

No. 77 – Septembre 2015

La mise en œuvre du Programme pour le changement

Une analyse indépendante de la programmation nationale du 11^e FED : conclusions principales

Alisa Herrero et Anna Knoll, en collaboration avec Cecilia Gregersen et Willy Kokolo

Messages clés

L'exercice de programmation du 11^e FED est un test critique de la capacité du système d'action extérieure de l'UE et de sa politique de développement actuelle (le *Programme pour le changement*) à améliorer l'impact de l'aide européenne. De plus, le 11^e FED sera déployé dans un contexte post-2015 radicalement différent et son évaluation jouera un rôle crucial dans la réflexion sur l'avenir des relations ACP-UE au-delà de 2020.

L'UE est parvenue à mettre en œuvre efficacement deux engagements politiques clés, à savoir : un recentrement de sa stratégie sur les PMA et les PRF, et la concentration de l'aide de l'UE sur un nombre limité de secteurs et de priorités politiques. Ce respect des engagements est dû à un soutien politique au plus haut niveau et aux mesures de contrôle interne strictes déployées par le siège

Dans de nombreux pays, les propositions initiales de programmation basées sur des consultations au sein des pays partenaires ont été supplantées par les choix du siège. Même si le 11^e FED s'aligne étroitement aux plans nationaux de développement, un certain nombre d'éléments montrent qu'une programmation « top-down » a porté préjudice aux principes clés de l'efficacité de l'aide et du développement, et notamment d'appropriation de l'aide par le pays.

Introduction

La programmation efficace du Fonds européen de développement (FED) est un défi politique et bureaucratique de premier ordre, impliquant de multiples parties prenantes, à savoir la Commission européenne (CE), le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), les 28 États membres de l'UE, le Parlement européen et, bien sûr, 74 gouvernements¹ de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), ainsi que les acteurs des mécanismes de redevabilité politique au niveau national. L'UE vient

¹ Même si le Groupe ACP comprend 80 États, seuls 74 pays reçoivent des fonds issus du 11^e FED. L'Afrique du Sud et Cuba ne répondent pas aux critères pour le FED. Les Bahamas ont été reclassées et ne reçoivent plus de financements du 11^e FED. La Guinée-Équatoriale a invalidé la ratification de l'Accord de partenariat de Cotonou révisé et ne peut donc pas bénéficier des financements du 11^e FED. Le Soudan du Sud n'a pas encore signé l'Accord de Cotonou et ne peut donc pas bénéficier du 11^e FED (même s'il a reçu des financements issus de fonds inutilisés du 9^e et du 10^e FED et peut tout de même recevoir des financements issus des programmes régionaux du FED). Le Soudan n'a pas encore ratifié l'Accord de Cotonou révisé, ce qui signifie qu'il n'a pas accès aux enveloppes nationales dans le cadre du 10^e ou du 11^e FED, même si ce pays reçoit néanmoins des financements dits « Fonds spéciaux », issus des FED précédents.

d'entamer la mise en œuvre de son 11^e FED (pour la période 2014-2020), qui porte sur un budget d'aide de 30,5 milliards d'euros pour les pays ACP et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), et qui englobe à la fois des programmes nationaux et régionaux. Cette enveloppe ne représente pas moins de 32 % du budget total consacré aux relations extérieures de l'UE sur la période 2014-2020 (si l'on additionne le budget de l'UE et le FED).

Si l'on s'intéresse à l'efficacité du développement et à l'action extérieure de l'UE, il est essentiel de bien saisir l'amplitude du défi que pose la programmation du 11^e FED, et ce pour trois grandes raisons. Premièrement, le 11^e FED sera mis en œuvre dans un contexte mondial radicalement différent, marqué par la transition vers les Objectifs de développement durable (ODD) et les questionnements sur la valeur ajoutée de l'aide publique au développement (APD) dans le cadre plus large du financement du développement durable.² Deuxièmement, le 11^e FED est aussi le dernier FED avant l'expiration de l'Accord de partenariat de Cotonou (APC) en 2020. L'évaluation des performances du 11^e FED jouera donc un rôle crucial dans la réflexion sur l'avenir des relations entre l'UE et les pays ACP au-delà de 2020. Pour finir, la programmation et la mise en œuvre du 11^e FED seront un test critique à la fois de l'action extérieure de l'UE et de la capacité de sa politique de développement à améliorer l'impact de l'aide. Dans le contexte actuel d'austérité et de préoccupations quant à l'optimisation des ressources, il s'agit d'une considération à ne pas négliger.

