

## Soutenir une intégration régionale efficace ? Ce que nous apprend la programmation du 11<sup>ème</sup> FED<sup>1</sup>

Alisa Herrero, avec la collaboration de Cecilia Gregersen

### Messages clés

L'intégration régionale est l'une des pierres angulaires de la politique européenne de développement et de coopération internationale. L'UE est probablement le principal donateur dans ce domaine. Les démarches suivies par l'UE dans le passé en vue de soutenir l'intégration régionale se sont néanmoins heurtées à plusieurs contraintes et problèmes de gestion qui se sont traduits par des résultats décevants.

La nouvelle approche mise en place par l'UE afin de soutenir la coopération régionale dans le cadre du 11<sup>ème</sup> Fonds européen de développement a avant tout cherché à tirer les leçons du passé. Bien que l'on puisse assimiler certaines innovations à un possible « changement de paradigme », celles-ci ne déboucheront pas forcément sur une amélioration qualitative et quantitative de l'intégration régionale, surtout si la programmation de l'UE n'est pas sous-tendue par une meilleure compréhension politique des différentes régions, pays et secteurs où l'UE intervient.

Il est quasi certain que le soutien accordé par l'UE à la coopération et à l'intégration régionales restera un outil majeur de sa future politique étrangère et de sécurité commune. Si l'UE tient à soutenir efficacement l'intégration régionale, elle va devoir ajuster ces ambitions à l'aune de ce qui est faisable, en tenant compte des facteurs structurels et des dynamiques politiques qui entravent ou favorisent l'intégration régionale. Elle ne pourra plus se rabattre sur des explications aussi simplistes qu'un « manque de volonté politique » ou des « contraintes de capacités ». Elle devra également favoriser une politique de gestion qualitative des ressources humaines qui ne récompense pas uniquement les décaissements rapides.

### Introduction

Le soutien qu'elle apporte à l'intégration régionale apparaît comme un élément clé de la stratégie déployée par l'UE en vue d'améliorer les perspectives commerciales, d'investissement et de croissance économique, de promouvoir la paix et la stabilité, ou encore la gestion des ressources naturelles. L'intégration régionale et la coopération sont au cœur du partenariat scellé par l'Union européenne et le groupe ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) depuis la signature de la première Convention de Lomé en 1976. La version révisée de l'Accord de partenariat de Cotonou (2010) témoigne de l'importance croissante de l'intégration régionale dans les pays ACP ainsi que dans la coopération ACP-UE. Elle souligne également la dimension continentale de l'intégration régionale africaine, et consacre la place de l'Union africaine dans la

<sup>1</sup>Cette note d'information livre les principales constatations d'une vaste étude à paraître bientôt sous la forme d'un document de discussion dans lequel Alisa Herrero et Cecilia Gregersen reviennent de manière beaucoup plus détaillée sur l'ensemble de ces thématiques.

coopération ACP-UE. L'histoire des ACP regorge d'engagements et d'efforts au profit de l'intégration régionale, mais en dépit des progrès accomplis dans toutes les régions ACP, force est de constater que les aspirations ne se sont pas traduites par une mise en œuvre efficace.

L'UE met actuellement en œuvre le 11<sup>ème</sup> Fonds européen de développement (FED) (2014-2020), lequel prévoit un budget de 30,5 milliards d'euros pour l'aide aux pays ACP et aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et couvre à la fois les programmes nationaux et régionaux. Ce montant représente 32 % du budget total des relations extérieures de l'UE (budgets de l'UE et FED confondus). Les programmes régionaux sont les principaux instruments utilisés par l'UE pour soutenir l'intégration économique régionale. Le budget européen consacré à la coopération régionale dans les pays ACP n'a fait qu'augmenter au fil du temps, passant de 782 millions d'euros dans le cadre du 8<sup>ème</sup> FED (1996-2001), à 904 millions d'euros dans le cadre du 9<sup>ème</sup> FED (2002-2007), puis à 1 783 millions d'euros au titre du 10<sup>ème</sup> FED (2008-2013), et enfin à 3 344 millions d'euros au titre du 11<sup>ème</sup> FED (2014-2020).

Le 11<sup>ème</sup> FED compte cinq programmes indicatifs régionaux (PIR) dans les régions ACP, selon le découpage repris au tableau 1 ci-après. Les PIR concernant les Caraïbes, le Pacifique, l'Afrique centrale, ainsi que l'Afrique de l'Est, australe et l'Océan Indien (ESA-IO) ont été signés en juin 2015. Le PIR relatif à la région Afrique de l'Ouest a été signé en juillet 2015.

