partenariats et de la place qu'y tient la coopération au développement. Le passage d'un FED hors budget à un instrument UE unique (IVCDCI - Global Europe) a forcément un certain nombre d'implications techniques, pour l'UE et pour les pays partenaires, qui à leur tour pourraient avoir des conséquences politiques pour les relations entre l'UE et ses partenaires. Dernier point mais non des moindres, ce nouvel instrument a pour effet d'accroître le poids des modalités financières, ce qui contribue à un recadrage du partenariat et requiert un effort d'adaptation de part et d'autre.

2.1. D'un FED hors budget à un instrument unique, l'IVCDCI - Global Europe

Un des principaux changements introduits par l'IVCDCI - Global Europe est ce qu'on a appelé la « budgétisation » du FED. Le FED était un fonds intergouvernemental, hors du budget de l'UE et à ce titre, soumis à des règles budgétaires spécifiques qui lui donnaient une grande flexibilité. **L'intégration du FED dans le budget de l'UE a un grand nombre d'implications pratiques, principalement liées aux principes budgétaires de l'UE et aux règles de procédures de son cadre financier.** Concrètement, cela signifie que dans le cadre de l'IVCDCI - Global Europe, les fonds alloués à un

pays donné doivent être utilisés durant l'année pour laquelle ils sont alloués et que, contrairement à ce qui était le cas par le passé, ces ressources ne peuvent pas être reportées sur l'année suivante.² **Selon certains experts, ce dispositif pourrait conduire à accorder, par la force des choses, une attention beaucoup plus grande au décaissement des fonds, au détriment de la qualité intrinsèque des actions envisagées, et potentiellement à une réduction de la prévisibilité de l'aide européenne au développement** (Gavas et Pleeck 2021).

Le tableau 3 ci-dessous présente en résumé les principales différences entre l'ancien FED et l'IVDCI - Global Europe, à la fois pour l'UE et pour les pays partenaires. Une de ces différences est la géographisation, concentrant un plus grand nombre de ressources sur des programmes au niveau du pays, qui selon nos interlocuteurs au Kenya, a apporté une plus grande cohérence au niveau du pays. Par le passé, les DUE n'étaient pas toujours informées des fonds alloués dans les cadre des programmes thématiques dans le pays dans lequel elles opéraient. De manière similaire, la « boîte à outils » des modalités s'est élargie au fil des ans et offre davantage d'opportunités.

Tableau 3 : Les changements dans la pratique dans la relation entre l'UE et ses partenaires

Dans le cadre du FED	Dans le cadre de l'IVDCI	Implications
Accords co-signés	Accords de financement (parfois à contenu vide) signés par l'autorité financière du pays partenaire	> Moins grande appropriation du processus et participation de l'ancienne structure de l'ordonnateur national au contenu des politiques
Procédures flexibles/accommodantes (D+3)	Procédures limitées à une année entre la signature et la fin de la mise en œuvre N+1	> Moins de flexibilité pour les DUE
Programme pluriannuel FED	Programmes indicatifs pluriannuels (PIP) déclinés en plans d'action annuels	> Moins grande visibilité et prévisibilité pour les pays partenaires
Cogestion par le biais des ordonnateurs nationaux et régionaux	Gestion directe	> Moins grande appropriation par les pays partenaires > Davantage de possibilités pour les DUE
Le dialogue politique n'est plus lié à l'instrument	Rien d'obligatoire, dépend du pays : > Dialogue stratégique au Kenya > Dialogue politique, ministère des Relations extérieures (MINREX) et dialogue économique, ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (MINEPAT) au Cameroun	> Adaptable aux réalités du pays en question > Pas juridiquement contraignant
Différents programmes thématiques mis en œuvre au niveau du pays, gérés par le siège	Géographisation implique une plus grande concentration sur les programmes géographiques, et moins grande sur les programmes thématiques	> Plus grande cohérence de l'UE au niveau du pays (les DUE n'étaient pas toujours correctement informées des fonds alloués aux programmes thématiques)

² Dans le cadre du FED, les fonds inemployés n'étaient pas reversés aux budgets des États membres de l'UE, mais formaient une réserve à laquelle on pouvait faire appel plus tard. Alors que l'IVDCI - Global Europe permet le report à l'année suivante des engagements non suivis d'action, il impose une stricte date limite (fin d'année) pour le décaissement des fonds.