Justification et objectifs de cette étude

Cette *Note d'information* présente les principales conclusions de l'analyse indépendante de la programmation du 11^e FED menée par l'ECDDPM³. Notre étude est centrée sur la programmation nationale dans les pays ACP.⁴ Notre principal objectif est d'informer les responsables politiques de l'UE et des ACP sur la mise en œuvre de la politique de développement de l'UE (le « Programme pour le changement »).⁵ Notre étude identifie également certains dilemmes et opportunités dans la recherche d'une aide dont l'impact est optimisé, à la fois pour ce qui est du 11^e FED, mais pas seulement. Les trois grandes questions que pose cette étude sont les suivantes : La programmation du 11^e FED reflète-t-elle les priorités politiques définies dans le Programme pour le changement ? La programmation de l'UE respecte-t-elle les principes clés pour une meilleure efficacité de l'aide et du développement ? La CE est-elle correctement équipée pour optimiser l'impact de son aide ?

Pour répondre à ces questions, nous nous sommes fixés trois objectifs :

1. Cartographier les enveloppes nationales et les priorités politiques dans le cadre du 11^e FED afin d'évaluer dans quelle mesure la différenciation et la concentration sectorielle – prévues dans le Programme pour le changement – se traduisent dans la pratique ;
2. Mieux comprendre le processus de programmation du point de vue des différents acteurs ;
3. Analyser de manière critique la transition vers la mise en œuvre, dans un contexte de coopération au développement en mutation.

Méthodologie⁶

Nous avons cartographié la répartition géographique des dotations financières de l'ensemble des enveloppes nationales du 11^e FED, en nous basant sur des données agrégées issues de diverses sources

² European Report on Development, 2015.

³ Le texte complet de cette étude est disponible sur : www.ecdpm.org

⁴ L'objet de cette publication correspond à la double mission qui est celle de l'ECDDPM : le renforcement des capacités des acteurs des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'amélioration de la coopération internationale (notamment européenne) afin de parvenir à de meilleurs résultats en termes de développement. Cette décision de se centrer uniquement sur le FED est un choix délibéré, qui nous a permis de mener une recherche très approfondie tout en évitant que le processus ne devienne ingérable par son ampleur.

⁵ Commission européenne, 2011.

⁶ L'Annexe 2 du texte complet de notre étude présente une description détaillée de la méthodologie retenue et des limites qu'elle pose, notamment en termes de la représentativité de notre échantillon de 57 PIN par groupes de revenus (régions et pays), ainsi qu'un tableau présentant une liste des pays ACP ayant accès aux financements du FED, accompagnée des données agrégées collectées pour l'analyse.

officielles,⁷ pour tous les 74 pays bénéficiaires du 11^e FED. Les enveloppes bilatérales pour ces 74 pays représentent 15,16 milliards d'euros. Notre analyse de la concentration sectorielle est basée sur les 57 programmes indicatifs nationaux (PIN) accessibles au public au moment de notre recherche. Ils représentent 11,32 milliards d'euros, soit 74,6 % du montant total consacré aux PIN.⁸

En nous basant sur l'expérience de différentes parties prenantes, nous avons identifié les principaux défis et dilemmes rencontrés dans l'exécution des instructions de programmation. Ces deux dernières années,⁹ et de manière plus prononcée ces six derniers mois, nous avons examiné comment les instructions de programmation¹⁰ et la toute dernière politique de l'UE en matière de développement, intitulée « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement »,¹¹ se traduisent concrètement. De manière plus spécifique, nous avons :

- Conduit un total de 73 entretiens semi-structurés,¹² à la fois au niveau du siège et sur le terrain ;
- Effectué deux missions spécifiques sur le terrain, en Éthiopie et en Tanzanie (en décembre 2014 et en février 2015) ;¹³
- Organisé une vaste enquête auprès des délégations de l'UE dans les pays ACP ;¹⁴
- Intensifié nos efforts pour collecter les points de vue des ordonnateurs nationaux (nous avons invité 35 ordonnateurs nationaux à participer à une enquête en ligne disponible en français et en anglais) ;¹⁵
- Procédé à une analyse documentaire, notamment des communications de la CE, des instructions de programmation conjointe et leurs annexes, ainsi qu'à une analyse ciblée de la littérature disponible sur les stratégies des autres partenaires techniques et financiers pour améliorer l'impact de l'aide.