**Tableau 1** - Aperçu des allocations régionales du FED en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique

Programmes régionaux du 11 <sup>ème</sup> FED		Total par programme indicatif régional (en millions d'euros)	
Afrique	Afrique centrale	350	2 832
	Afrique de l'Est, australe et Océan Indien (ESA-IO)	1 332	
	Afrique de l'Ouest	1 150	
Caraïbes		346	
Pacifique		166	
Total		3 344	

## À propos de cette analyse

La présente analyse s'inscrit dans le prolongement et en complément de l'analyse sur la programmation nationale du 11<sup>ème</sup> Fonds européen de développement publiée par l'ECDPM en septembre 2015.<sup>2</sup> Au travers d'un examen de la programmation régionale de l'UE, **cette étude entend montrer comment l'UE et ses partenaires ACP ont abordé le défi de l'appui à l'intégration régionale.**

Cette analyse vise à :

1. comprendre les éléments moteurs de la nouvelle approche et du soutien à la coopération régionale adopté par l'UE, tels que conçus pour le 11<sup>ème</sup> FED ;
2. porter un regard critique sur les principales innovations et les perspectives pour obtenir de meilleurs résultats en ce qui concerne l'intégration régionale ;

<sup>2</sup> Herrero et al, 2015.

3. mettre en lumière le partenariat UE-ACP tout au long du processus, avec une attention particulière sur la transposition des principes d'aide et d'efficacité du développement dans la pratique ;
4. voir comment les relations interinstitutionnelles de l'UE se sont déroulées dans la programmation régionale du 11<sup>ème</sup> FED ;
5. réfléchir à la portée de nos constatations pour l'UE, au moment où celle-ci est en train de définir une stratégie globale pour sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de redéfinir la place qu'elle accorde à la politique de développement dans cette refonte.

Pour ce faire, nous avons :

- dressé un inventaire des priorités et des allocations de programmation à partir des documents de programmation régionale du 11<sup>ème</sup> FED ;
- analysé les principaux documents politiques et les orientations de programmation de l'UE ;
- recueilli le point de vue de différents acteurs, en interviewant des parties prenantes informées au siège de l'UE (c'est-à-dire à la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DEVCO) et au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) de la Commission européenne), dans les délégations de l'UE, chez les ordonnateurs nationaux, dans les organisations régionales dûment mandatées (ORDM) et dans les États membres de l'UE ;
- incorporé à notre analyse des éléments probants livrés par de récentes recherches sur l'économie politique de l'intégration régionale et ses implications pour l'appui des donateurs.

La présente étude ne saurait en aucun cas être considérée comme une évaluation de la programmation régionale du 11<sup>ème</sup> FED. Au travers de leur analyse, les auteurs entendent alimenter de manière constructive la réflexion sur l'avenir de l'appui européen à l'intégration régionale dans « l'après Cotonou ». Il importe de garder à l'esprit que **ce sont les acteurs nationaux et régionaux qui sont les véritables moteurs de l'intégration régionale, et non de quelconques acteurs extérieurs** ; nos constatations et nos indications ne visent par conséquent qu'à aider l'UE à jouer un rôle plus efficace, tout en sachant qu'il sera de nature limitée.

## Nos principales constatations et nos indications pour le futur

### L'UE a pris en compte les échecs du passé

La programmation régionale du 11<sup>ème</sup> FED a été considérablement influencée par des évaluations critiques des formes de soutien apportées par l'UE à l'intégration régionale. Plusieurs rapports<sup>3</sup> ont mis le doigt sur diverses contraintes qui échappent au contrôle direct de la Commission européenne, tels que les retards pris dans la négociation des Accords de partenariat économique (APE), le manque de capacités de gestion au sein des organisations régionales, l'appartenance de certains pays à plusieurs organisations régionales, ou encore le manque de progrès dans la transposition des programmes régionaux au plan national. Ces mêmes rapports relèvent également des problèmes de gestion du côté de la CE (comme l'absence de vision stratégique, le manque de structures de gouvernance dédiées à la gestion de la coopération régionale, la faiblesse de la coordination entre la programmation nationale et régionale et l'absence de systèmes de suivi).