Ordonnateurs nationaux et régionaux	Pas de point d'entrée unique pour les DUE	> Perte d'un point d'entrée unique mais plus grandes opportunités d'engagement direct avec les ministères concernés
Priorité aux subventions et projets	Ouvert à une plus large palette d'instruments financiers (prêts, financements mixtes, garanties FEDD+)	> Plus grande diversité des options de financement en fonction des secteurs/intérêts, plus large recours aux institutions de financement du développement (IFD) et aux banques publiques de développement (BPD), potentiel de mobilisation d'investissements privés
FED hors budget UE	Budget UE de l'IVCDI - Global Europe	> Moins grande influence de certains États membres sur la formulation et l'adoption des programmes

Source: Les auteurs

Le FED et l'IVCDI - Global Europe fonctionnent selon une logique similaire de programme pluriannuel, concrétisé ensuite par des plans d'action annuels. Cependant dans l'IVCDI - Global Europe, les enveloppes ne sont communiquées que pour la première moitié de la période et sont renégociées sur la base des conclusions de l'examen à mi-parcours. Si ce dispositif offre à l'UE une plus grande flexibilité lui permettant d'infléchir éventuellement son action face à des priorités émergentes, pour les pays partenaires, il implique un plus faible niveau de prévisibilité : c'est-à-dire moins de certitude concernant les volumes d'appui financier. Une partie prenante camerounaise précisait à ce sujet que certains de ces changements, en particulier en termes de prévisibilité, pourraient en fait être davantage liés à la manière dont ils sont perçus qu'à leur réel impact dans la pratique.

Au Kenya, des personnes interviewées indiquaient également que la perception des procédures de l'UE est qu'elles ne sont pas toujours compatibles avec le propre système de gestion des finances publiques du pays. Les documents contractuels afférents sont de plus perçus comme étant d'une trop grande complexité, par rapport à ceux d'autres partenaires/parties prenantes.

Une évolution majeure dans ce passage du FED à l'IVCDI - Global Europe est le rôle croissant des acteurs européens dans la mise en œuvre des fonds de l'UE. **Encouragés également par l'approche Équipe Europe, les agences de développement des États membres de l'UE, les institutions de financement du développement et les banques publiques de développement** assument désormais un rôle plus important dans la mise en œuvre des fonds de l'UE. En soi, c'est pour l'UE une manière efficace de s'assurer que les projets à grande échelle sont bien mis en place et que les fonds sont bien décaissés à temps. Le rôle accru de ces acteurs dans la mise en œuvre se fait cependant au détriment des administrations des pays partenaires et d'autres parties prenantes, telles que les organisations de la société civile (OSC) et les collectivités locales, qui jouaient auparavant un rôle plus important dans la mise en œuvre (directe) des fonds de l'UE. Selon un de nos interlocuteurs, issu de la société civile, cette évolution illustre le décalage entre ce que l'UE prône en matière d'appropriation et d'alignement, et ce qu'elle fait dans la pratique. Pour les administrations, tout comme pour les ONG, dans les deux pays de notre étude, c'est un recul par rapport à l'ancien système, qui bénéficiait plus directement aux organisations des pays partenaires. À ceci s'ajoute le fait que les acteurs locaux dans les pays partenaires étant moins impliqués et ayant moins de contrôle sur la manière dont les ressources sont utilisées, ce nouveau rôle accru des organisations basées dans les États membres de l'UE pourrait avoir pour effet de réduire le poids des acteurs locaux et leur capacité à agir.