⁷ Ces sources d'informations sont notamment : les sites par pays du SEAE, les sites des ordonnateurs nationaux, des communiqués de presse, des articles de presse, et les collaborateurs (responsables géographiques) de DEVCO, que nous avons appelés pour obtenir confirmation des enveloppes globales.

⁸ Il convient cependant de garder à l'esprit un certain nombre d'éléments. Au 15 juin 2015, 64 de ces 74 PIN avaient été signés. Le volume indicatif total des 10 PIN restants, qui sont toujours en cours d'approbation, n'est pas officiel (ni définitif) tant que ces documents n'ont pas été signés. Il est donc possible qu'ils soient modifiés. Dans certains cas, les responsables géographiques ont attiré notre attention sur le fait que l'évolution de la situation politique, par exemple en Gambie et en République centrafricaine, pourrait conduire à une révision des dotations pour ces pays. Ces enveloppes peuvent également être revues à une date ultérieure pour prendre en compte les critères de performance.

⁹ Cette étude fait suite à une Note d'information de l'ECDPM intitulée « [Premières expériences de programmation de l'aide de l'UE 2014-2020](#) » publiée en septembre 2013, et pour laquelle nous avons reçu de nombreuses réactions, généralement positives, d'acteurs de divers horizons, ainsi qu'un certain nombre de messages nous demandant d'approfondir ce sujet (voir Herrero, A., Galeazzi, G., et Krätke, F. 2013).

¹⁰ European Commission/EEAS, 2012a et European Commission/EEAS, 2012b.

¹¹ Commission européenne, 2011.

¹² Entre juin 2013 et juillet 2015, nous avons interviewé 17 collaborateurs de la DG DEVCO (parmi les administrateurs et haut responsables) et 7 collaborateurs au siège du SEAE, plus 2 représentants du Secrétariat ACP. Nous avons aussi interviewé à distance 11 délégations européennes et 3 ordonnateurs nationaux. Lors de nos deux visites sur le terrain, nous avons interviewé 1 chef de délégation, 2 chefs de coopération et 7 chefs de section, 16 représentants d'États membres (et notamment des ambassadeurs, des chefs de service de coopération et des collaborateurs des agences de développement) et 2 ordonnateurs nationaux suppléants.

¹³ L'objectif de ces missions sur le terrain n'était pas de produire des études de cas, mais plutôt de collecter des informations auprès de multiples parties prenantes impliquées dans les exercices de programmation.

¹⁴ Au total, 191 personnes (parmi lesquelles des chefs de sections politiques, de services de coopération et de sections opérationnelles) dans 51 délégations de l'UE ont reçu ce questionnaire. Le taux de réponse était de 23 %, soit un total de 44 réponses issues de 32 délégations de l'UE. Cela signifie que nous avons collecté des points de vue de près de 63 % de l'ensemble des délégations de l'UE qui formaient la cible de notre enquête. La répartition géographique des réponses est assez équilibrée (à savoir 30 % venant d'Afrique de l'Ouest, 30 % d'Afrique australe, 19 % d'Afrique centrale, 9 % d'Afrique de l'Est, 7 % des Caraïbes et 5 % du Pacifique). 77 % des réponses venaient de pays dans lesquels un PIN était déjà signé. 88 % des répondants travaillaient dans des sections opérationnelles. Ce résultat est peut-être lié au fait que l'ECDPM entretient depuis de longues années de bonnes relations avec les collaborateurs de DEVCO et des délégations de l'UE, mais doit encore gagner la confiance des responsables au sein du SEAE.

¹⁵ Malgré plusieurs tentatives, nous n'avons reçu aucune réponse des ordonnateurs nationaux.

Nos principales conclusions

L'écart entre engagements politiques et la pratique est réduit

La CE et l'UE ont souvent été critiquées pour leurs difficultés à combler le fossé entre engagements politiques et la pratique. Grâce à un soutien politique franc au plus haut niveau et à un contrôle permanent de l'application stricte, par les délégations, du Programme pour le changement, l'UE est parvenue à assurer une bonne exécution de deux engagements clés de ses politiques, à savoir : une focalisation accrue sur les pays les moins avancés (PMA) et sur les pays à faible revenu (PFR), et la concentration de l'aide de l'UE sur un nombre limité de secteurs et de priorités de politiques. Cette évolution est en soi louable, compte tenu du défi que pose la programmation du FED, de l'important volume financier et de la présence concomitante d'acteurs européens et de pays partenaires dans une grande diversité de contextes et de pays. Cependant, une telle approche « top-down » de la programmation pose un certain nombre de questions fondamentales sur l'efficacité de l'aide et du développement.