Soumise à des pressions croissantes pour afficher de meilleurs résultats et pour améliorer l'efficacité des dépenses, l'UE s'est employée à traduire les principales recommandations de ces rapports dans la pratique. **Elle a profité des orientations de la programmation pour procéder à une refonte totale de son approche de la coopération régionale dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED.** La Commission européenne (CE) a introduit plusieurs innovations majeures qui attestent de sa détermination à appliquer les principales recommandations formulées par la Cour des comptes européenne, par la plate-forme de financement mixte de l'UE pour la coopération extérieure, par l'examen à mi-parcours du 10<sup>ème</sup> FED et par ses propres évaluations des programmes régionaux. Voici ces innovations :

<sup>3</sup> Voyez notamment : Cour des comptes européenne, 2009 ; Commission européenne, 2011, et Mamaty 2012.

- se recentrer sur les priorités essentielles de l'Accord de partenariat de Cotonou (à savoir la paix et la sécurité, l'intégration économique régionale et les défis mondiaux) et du Programme pour le changement de l'UE (notamment l'association des subventions et prêts) ;
- diversifier la gamme des acteurs d'exécution, pour permettre aux autorités nationales et aux organisations régionales autres que celles dûment mandatées (ORDM) d'avoir directement accès aux fonds régionaux du FED ;
- augmenter les montants alloués aux mécanismes de financement régional mixte ;
- mettre en place un programme indicatif régional (PIR) faîtier pour les régions d'Afrique australe, d'Afrique de l'Est et de l'Océan Indien (EA-SA-IO) ;
- établir des comités de pilotage régionaux afin de créer un espace pour le dialogue politique multipartite, définir précisément la répartition des rôles entre les divers intervenants, et conférer aux ORDM un rôle central dans la supervision du soutien accordé par l'UE à l'intégration régionale ;
- intégrer un appui ciblé au renforcement des capacités des ORDM ;
- renforcer les capacités des délégations de l'UE en matière d'intégration régionale.

## Tirer les leçons du passé a amené l'UE à introduire des innovations qui pourraient s'avérer positives

**L'introduction du principe d'accès direct pourrait se traduire par un « changement de paradigme » dans la coopération régionale et le soutien externe à l'intégration régionale.** Il s'agirait en d'autres termes de passer d'une approche descendante, axée sur le soutien aux organisations régionales dans l'espoir d'obtenir un effet de retombée au niveau national, à une approche ascendante qui stimule l'intégration régionale par le biais de stratégies et de programmes nationaux.<sup>4</sup>

Bien qu'elle puisse déboucher sur une renationalisation partielle des enveloppes d'aide régionale ainsi qu'à une dilution du rôle de coordination que les Communautés économiques régionales (CER) remplissent à l'égard de l'UE, cette démarche a le mérite de reconnaître explicitement que les processus de coopération régionale peuvent être initiés et pilotés par des acteurs autres que les organisations régionales.

**L'accès direct est aussi une forme de reconnaissance des risques qu'engendre la forte dépendance des CER à l'égard des financements des donateurs.** La diversification des partenaires d'exécution permet aux ORDM de se libérer de tâches chronophages et accaparantes pour se recentrer sur leur rôle politique et leur mission première qui sont de coordonner, d'orienter et de superviser. La gestion directe, conjuguée à l'acheminement d'une part significative des fonds via des mécanismes mixtes, pourrait également améliorer les taux de décaissement.

**La création de comités de pilotage régionaux formés des parties prenantes concernées pourrait améliorer l'efficacité de la programmation, de la formulation et de la mise en œuvre du FED.** Enfin, l'UE a pris des mesures de renforcement des capacités afin d'aider ses délégations à mieux appréhender la coopération régionale, en précisant notamment les missions et les responsabilités des délégations nationales et régionales et en améliorant la coordination entre elles.

## La programmation régionale du 11<sup>ème</sup> FED répond aux principes fondamentaux de l'Accord de partenariat de Cotonou et de la politique de développement décrite dans le Programme pour le changement

**L'intégration économique régionale** se voit allouer 59 % de l'enveloppe des aides régionales, 70 % de ce montant passant par des financements permettant d'associer subventions et prêts (« blending »). Parmi les autres objectifs poursuivis au titre de cette rubrique figurent le renforcement du commerce régional et des environnements favorable aux affaires, la mise en œuvre des Accords de partenariat économique (APE), le renforcement des capacités et l'accroissement de la participation du secteur privé.