2.2. La fin du système des ordonnateurs nationaux (et régionaux) et de la cogestion

Un des principes au centre de la coopération UE-ACP était la cogestion des ressources du FED par le biais du système des ordonnateurs nationaux (ON). Les ordonnateurs nationaux avaient principalement pour tâche d'assurer la cogestion, la coordination et le suivi des programmes financés par l'UE. Placés sous l'égide du ministère des Finances, ils étaient en général le principal interlocuteur de l'UE sur les questions liées à la coopération au développement, servaient de point d'entrée et d'intermédiaire entre l'UE et les gouvernements des pays partenaires, et assuraient la liaison et la coordination avec les ministères concernés. Des études de l'ECDPM et l'évaluation à mi-parcours du FED en 2017 ont montré que ce système d'ordonnateurs nationaux avait un effet à double tranchant, se traduisant souvent par de lourdes procédures et de forts volumes de bureaucratie et par le fait que c'était en fait l'UE qui restait aux commandes dans la programmation du FED (Bossuyt *et coll.*, 2016), et ce, malgré l'existence du système de cogestion. Un document de la CE estime à ce sujet que les programmes gérés de manière indirecte, par le biais des ordonnateurs nationaux, présentaient de graves dysfonctionnements liés à différents facteurs tels que faible capacité d'absorption, mauvaise gestion des ressources financières, lacunes en termes de contrôle interne et faible inter-ministériarité (CE 2018).

La budgétisation du FED a rendu caduc ce système d'ordonnateurs nationaux, une évolution jugée positive par la plupart des acteurs de l'UE. Une des principales raisons avancées par l'UE pour justifier l'abolition de ce système est sa volonté d'élargir le partenariat au-delà de la simple gestion de l'aide et de nouer de plus forts liens politiques avec d'autres acteurs eux aussi pertinents, en particulier les ministères des Affaires étrangères. **L'UE voit dans cette plus grande flexibilité dans le choix des interlocuteurs et la possibilité d'avoir un accès plus direct aux ministères et aux acteurs concernés, pouvant agir en « champions » de leur domaine, un moyen lui permettant d'établir de plus solides partenariats politiques.**

La fin du système des ordonnateurs nationaux est cependant perçue de manière différente dans les pays partenaires, qui avouent avoir du mal à comprendre les justifications avancées par l'UE et à en accepter les conséquences (OEACP 2023). Les personnes que nous avons interviewées à la fois au Kenya et au Cameroun soulignaient que le manque de communication sur ce changement assez important pourrait avoir des effets politiques inopinés et imprévus, en particulier dans les pays où la relation avec l'UE était jusqu'ici profondément ancrée dans la coopération au développement.

L'importance des ordonnateurs nationaux variait d'un pays à l'autre. Au Kenya, l'ordonnateur national faisait partie des services du Trésor public et n'avait qu'un rôle limité, du fait de l'absence d'un accord officiel de financement et de cogestion avec l'UE. La fin du système des ordonnateurs nationaux ne semble pas être particulièrement problématique au Kenya et la transition semble se faire sans difficultés. **Dans ce pays, cette transition semble avoir été enclenchée durant les dernières années du 11^e FED, et ces modifications d'ordre pratique ne semblent pas avoir affecté sensiblement le partenariat.** À ceci s'ajoute le fait que la loi kényane *Public Finance Management Act* sur la gestion des finances publiques limite la signature uniquement à des accords annuels,³ par exemple.

Au Cameroun au contraire, l'ordonnateur national et son bureau, la Cellule d'appui à l'ordonnateur national (CAON), étaient placés sous l'égide du ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (MINEPAT) et jouaient un rôle central dans tous les aspects liés à la cogestion du FED. **La fin du système des ordonnateurs nationaux a généré un grand nombre de questions et d'inquiétudes dans ce pays, quant à la gestion de l'aide et la direction future de ce partenariat.** À titre d'exemple, au Cameroun, l'ancien ordonnateur national n'a

³ Un changement relativement technique porte sur le calendrier de mise en œuvre. Le nouveau système impose une date limite et une période maximale d'un an entre la signature et la fin de la mise en œuvre, à la différence de l'ancien système plus flexible et accommodant (N+1 vs. D+3).

plus aucun lien avec le contenu de la coopération. Il ne co-signe plus les accords de coopération, mais est censé signer des accords sectoriels de financement, dont le contenu est encore vide. Alors que les services de l'ordonnateur national étaient justement les personnes connaissant à fond les procédures et les systèmes de l'UE (qu'elles ont parfois utilisés à leur profit dans des luttes internes pour le pouvoir), elles ne sont plus impliquées dans les discussions sur le contenu des politiques.

La fin du système des ordonnateurs nationaux a également engendré des ajustements institutionnels afin d'innover et de repenser le format des dialogues avec l'UE. Au Cameroun, dans le prolongement du cadre actuel de dialogue politique, qui se déroule désormais également dans des formats sectoriels, le gouvernement a récemment proposé de mettre en place un dialogue politique et un dialogue économique et technique, afin de permettre aux autorités camerounaises d'échanger avec l'UE sur ces deux priorités clés. Un Dialogue politique structuré Cameroun-UE a été mis en place, dont la dernière session en date a eu lieu en juin 2023 et portait notamment sur la sécurité régionale et la résilience économique (SEAE 2023; Emmanuel 2023).