L'aide de l'UE se concentre sur les PMA et les PFR

Dans la lignée du 10^e FED et en accord avec les prescriptions du Programme pour le changement, le 11^e FED est centré de manière plus renforcée sur les PMA et les PFR. Les critères d'affectation des ressources définis par l'UE sont clairement conçus pour cibler « les plus démunis ». Cette évolution s'est traduite par un glissement des ressources, des pays non-PMA à revenu intermédiaire, tranche supérieure (PRITS) vers les PMA et les PFR (qui représentaient une part de 79 % dans le 10^e FED et passent à 85 % dans le 11^e FED¹⁶). Pour parvenir à ce recentrement sur les PMA et les PFR, le 11^e FED a utilisé une formule de répartition qui intègre des indicateurs quantitatifs liés aux besoins, aux capacités et aux performances. Par rapport au 10^e FED, cette clé de répartition vise une plus grande transparence et objectivité, en utilisant moins d'indicateurs quantitatifs reconnus au niveau international. Elle intègre aussi plusieurs possibilités d'ajustement qualitatif permettant de prendre en compte des dimensions politiques, difficiles à saisir par le biais d'indicateurs quantitatifs. L'un des effets de cette nouvelle approche est cependant que le poids des différents indicateurs, et la manière dont ils jouent sur le montant de l'aide, peut sembler moins clair pour les « non-initiés », et ce notamment en raison du choix pour un modèle géométrique, plutôt qu'une simple formule arithmétique. Si nous examinons de plus près le montant d'APD du FED par personne que les pays des différents groupes de pays reçoivent en moyenne, sur la base des enveloppes PIN du FED, la concentration sur les pays les plus pauvres est en fait moins évidente. La concentration sur le groupe des PFR et des PMA est claire, mais n'est plus aussi élevée. Avec 38 € par personne, le groupe PFR/PMA a la valeur médiane la plus élevée, suivi des PRITS à 35 € par personne et des PRIT à 34 € par personne. Si l'on prend la moyenne comme référence (au lieu de la valeur médiane), le groupe des PFR/PMA reçoit encore moins d'APD par personne que les PRITS non-PMA (à savoir 51 € par personne pour les PRF/PMA à comparer aux 68 € par personne pour les PRITS). Ceci dit, ces écarts sont surtout dus à la faiblesse numérique des populations de certains PRITS des Caraïbes et du Pacifique.

La politique de concentration sectorielle est appliquée avec succès

La politique de concentration sectorielle de l'UE (prévue dans le Programme pour le changement) a bénéficié d'un large soutien politique au niveau du siège et a été appliquée avec succès sur le terrain : une écrasante majorité des PIN se concentre sur un maximum de trois secteurs. Selon notre analyse des PIN (basée sur 57 PIN), la programmation nationale dans le cadre du 11^e FED reflète largement les grandes priorités politiques définies par le Programme pour le changement. **Près de 70 % des financements apportent un soutien à des secteurs qui contribuent à une croissance inclusive et durable. Les 30 % restants (en gros) apportent un appui à la gouvernance, en tant que secteur de concentration.** De manière plus spécifique :

- a. Les priorités définies dans le Programme pour le changement se traduisent par un soutien financier accru aux secteurs de **l'agriculture et de l'énergie** qui ensemble représentent 41 % du total.