<sup>4</sup> Soderbaum, 2016.

La part des fonds régionaux réservée au **changement climatique, la résilience, l'environnement, la sécurité alimentaire et la gestion des ressources naturelles** s'élève à 20 %, ce qui correspond à l'engagement global d'allouer 20 % au moins du budget communautaire à des activités liées au climat.

**La gouvernance, la paix et la sécurité** reçoivent 15 % des fonds régionaux, un pourcentage qui doit être replacé dans le contexte de la complémentarité entre les instruments et les sources de financement, en vertu duquel la Facilité de soutien à la paix en Afrique bénéficie de 25 % de l'enveloppe intra-ACP.

Les fonds restants sont alloués à des mécanismes de coopération technique et à des domaines non prioritaires.

## L'UE a pris l'ascendant dans la programmation régionale du 11<sup>ème</sup> FED

L'UE et ses États membres ont imaginé l'approche de l'intégration régionale dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED en vase clos, **avec une très faible participation des ORDM**, sans parler des autres acteurs ACP. Le principe d'accès direct est sans doute celui qui a suscité le plus d'émoi du côté des ORDM, qui y voyaient une menace pour leur leadership. L'UE a essayé d'élaborer un discours positif, en insistant notamment sur la place centrale que les ORDM occuperaient dans les nouveaux comités de pilotage régionaux chargés de superviser la coopération régionale de l'UE et sur la possibilité pour elles de se recentrer sur leur mission première. L'UE a également insisté sur le fait qu'elle ne voulait qu'un seul PIR pour l'ensemble de la région Afrique de l'Est / Afrique australe / Océan Indien, malgré les objections soulevées par les représentants de l'Afrique de l'Est et de l'Océan Indien.

Alors que la programmation régionale touchait à sa fin, les dirigeants européens ont soudain et unilatéralement décidé de créer un Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, fortement axé sur la migration. Ce nouveau fonds a largement puisé dans les fonds du FED, y compris des PIR. Les ORDM n'ont eu que peu de marge de manœuvre pour parer le coup. Par conséquent, elles ont perdu le contrôle de la programmation, de la gestion et du décaissement d'une partie des fonds des PIR, qui ont été mis en commun avec ceux du nouveau Fonds fiduciaire d'urgence.

## La DG DEVCO a eu le dessus

Dans l'ensemble, le SEAE et la DG DEVCO ont travaillé en bonne entente au cours du processus de programmation régionale du 11<sup>ème</sup> FED, malgré leur désaccord sur la façon d'aborder la concentration sectorielle et les priorités de programmation. **Le SEAE était en faveur d'une approche plus globale** et recentrée sur les secteurs politiques, conforme aux stratégies régionales et à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE, tandis que la **DG DEVCO voulait privilégier le « blending »** et empêcher tout chevauchement sectoriel entre la programmation nationale et régionale. C'est le point de vue de la DG DEVCO qui l'a emporté, du fait notamment que le SEAE manquait de capacités pour traiter la coopération régionale et qu'il ne bénéficiait pas d'autant de soutien politique de haut niveau que la DG DEVCO pour faire valoir son point de vue.

## Un engagement relativement limité des États membres de l'UE

Bien que les États membres de l'UE aient été associés à l'élaboration des orientations de la programmation, leur engagement sur le terrain est resté relativement limité au regard du processus de programmation nationale. La participation et la consultation des États membres ont pris diverses formes, dont des échanges réguliers sur le terrain et l'organisation de séminaires de programmation régionaux et de séminaires techniques dans les délégations et au siège de l'UE à Bruxelles. Cet engagement relativement limité tient pour partie à **l'absence d'un processus de participation formalisé des États membres de l'UE** (à l'image de celui qui existe déjà pour la programmation nationale, et qui s'accompagne d'efforts de programmation conjointe), et pour partie à **l'absence (ou au manque) de capacités et d'expertise en matière de coopération régionale et d'intégration régionale dans la plupart des États membres de l'UE**. Cela dit, nous avons trouvé des éléments démontrant que les États membres s'engageaient plus souvent par le biais du comité du FED, et demandaient régulièrement à la CE de leur fournir un complément d'information sur les progrès accomplis dans la coopération régionale de l'UE.