Il est important de noter que le rôle des ordonnateurs nationaux ne cesse que de manière progressive et graduelle et que ces modifications ne sont pas encore totalement perceptibles dans la plupart des pays. À l'heure actuelle, deux systèmes fonctionnent en parallèle : d'une part les ressources IVCDI - Global Europe nouvellement programmées, qui ne prévoient plus de rôle pour les ordonnateurs nationaux, et d'autre part, la gestion des programmes financés par le FED qui sont toujours en cours de mise en œuvre jusqu'en 2025, et pour lesquels les ordonnateurs nationaux continuent à jouer un rôle, notamment en dépensant les ressources déjà allouées (et ce, jusqu'à leur épuisement).

La manière dont est perçue la fin du système des ordonnateurs nationaux varie d'un pays à l'autre et d'une partie prenante à l'autre. La fin du système des ordonnateurs nationaux a par exemple généré au Cameroun des débats, qui pourraient avoir des effets contradictoires. En supprimant l'aspect « guichet unique » de l'ancien système, ce nouveau dispositif pourrait priver l'UE d'un point d'entrée ou d'un interlocuteur unique. En d'autres termes, ce que l'UE pourrait perdre est un interlocuteur privilégié parfaitement au fait des dossiers, familier des procédures de l'UE, coordinateur et médiateur entre les différents ministères. Cette modification unilatérale par l'UE pourrait aussi avoir des implications plus profondes en termes d'économie politique et de luttes de pouvoir entre les institutions dans les pays partenaires. Au Cameroun, ceci a créé une certaine confusion quant à la répartition des rôles et même une certaine concurrence entre le ministère des Finances (MINFI) et le ministère des Relations extérieures (MINREX). Ces risques de nature politique découlent cependant en partie de la perte de l'expertise spécifique, de la mémoire institutionnelle et de l'ancrage politique de la relation avec l'UE.

Sans accompagnement de la part de l'UE, ce passage d'un système de cogestion à une gestion directe a laissé chez un certain nombre de pays partenaires un sentiment d'abandon et/ou de frustration. Dans un tel contexte, l'UE devrait accorder une plus grande attention à cette situation, et notamment à la nécessité d'expliquer et d'accompagner les transitions et de rechercher de réelles alternatives au cas par cas pour chaque pays, tout en veillant à ne pas intervenir dans les dynamiques institutionnelles des pays partenaires.

2.3. S'adapter aux nouvelles modalités financières

L'IVCDI - Global Europe réoriente le système, qui n'est désormais plus articulé autour de subventions mais autour d'instruments financiers, parmi lesquels financements mixtes et garanties. Le Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+) est l'élément central de ce dispositif dans lequel l'UE s'engage à recourir davantage à des formes de financement mixte et de garanties pour financer le développement. En adoptant ce nouvel instrument, l'UE décide de consacrer davantage de ressources d'aide à la promotion des investissements

extérieurs dans les pays en développement et à la mobilisation de financements privés pour le développement durable. À la différence de son prédécesseur, le FEDD, centré sur le voisinage de l'UE et l'Afrique, le FEDD+ a une portée mondiale et bénéficie d'une base financière beaucoup plus large (Bilal 2019 ; Lundsgaarde 2023 ; directives de programmation). Dans la pratique, le PIP au Kenya indique que les garanties du FEDD+ pourraient notamment être utilisées pour l'amélioration des logements et des bidonvilles, y compris par le biais de prêts de microcrédit, pour le système de transports publics à Nairobi et pour la connectivité Internet du dernier kilomètre. Entre 2021 et 2024, 61 M€ sur une enveloppe totale de 324 M€ pouvaient être utilisés pour des garanties FEDD+ dans le domaine prioritaire 1 - Durabilité de l'environnement & résilience, et dans le domaine prioritaire 2 - Développement humain et inclusion numérique. Au Cameroun, le PIP indique une utilisation potentielle dans les domaines de l'urbanisation, de l'économie circulaire, de la gestion des déchets, de la connectivité et de la transition énergétique. Au total, 25 M€ sur un total de 178 M€ peuvent être utilisés pour des garanties FEDD+ dans les 3 domaines prioritaires de l'UE (voir Tableau 1).