16 House of the Oireachta, 2014.

- b. Le soutien à **l'agriculture** (qui dans notre analyse inclue des interventions dans les domaines de la sécurité alimentaire, du développement rural et de la protection de l'environnement) bénéficie de près de 30 % des financements. Les PIN suivent une approche multisectorielle compte tenu des chevauchements entre ces domaines, en accord avec le cadre stratégique défini par l'UE en matière de sécurité alimentaire dans les pays en développement.¹⁷
- c. Par rapport aux précédents FED, le 11^e FED introduit deux innovations majeures, étroitement liées entre elles en termes de priorités politiques : **un retrait notable du secteur des transports** (un secteur traditionnel de l'aide de l'UE jusqu'au 10^e FED, qui passe ainsi de 25 % à 10 % dans le 11^e FED) et une **croissance exponentielle du soutien financier au secteur de l'énergie** (un secteur dans lequel l'UE n'a jusqu'ici que peu d'expérience, mais qui a bénéficié d'un fort soutien politique du précédent commissaire européen),¹⁸ dont la part est multipliée par neuf, tandis que le nombre de pays bénéficiaires reste stable.
- d. Le soutien à la **gouvernance en tant que secteur de concentration** englobe de nombreux domaines et représente près de 30 % des financements, y compris l'utilisation de l'appui budgétaire général (ABG), qui désormais ne peut plus être considéré comme un secteur à part entière. L'aspect de la gouvernance qui a bénéficié de la plus grande attention est la gestion des finances publiques. La gouvernance du secteur public (ou le renforcement des systèmes du secteur public) est un objectif que l'on retrouve dans près de 90 % des PIN. Le soutien à la société civile représente 2 % des financements de notre échantillon. 38 pays ont saisi l'opportunité qui leur était offerte d'inclure un secteur additionnel pour soutenir la société civile.
- e. **Les secteurs sociaux** bénéficient, en comparaison, d'une attention assez limitée, puisque seulement la moitié des PIN retiennent au moins un secteur social comme priorité. Lorsqu'on examine cependant le montant consacré par l'UE aux secteurs sociaux, on constate que ces secteurs représentent près de 20 % des financements issus du FED. Cet état de fait reflète l'objectif défini dans le Programme pour le changement, qui est de consacrer 20 % des ressources au développement humain (comme mentionné dans les instructions de programmation). Le secteur social bénéficiant du plus grand soutien financier est **la santé**.
- f. Près de la moitié des PIN de notre échantillon mentionnent le **secteur privé** parmi leurs objectifs, et l'utilisation de financements public-privé est prévue dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'eau et de l'assainissement, et de l'agriculture.
- g. Un certain nombre de considérations liées au **changement climatique** sont également présentes dans le 11^e FED, puisque 74 % des PIN identifient l'adaptation au changement climatique ou la transition vers une économie à faible émission de carbone, comme faisant partie de leurs objectifs. Le secteur de l'énergie est en tête puisque 100 % des interventions ont pour but l'amélioration de l'efficacité énergétique et/ou la promotion des énergies renouvelables.
- h. Seuls 21 % des PIN mentionnent le **genre** parmi leurs objectifs. Cela ne signifie pas nécessairement que les PIN ne sont pas sensibles à la question du genre. Lorsque nous avons analysé les textes intégraux des PIN, nous avons constaté que 66 % d'entre eux contenaient bel et bien des références aux questions de genre. De plus, des questions en fait liées au genre sont parfois incluses dans le thème plus vaste de l'équité et ainsi moins visibles en tant que telles, ou bien elles n'apparaissent que parmi les indicateurs. Tout ceci semble indiquer que la question du genre est prise en compte et intégrée, mais n'est pas une priorité.

¹⁷ European Commission, 2010.

¹⁸ L'UE semble avoir pris au sérieux la déclaration de Ban Ki Moon en 2011 sur « L'énergie durable pour tous » : « Pour vaincre la pauvreté et sauver la planète, nous pouvons et devons parvenir à l'énergie durable pour tous en 2030. La réalisation de cet objectif demandera une action conjointe de tous les pays et de tous les secteurs pour mettre en œuvre les décisions en matière de politiques et d'investissements, nécessaires pour un avenir meilleur en matière d'énergie. » Le fait que l'ancien commissaire Piebalgs ait aussi été commissaire européen de l'énergie a peut-être joué un rôle dans le soutien politique européen apporté à cette priorité.

Un long processus de programmation dominé par les dynamiques interinstitutionnelles de l'UE

Le processus de programmation s'est révélé plus « lourd » que prévu. Les discussions sur le budget de l'UE ont longtemps piétiné, ce qui n'a pas manqué d'affecter les négociations du FED. De plus, les négociations législatives entre le Parlement européen (PE), le Conseil européen et la Commission européenne ont rencontré une impasse suite à un désaccord sur le rôle réservé au PE dans la programmation de l'aide. Concrètement, l'absence d'une base juridique formelle permettant un soutien au processus de programmation a empiré ce retard davantage. La Direction générale de la coopération internationale et du développement (DEVCO) de la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ont pris des mesures pour que les fonds puissent être immédiatement engagés dès la conclusion du processus de ratification. Il s'agissait notamment d'une instruction aux délégations de l'UE leur enjoignant d'entamer les discussions de programmation à un niveau technique et informel. Un mécanisme de transition (la « Bridging Facility ») a également été mis en place pour garantir un accès anticipé aux fonds. Le manque de clarté sur les fonds réellement disponibles n'a permis de financer que les besoins prioritaires. Les délégations de l'UE ont aussi attiré l'attention sur la confusion régnante concernant la programmation de la « Bridging Facility », la lourdeur des procédures et l'absence de directives claires de la part du siège.