## Les innovations du 11<sup>ème</sup> FED ne se traduisent pas forcément par une amélioration qualitative et quantitative de l'intégration régionale

Il semblerait que la nouvelle approche de coopération régionale présentée dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED propose des solutions génériques à des problèmes génériques, plutôt que des solutions sur mesure par rapport à des dynamiques d'économie politique nationales, régionales et sectorielles diverses et variées exerçant chacune leur influence sur l'intégration régionale. **Dépourvue d'une théorie de changement détaillée et d'un mécanisme d'analyse comparative de l'intégration régionale, cette approche souffre de grosses lacunes**, qui se répercutent à l'évidence sur sa capacité à mesurer et à inventorier les résultats. De plus, les cycles de coopération quinquennaux pourraient s'avérer trop courts pour arriver à des résultats en termes d'intégration régionale.

**L'accès direct** risque de ne pas aboutir aux résultats escomptés en termes de l'intégration des agendas régionaux pour l'intégration régionale au niveau national, sauf à être soutenu par une solide analyse d'économie politique des incitations nationales mises en place pour favoriser la coopération régionale, et sauf à reconnaître et à s'atteler à la dimension régionale des défis régionaux.

**Les comités de pilotage**, qui se concentrent essentiellement sur les institutions officielles et les problématiques de gestion de l'aide, **ne seront vraisemblablement pas en mesure d'impulser l'action politique de haut niveau dont l'intégration régionale a besoin pour avancer** ; sans doute ne sont-ils pas non plus l'outil idéal pour aider l'UE à identifier les possibilités d'appui à des dispositifs régionaux plus souples et informels, avec un fort potentiel pour faire avancer les processus d'intégration régionale.

**Le « blending » est sans doute un enjeu beaucoup plus risqué et complexe, qui requiert une sérieuse prise en compte des moteurs et des freins au développement des infrastructures transnationales, surtout pendant la phase de planification du projet.** Il n'est pas dit qu'avec le nouveau cadre du FED prévu pour associer subventions et prêts, les pays bénéficiaires soient plus enclins à s'approprier les opérations de « blending », compte tenu de la marge de manœuvre limitée dont les acteurs nationaux et régionaux disposent pour diriger la mise en œuvre de ce type d'opération. La Banque africaine de développement est la seule institution financière régionale à avoir le statut de principal bailleur de fonds. D'aucuns s'inquiètent par ailleurs de la capacité de la CE à gérer le « blending » à l'aune d'une « intelligence politique ».

**Un seul PIR couvrant à la fois l'Afrique de l'Est, l'Afrique australe et l'Océan Indien ne se traduira pas forcément par un approfondissement du dialogue politique sur l'intégration régionale** entre les différentes organisations régionales. Tout simplement parce que les pays peuvent continuer à trouver leur avantage dans la défense de leurs intérêts nationaux au travers de différentes configurations régionales et d'affiliations à des groupements dont les territoires se chevauchent. Il se pourrait en outre que l'enveloppe interrégionale ne donne pas les résultats escomptés, du fait en particulier de sa forte fragmentation et de sa concentration sur les priorités de l'UE.

Bien que tous les PIR semblent parfaitement alignés sur les stratégies régionales, les plans de développement et les traités, **de nombreuses raisons font qu'on ne peut pas prendre l'alignement et l'appropriation au pied de la lettre**. Les stratégies et les politiques régionales vivement soutenues par les bailleurs de fonds ne bénéficient pas forcément d'un appui aussi solide au niveau national, ou de la part des institutions régionales, afin d'assurer leur mise en œuvre efficace. La dépendance excessive des organisations régionales à l'égard des financements des donateurs peut les amener à élaborer des plans stratégiques qui reflètent les préférences des bailleurs de fonds plutôt que des priorités nationales ou régionales.

**En dépit des efforts déployés pour renforcer les capacités des délégations de l'UE en matière de coopération régionale**, il ressort de notre recherche que **ces efforts ne sont pas suffisants**, surtout au regard des contraintes budgétaires actuelles. Beaucoup de délégations confient l'analyse, la programmation, la formulation et la consultation des acteurs à des consultants extérieurs, et se défaussent du même coup de leur rôle d'animateur de l'intégration régionale. Les incitations à un décaissement rapide l'emportent sur les incitations à investir dans l'analyse, le dialogue politique de qualité et l'animation politique, qui forment généralement un socle propice à l'obtention de résultats.