Les montants figurant dans les PIP nous offrent une estimation de la pertinence et des besoins dans le cadre du FEDD+ au Cameroun et au Kenya, mais ils ne sont cependant pas prédictifs de l'échelle et de la nature spécifique des opérations financées par des financements mixtes et des garanties dans ces pays (Lundsgaarde 2023). **Pour pouvoir bénéficier des garanties FEDD+, les partenaires de mise en œuvre dans le cadre du FEDD+, c'est-à-dire les institutions de financement du développement (IFD) et les banques publiques de développement (PBD), doivent avoir identifié (parfois en collaboration avec les DUE et la Commission européenne) une ou plusieurs opérations d'investissement dans les pays partenaires. Les propositions sont ensuite approuvées par la Commission européenne dans le cadre des comités opérationnels du FEDD+.** Les personnes que nous avons interviewées soulignaient que dans le cadre du FEDD+, les financements mixtes seront attribués selon le principe du « premier arrivé, premier servi », aux niveaux national et régional, ce qui dans la pratique pourrait mettre les pays africains en concurrence les uns avec les autres pour l'accès aux ressources de l'UE. Certains de nos interlocuteurs faisaient observer à ce sujet que les pays partenaires sont aussi confrontés à un environnement concurrentiel pour l'accès aux garanties FEDD+. Ces garanties sont de plus convenues avec des partenaires tels que les institutions de financement du développement (IFD) et les banques publiques de développement (BPD). Cette procédure pourrait compliquer l'accès des gouvernements des pays partenaires à ce dispositif de garanties, en particulier dans un contexte où la plupart des BPD et des IFD n'ont qu'une présence limitée sur le terrain.

La mise en œuvre du FEDD+ a été lente, notamment pour les garanties à architecture ouverte. Si certaines opérations FEDD+ ont déjà été signées (celles de financement mixte et celles entrant dans le cadre de la garantie de la BEI ciblant les entités souveraines), leur mise en œuvre suit un calendrier long, prenant au moins une année pour se concrétiser, dans le meilleur des cas. Au Kenya et au Cameroun, l'UE, les États membres et leurs institutions de financement du développement respectives attirent l'attention sur les retards pris dans la définition du champ d'application et dans l'équipement en capacités et en expertise appropriées des structures au sein du pays, ainsi que la communication maladroite avec les partenaires. Les États membres présents au Kenya et Cameroun ont exprimé leur intérêt et leur volonté d'aider l'UE et de manière plus spécifique les IFD et les BPD impliquées dans le FEDD+, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie Global Gateway, tout en soulignant que la répartition peu claire des tâches empêchait toute attitude proactive de leur part à cet égard.

Cette lenteur au niveau de la mise en œuvre risque d'affecter la mesure dans laquelle le FEDD+ parviendra ou non à atteindre ses objectifs en termes de politiques et de mobilisation des investissements, objectifs que l'UE a largement communiqués, avec force, par le biais de sa **stratégie Global Gateway, et qui ont créé de grandes attentes parmi les pays partenaires**. Dans un tel contexte, il sera difficile pour l'UE de présenter rapidement des résultats concrets et un impact tangible en lien avec la stratégie Global Gateway. Nos interlocuteurs précisent qu'on attend de manière croissante que l'UE montre des résultats et qu'il lui revient de gérer les attentes qu'elle crée. La

mise en œuvre de la stratégie Global Gateway est par conséquent absolument cruciale pour le positionnement géopolitique de l'UE et sa crédibilité aux yeux de ses partenaires africains.

Un autre défi est lié à la dette. L'endettement à la fois du Kenya (Africanews 2023) et du Cameroun (Vines 2022) était un sujet de préoccupations parmi les personnes interviewées, la question étant de savoir si la stratégie Global Gateway et l'IVDCI - Global Europe, avec cette attention particulière portée aux instruments financiers, sont les mieux adaptés pour ces pays, ou s'ils ne les enfonceront pas davantage dans le surendettement. Les questions liées aux prêts en devise locale et au degré de concessionnalité des instruments financiers influent également sur la mesure dans laquelle leur utilisation aura un impact sur la soutenabilité de la dette des pays partenaires. Comme de nombreux autres pays africains, le Kenya et le Cameroun sont tous deux fortement endettés, ce qui limite leur marge de manœuvre pour utiliser les instruments financiers (Bryan et Mooney 2023). Si le passage des subventions aux financements mixtes et aux garanties est nécessaire, il peut aussi sembler malencontreux, par exemple dans le cas d'une conjoncture ou d'un contexte peu propice, comme au Kenya. Ce changement devrait être mis en œuvre sans faire peser de menace sur la soutenabilité de la dette des pays partenaires, tout en offrant une marge de manœuvre suffisante, indispensable pour investir dans le développement durable. Cette question mérite davantage d'attention et de plus grands efforts, notamment en tirant parti des solutions offertes par les financements concessionnels et les prêts en devise locale, mais aussi des échanges dette-nature ou dette-développement.

Le passage à un système mettant davantage l'accent sur les financements mixtes et les garanties requiert donc de nouvelles compétences, pour permettre aux administrations du Kenya et du Cameroun de pouvoir présenter des projets susceptibles d'être financés. Alors que les opérations dans le cadre du FEDD+ doivent encore être mises en œuvre, l'UE devra apporter une réponse aux attentes croissantes tout en restant particulièrement attentive à ne pas alimenter la crise de la dette dans les pays partenaires.

Conclusion

En cas de changements dans la politique de l'UE à l'égard de ses partenaires, **la communication directe avec les partenaires, au-delà du simple marketing du projet en question, devrait être une absolue priorité.** Elle doit être réactivée et utilisée de manière intensive, que ce soit pour échanger sur les priorités politiques, ou sur les modifications auxquelles les administrations des partenaires et autres parties prenantes seront confrontées dans la pratique, en particulier lorsqu'il s'agit de s'adapter à un nouvel instrument financier. L'examen à mi-parcours de l'IVDCI - Global Europe offre une opportunité permettant d'allouer davantage de ressources et de consacrer davantage de temps à des processus de véritable concertation avec les pays partenaires.

Tous les changements induits par cette nouvelle politique de l'UE en matière de partenariats internationaux et de coopération au développement, incluant notamment une nouvelle stratégie (Global Gateway), un nouvel instrument (IVDCI - Global Europe) et une nouvelle approche visant à mieux collaborer au sein de l'UE (Équipe Europe), sont peu à peu perceptibles au niveau des pays partenaires, mais il faut encore du temps pour que les modifications concrètes soient pleinement visibles. Ces changements soulèvent cependant un certain nombre de questions et rendent manifeste la nécessité d'ajustements de la part de toutes les parties : les pays partenaires, l'UE et les États membres.

Dans les pays partenaires, les administrations et la société civile ont, selon les pays, des niveaux de capacités forts différents pour rester à jour des priorités des politiques de l'UE et des évolutions de son cadre de politiques. La manière dont les gouvernements des pays partenaires gèrent les relations avec l'UE et ses États membres n'est pas non plus organisée de manière égale dans tous ces pays. Différents niveaux d'appropriation du partenariat avec l'UE

se traduisent par différentes réactions face à cette transition d'une approche centrée sur la coopération au développement vers une approche plus politique. Cet état de fait souligne la nécessité pour l'UE de communiquer davantage avec les pays partenaires et de les accompagner pour les aider à s'adapter aux implications de la transition de l'UE vers une approche plus politique et vers un nouvel instrument financier.

Du côté de l'UE et de ses États membres, pour l'instant, l'implication plus systématique des IFD, les montants plus importants de fonds européens délégués aux agences de développement des États membres, ainsi que les nouvelles tâches confiées aux DUE invitent à s'interroger sur les ressources disponibles pour la famille UE au niveau de chaque pays. En d'autres termes, l'UE est-elle en mesure de mettre en œuvre le nouveau système au niveau de chaque pays ? Dispose-t-elle des capacités, en termes de ressources et de pilotage politique, pour conduire et faire avancer ces changements ?