## Conséquences pour l'avenir de l'appui communautaire à l'intégration régionale

À l'heure où l'UE redéfinit sa stratégie extérieure et de sécurité globale, et de se demander quelle place elle va accorder à la politique de développement. Ceci explique les pressions croissantes en faveur de la révision du Consensus européen pour le développement. L'UE doit veiller à intégrer pleinement sa politique de développement dans son action extérieure et à l'aligner parfaitement sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et sur ses engagements en matière de changement climatique, de manière à assurer la cohérence entre ses politiques intérieures et extérieures. Quand on connaît l'importance de l'UE en tant que sponsor politique et financier de l'intégration régionale, on ne peut qu'en déduire que cette refonte sera révélatrice du niveau de priorité que l'UE compte accorder à cette question dans le futur. **Les exigences évoquées précédemment devront être satisfaites, quel que soit le scénario privilégié pour dessiner les contours de l'accord qui succédera à Cotonou après 2020.**

**On peut raisonnablement penser que le soutien accordé par l'UE à la coopération et à l'intégration régionales restera un outil majeur de sa future politique étrangère et de sécurité commune.** L'UE entretient des relations de longue date avec de nombreuses organisations régionales à travers le monde, dans toute une série de domaines d'action qui vont du commerce à la sécurité en passant par les biens publics mondiaux. L'UE doit conjuguer de fortes attentes concernant sa place sur l'échiquier mondial à de fortes pressions pour arriver à de meilleurs résultats et à une meilleure efficacité des dépenses. L'UE devra démontrer sa valeur ajoutée, elle ne pourra faire preuve d'aucune complaisance à cet égard pas plus qu'elle ne pourra cesser de tirer les leçons pour faire mieux la prochaine fois.

**Il se peut que l'UE doive revoir ses ambitions en matière d'intégration régionale en fonction de ce qui est faisable**, notamment en tenant compte des facteurs structurels et en se basant sur une compréhension plus approfondie des engrenages politiques et de l'aptitude des acteurs techniques et politiques à former des coalitions et à piloter les programmes régionaux, sur le plan national et régional. L'UE devra par ailleurs ajuster ses ambitions à des niveaux de capacité amoindris, suite aux réductions d'effectifs.

L'UE a sans doute raison de vouloir rationaliser son approche en matière de soutien à l'intégration régionale, mais si son pari est celui d'une politique de développement basée sur des éléments probants et d'une programmation axée sur les résultats, **elle devra investir bien plus de ressources pour comprendre la réalité de l'économie politique de l'intégration régionale dans les différents secteurs et régions où elle intervient, et la façon dont cette économie politique affecte ses programmes d'appui.** En d'autres termes, elle ne pourra plus se rabattre sur des explications aussi simplistes qu'un « manque de volonté politique» ou que des « contraintes de capacités », mais devra trouver les voies et moyens d'adapter son appui aux particularités de chaque région, secteur et sous-secteur.

**L'UE devra s'engager dans un dialogue respectueux et veiller à l'appropriation. Et qui dit appropriation dit bien plus que le simple alignement de son appui sur les stratégies des organisations régionales, les politiques et les traités régionaux, qui sont souvent sponsorisés par les donateurs mais ne sont soutenus ni par les États membres ni par les autres parties prenantes.** La transformation requise passe par une refonte et par une adaptation des systèmes, des incitants et des capacités déployés pour apporter un soutien à la coopération régionale, en veillant à ce que leur objectif soit d'accroître l'impact plutôt que le taux de décaissement.

## Pistes pour l'avenir

Cette analyse livre quelques indications qui pourront aider les praticiens et les décideurs politiques européens à affiner l'approche suivie par l'UE en matière de coopération régionale et d'appui à l'intégration régionale lors de ses exercices de programmation de l'après-Cotonou et au moment où l'UE se propose de réviser le Consensus européen pour le développement.

1. **Adopter une approche qualitative de la gestion des ressources humaines à la DG DEVCO,** afin d'inciter les collaborateurs de la CE à consolider leur expertise spécialisée, à mieux analyser les dynamiques politiques, à s'engager dans un dialogue sur les politiques qui dépasse la simple gestion de l'aide, à faciliter et promouvoir l'action collective entre les différents types d'acteurs

régionaux et nationaux. Tout ceci suppose des compétences, des capacités et des incitants qui vont au-delà d'une gestion efficace des programmes pour un décaissement rapide.