Références

- Africanews. 2023. [Kenya's public debt rises by a record \\$10.8 billion](#). Africanews.
- Andong, S. and Ongolo, S. 2019. [From global forest governance to domestic politics: The European forest policy reforms in Cameroon](#). Forest Policy and Economics, Volume 111. ScienceDirect.
- Bilal, S. 2019. [Leveraging the next EU budget for sustainable development finance: The European Fund for Sustainable Development Plus \(EFSD+\)](#). ECDPM Discussion Paper 243. Maastricht: ECDPM.
- Bossuyt, J., Keijzer, N., Medinilla, A. and De Tollenaere, M. 2016. [The future of ACP-EU relations: A political economy analysis](#). Policy Management Report 2). Maastricht: ECDPM.
- Bryan, K. and Mooney, A. 2023. [Kenya's William Ruto: 'We are not running away from our debt'](#). London: Financial Times.
- Chadwick, V. 2023. [Scoop: Global Gateway 2024 'flagships' reveal EU self-interest](#). Devex.
- CoEU. 2017. [The new European consensus on development 'Our World, Our Dignity, Our Future'](#). Joint statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission. 7 June 2017. Brussels: The Council of the European Union (CoEU).
- Concord. 2023. [AidWatch 2023. Bursting the ODA inflation bubble](#). Brussels: Concord Europe.
- EC. 2018. [Mid Term Evaluation of 11th European Development Fund \(EDF\)](#). EU Monitor.
- EC. 2020. [The external dimension of the Green Deal](#). Brussels: European Commission.
- EC. 2021. [Republic of Kenya. Multi-annual indicative programme 2021-2027](#). Brussels: European Commission.
- EC. 2022. [2022 State of the Union Address by President von der Leyen](#). Brussels: European Commission.
- EC. 2023a. [EU and Kenya conclude negotiations for an ambitious Economic Partnership Agreement with strong sustainability provisions](#). Press release. Brussels: European Commission.
- EC. 2023b. [Global Gateway: EU launches Digital Economy Package for Kenya to boost connectivity, skills and inclusive governance](#). Brussels: European Commission.
- ECA. 2020. [EU development aid to Kenya](#). European Union Publications Office. Luxembourg: European Court of Auditors.
- EEAS. 2023. [Dialogue politique: Le Cameroun et la Team-Europe font le point sur des sujets d'intérêt commun](#). Délégation de l'Union européenne en République du Cameroun et pour la Guinée Equatoriale.
- Emmanuel, B. 2023. [Cameroon-EU Structured Political Dialogue: Experts brainstorm on regional security, economic resilience](#). The Guardian Post.
- EP. 2023. [Economic Partnership Agreement with Kenya \(East African Community\)](#). Briefing: International Agreements in Progress. Brussels: European Parliament (EP).
- EU. N.d.-a. [Capacity4dev: Cameroon - Green Deal and resilience in North Cameroon](#). Brussels: European Union.
- EU. N.d.-b. [Capacity4dev: Kenya - Digital](#). Brussels: European Union.
- EU. N.d.-c. [Capacity4dev: Kenya - Green Deal](#). Brussels: European Union.
- EU. N.d.-d. [Team Europe Initiative and Joint Programming Tracker](#). Brussels: European Union.
- EU. 2000 (rev. 2005). [Cotonou Agreement](#). Brussels: European Union (EU).
- EU. 2014a. [Cameroun - Programme indicatif national 2014-2020](#). Délégation de l'Union européenne en République du Cameroun et pour la Guinée Equatoriale.
- EC. 2014b. [EU-kenya cooperation 11th European Development Fund National Indicative Programme 2014-2020](#). Brussels: European Commission.