2. **Passer d'une démarche descendante sectorielle uniquement pilotée par l'UE.** Bien que l'UE soit légitimement en droit de poursuivre ses propres intérêts et de définir ses propres priorités politiques, les futurs choix de programmation et allocations sectorielles devraient davantage correspondre aux particularités de chaque région. C'est à cette seule condition que l'appui proposé par l'UE sera réaliste et axé sur des coalitions de changement prometteuses, par-delà les acteurs et les processus formels, aux niveaux national et régional, dans le secteur public, le secteur privé et la société civile.
3. **Adopter une démarche de programmation plus globale, « multi-niveaux ».** Pour ce faire, la subsidiarité doit être au cœur des décisions de programmation et s'affranchir de visions des secteurs régionaux et nationaux qui s'excluent mutuellement, de telle sorte que l'UE puisse soutenir la mise en œuvre des agendas régionaux pour l'intégration régionale au niveau de la programmation nationale de chaque pays, en fonction des intérêts que celui-ci s'est clairement défini. Des efforts devraient également être consentis afin de mieux harmoniser les exercices de programmation nationaux et régionaux.
4. **Renforcer l'application du principe d'accès direct.** L'accès direct ne livrera de meilleurs résultats en termes de mise en œuvre des programmes d'intégration régionale au niveau national qu'à condition que l'identification, la formulation et la mise en œuvre des actions se fondent sur l'analyse de l'économie politique de l'intégration régionale du pays en question et sur les spécificités de la dynamique sectorielle visée. L'accès direct pourrait être étendu à un groupe de pays au sein d'une même région, en reconnaissant les coalitions informelles qui existent déjà (et qui ne sont pas forcément contrôlées par les CER), et en ne répondant pas à un agenda dicté par l'UE. Cette dernière devra par ailleurs évaluer avec soin le rôle de frein ou de moteur que des hégémonies régionales pourraient avoir par rapport aux processus régionaux et les répercussions que cela pourrait avoir pour l'accès direct.
5. **Adopter une approche du « blending » plus avisée sur le plan politique.** Investir dans la phase coûteuse de la planification du projet en évaluant et en s'attelant aux multiples risques et défis qu'implique le fait de financer le développement d'infrastructures transnationales, notamment les défis financiers, techniques, réglementaires et de gouvernance. Veiller à ce que le processus décisionnel du cadre FED permettant d'associer subventions et prêts :
  - i. tienne suffisamment compte des intérêts divergents qui pourraient apparaître dans les pays et régions et entre ceux-ci ;
  - ii. veille à ce que les décisions relatives aux investissements recueillent une adhésion suffisante des décideurs politiques régionaux, des gouvernements nationaux et d'autres acteurs tels que le secteur privé.
6. **Revoir à la baisse les attentes à l'égard des comités de pilotage.** En règle générale, les comités de pilotage semblent plus enclins à se concentrer sur la gestion de l'aide et à suivre une logique donateur-bénéficiaire. Il est probable qu'ils soient rarement à même d'impulser un dialogue politique de haut niveau sur l'intégration régionale. L'UE devra sans doute innover pour élargir son cercle d'engagement au-delà des acteurs formels. Sinon, son soutien à la coopération régionale et aux coalitions de changement risque d'être moins habile politiquement, et de passer à côté de démarches plus réalistes.
7. **Renforcer le soutien apporté au suivi et à l'évaluation de l'intégration régionale.** L'UE va devoir affiner sa théorie du changement par rapport à l'appui à l'intégration régionale dans les différentes régions, sous-régions et secteurs, et préciser la façon dont elle compte en saisir et en mesurer les résultats, en dehors des résultats des projets et des rapports d'activité. Les cycles de coopération quinquennaux risquent en outre d'être trop courts pour aboutir à des résultats en matière d'intégration régionale.
8. **Investir, pour devenir un courtier de connaissances en matière d'appui à l'intégration régionale.** Pour y parvenir, l'UE devra nécessairement accorder la priorité au financement de la production de connaissances et renforcer le retour d'informations entre le terrain et le siège. L'UE

pourrait par exemple tirer parti de la mine d'informations recueillies dans le cadre de ses évaluations des cinq et des sept piliers (dont les résultats n'ont jamais été rendus publics). Ces informations, moyennant un léger reformatage, pourraient forger un cadre analytique solide, comparable et fondé sur des données probantes sur l'appui externe à la réforme institutionnelle des organisations régionales. Elles contribueraient à affiner la démarche de renforcement des capacités des secrétariats des ORDM initiée par l'UE, et pourraient apporter des éclairages intéressants à un éventuel exercice d'étalonnage de l'intégration régionale.

## Bibliographie sélective<sup>5</sup>

- Bach, D. 2016. Regionalism in Africa: Genealogies, institutions and trans-state networks. Routledge Studies in African Politics and International Relations. Janvier 2016.
- Byiers, Vanheukelom, and Kingombe (2015): A five lenses framework for analysing the political economy in regional integration, ECDPM, Discussion Paper 178 <http://ecdpm.org/publications/a-five-lenses-framework-for-analysing-the-political-economy-in-regional-integration/>
- Commission européenne. 2011. 10th EDF performance review. Document de travail des services de la Commission. SEC(2011) 1055 final. Bruxelles, 8 septembre 2011. <http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2011/sek-2011-1055-en.pdf>
- Commission européenne. 2013. 11th EDF regional programming orientations. Décembre 2013, Ref Ares (2014)116957-20/01/2014.
- Commission européenne. 2014. Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen relatif aux activités de la plateforme de financement mixte de l'UE pour la coopération extérieure depuis sa mise en place jusqu'à fin juillet 2014. COM (2014) 733 final. Décembre 2014, Bruxelles <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/FR/1-2014-733-FR-F1-1.Pdf>
- Cour des comptes européenne. 2009. Efficacité de l'appui du FED à l'intégration économique régionale en Afrique de l'Est et de l'Ouest. Rapport spécial n° 18. Luxembourg, 2009, [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR09\\_18/SR09\\_18\\_FR.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR09_18/SR09_18_FR.PDF)
- Hauck, Knoll, et Herrero. 2015. Fonds fiduciaires de l'UE – Vers une action extérieure plus intégrée ? ECDPM, Note d'information 81. Maastricht, 20 novembre 2015. [www.ecdpm.org/bn81fr](http://www.ecdpm.org/bn81fr)
- Herrero, A., Knoll, A., Gregersen, C., Kokolo, W. 2015. La mise en œuvre du Programme pour le changement : une analyse indépendante de la programmation nationale du 11<sup>ème</sup> FED. Maastricht : ECDPM. Version anglaise complète (Document de discussion 180) : <http://ecdpm.org/publications/programming-agenda-change-11-european-development-fund-acp-eu/>. Version française abrégée (Note d'information 81) : <http://www.ecdpm.org/bn77fr>
- Ngwenya, S. 2013. Comments on EDF11 Regional Programming Orientations. Projet daté du 26 juillet 2013. TradeMark Southern Africa : consulté le 4 avril 2016 : <http://www.trademarksa.org/publications/comments-european-development-fund-edf11-regional-programming-orientations-sindiso-ngwe>
- Mamaty, I., et al. 2012. L'appui à l'intégration régionale en Afrique : quels enjeux pour les partenaires au développement ?, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, Ministère des affaires étrangères, Paris. [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Integration\\_Afrique\\_BD\\_cle0edb4e.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Integration_Afrique_BD_cle0edb4e.pdf)
- Soderbaum and Brolin. 2016. Funding regional cooperation and integration in Africa from outside - what works and why? Version manuscrite finale du 15 avril 2016, Rapport 2016, EBA, Suède, [http://eba.se/wp-content/uploads/2016/05/Support\\_to\\_regional\\_cooperation201601.pdf](http://eba.se/wp-content/uploads/2016/05/Support_to_regional_cooperation201601.pdf).
- Vanheukelom, J., Byiers, B., Bilal, S., and Woolfrey, S. 2016. Political Economy of Regional Integration in Africa: What drives and constrains regional organisations? Synthesis Report. ECDPM. Maastricht, janvier 2016. <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-2016-Political-Economy-Regional-Integration-Africa-Synthesis-Report.pdf>

<sup>5</sup> Une bibliographie complète accompagnera le prochain document de discussion consacré à ce sujet

### Notes d'information de l'ECDPM

Les Notes d'information de l'ECDPM contiennent des conclusions et conseils politiques, 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. Outre le soutien structurel des partenaires institutionnels de l'ECDPM que sont l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Suisse, cette publication a également bénéficié d'un financement du ministère britannique pour le développement international (DFID).

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**