-
- EU. 2023a. [Working Better Together as Team Europe Through joint programming and joint implementation Guidance](#). Brussels: European Union.
- EU. 2023b. [Capacity4dev: Cameroon. Team Europe Initiative and Joint Programming Tracker](#). Brussels: European Union.
- EU. 2023c. [Capacity4dev: Kenya. Team Europe Initiative and Joint Programming Tracker](#). Brussels: European Union.
- Euractiv. 2023. [EU, Kenya to announce trade deal](#). Euractiv.
- Gavas, M. and Pleeck, S. 2021. [Redesigning Global Europe: The EU's Neighbourhood, Development, and International Cooperation Instrument](#). Center for Global Development (CGD).
- Government of the Republic of Kenya. 2013. [Second medium term plan \(2013-2017\). Transforming Kenya: Pathway to Devolution, Socio-Economic Development, Equity and National Unity](#). The Kenya Vision 2030. Government of the Republic of Kenya.
- Jones, A. and Keijzer, N. 2021. [Programming the NDICI in times of COVID-19: Five takeaways from a recent webinar](#). ETTG, ECDPM and DIE.
- Koch, S. and Keijzer, N. 2021. [The External Dimensions of the European Green Deal: The Case for an Integrated Approach](#). IDOS briefing paper 13/2021. Bonn: The German Institute of Development and Sustainability (IDOS).
- Lundsgaarde, E. 2023. [The Future of EU Blended Finance and Guarantees An Assessment of Cooperation Strategies with Least Developed Countries in Africa](#). Discussion 2/2023. Bonn: The German Institute of Development and Sustainability (IDOS).
- Miyandazi, L. 2020. [New year, new aspirations for Europe-Africa relations?](#) ECDPM Commentary. Maastricht: ECDPM.
- Muganda, W. 2022. [What the Ruto government could mean for Kenya-Europe relations](#). European Council on Foreign Relations.
- OACPS. 2023. [Releve Des Conclusions De La Reunion Extraordinaire Du Reseau Ouest-Africain Des Structures Nationales Et Regionales En Charge Du Partenariat Avec L'ue](#). OACPS.
- Office of the President of the Republic of Kenya. 2023. [Kenya's export to the EU to increase](#). Nairobi: Office of the President of the Republic of Kenya.
- Republic of Cameroon. 2009. [Cameroun Vision 2035](#). Ministry of Economy, Planning and Regional Development, Republic of Cameroon. The Hague: Embassy of the Republic of Cameroon.
- Pugnet, A. 2023. [Kenya, a symbol for the EU Global Gateway's impact and struggles](#). Euractiv.
- Rios, B. 2020. [EU development policy to be more interest-driven under 'geopolitical' Commission](#). Euractiv.
- Russell, A. 2023. [The à la carte world: our new geopolitical order](#). London: Financial Times.
- Sabourin, A., Sergejeff, K. and Jones, A. 2023. [Through the looking glass: Global Europe in partner countries](#). ECDPM Commentary. Maastricht: ECDPM.
- Sergejeff, K., Domingo, E. and Jones, A. 2021. [Catching up with Global Europe: 15 questions on the EU's new financial instrument answered](#). Briefing Note 144. Maastricht: ECDPM.
- Teevan, C. and Sherriff, A. 2019. [Mission possible? The geopolitical commission and the partnership with Africa](#). ECDPM Briefing Note 113. Maastricht: ECDPM.
- Teevan, C., Bilal, S., Domingo, E. and Medinilla, A. 2022. [The Global Gateway: A recipe for EU geopolitical relevance?](#) ECDPM Discussion Paper 323. Maastricht: ECDPM.
- Terrón Cusí, A. 2022. [The European way: policy first for the people](#). OECD.
- Vines, A. 2022. [Climbing out of the Chinese debt trap](#). Chatham House.

À propos de l'ECDPM

L'ECDPM est un centre indépendant de réflexion et d'action œuvrant dans le domaine de la coopération internationale et des politiques de développement en Europe et en Afrique.

Depuis 1986, notre équipe fournit des recherches et des analyses, des conseils et un soutien pratique aux décideurs politiques ainsi qu'aux professionnels à travers l'Europe et l'Afrique pour favoriser des politiques efficaces au service d'un développement global, durable et inclusif.

Nos principaux domaines de travail incluent :

Politique étrangère et de développement de l'UE

Migration et mobilité

Economie et gouvernance numériques

Relations UA-UE

Paix, sécurité et résilience

Gouvernance démocratique

Relance et transformation économiques

Changement climatique et transition verte

Intégration économique africaine

Systèmes alimentaires durables

Pour plus d'informations, visitez www.ecdpm.org

Cette publication bénéficie du soutien structurel de la part des partenaires institutionnels de l'ECDPM: les Pays-Bas, la Belgique, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède, le Danemark et l'Autriche.

ISSN1571-7577

ecdpm

HEAD OFFICE

SIÈGE

Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)433 502 900

BRUSSELS OFFICE

BUREAU DE BRUXELLES

Avenue des Arts 44, 1000
Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)28 825 008

info@ecdpm.org

www.ecdpm.org

KvK 41077447