Pour le SEAE et DEVCO, la mise en pratique de ces nouveaux mandats fut une occasion de trouver leurs marques respectives. Par moments, cela a eu pour effet de ralentir encore davantage le processus de programmation, et la répartition des responsabilités n'était pas toujours claire. Au sein des délégations de l'UE, l'implication du SEAE dans le processus de programmation semble avoir été plutôt limitée comparé à DEVCO. Plusieurs raisons ont été identifiées pour expliquer cela: la faiblesse des effectifs du SEAE, qui était à ses débuts, mais aussi la possibilité que les diplomates nationaux travaillant au SEAE soient moins familiarisés avec la coopération au développement et les procédures de la CE. L'implication du SEAE dans le processus de programmation était plus marquée, au niveau du siège, où le SEAE a joué un rôle moteur dans la recherche d'une meilleure complémentarité entre les programmations bilatérales, régionales et thématiques. Le SEAE semble vouloir accorder une plus grande attention aux pays ACP qui sont fragiles ou en situation de conflit, ou dans lesquels les droits de l'homme sont particulièrement d'actualité.

Une approche « top-down » de la programmation a affaibli les principes clés de l'efficacité de l'aide et du développement

L'approche « top-down » choisie par DEVCO a eu pour effet d'atténuer la portée de plusieurs principes clés en termes d'efficacité de l'aide et de développement. Notre étude semble indiquer qu'une bonne connaissance du contexte spécifique du pays et du secteur n'a pas été un des facteurs déterminants dans le processus de programmation. Les évaluations (qu'elles soient stratégiques, par pays ou par projet) n'ont eu qu'une influence limitée, voire nulle, sur les choix de programmation. On ignore si l'analyse par la CE de la crédibilité et de la qualité des politiques par pays et des capacités d'absorption des secteurs concernés repose sur de solides diagnostics, car les instructions de programmation ne contiennent pas de grille d'analyse rigoureuse. À partir de 2010, la CE a investi dans le développement d'instruments et méthodes d'analyse d'économie politique (AEP) au niveau national et sectoriel. Cela a incité un certain nombre de délégations de l'UE à les utiliser. La visibilité donnée à certaines de ces études dans les pays partenaires a cependant provoqué de graves préoccupations au niveau du siège de DEVCO, qui a alors décidé de suspendre tout nouvel exercice d'analyse d'économie politique (avec des consultants externes). Compte tenu des capacités limitées et des difficultés d'accès à l'information des délégations de l'UE, cela signifie que les délégations de l'UE n'ont pas pu, en règle générale, se reposer sur une analyse approfondie pour guider leurs choix en matière de programmation. Pour finir, il apparaît également que des aspects tels que la division du travail et la complémentarité n'ont pas non plus joué un rôle déterminant dans le choix des secteurs. Cet état de fait soulève un certain nombre de questions quant à l'impact potentiel des interventions financées dans le cadre du 11^e FED, mais il est actuellement impossible d'apporter une réponse définitive. Le SEAE souffrait d'un manque d'effectifs et n'avait pas de stratégie claire pour instiller des éléments politiques dans le processus de programmation, et il ne disposait pas non plus d'une méthodologie propre d'analyse du contexte lorsque l'exercice de programmation a commencé. Des attentes initiales existaient quant aux documents-cadres conjoints de l'UE (en anglais les « Joint Framework Documents »), c'est-à-dire les documents de stratégie englobant tous les aspects de l'action extérieure de l'UE et définissant l'ensemble des intérêts et des priorités de l'UE dans des pays ou régions

spécifiques) qui devaient être utilisés pour le processus de programmation. Ces attentes n'ont pas été remplies dans de nombreux pays. Lorsque cela fut le cas, il n'y a eu que rarement une connexion avec la programmation de l'aide.

Même si la programmation de l'aide de l'UE est étroitement alignée sur les plans de développement des pays (avec seulement 10 documents de stratégie par pays élaborés indépendamment par l'UE, parmi les pays de l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD) et les pays FED) et s'il existe de bons exemples de synchronisation avec les cycles de planification des pays (comme c'est le cas pour le Sénégal) et de flexibilité dans le cas des pays fragiles (par exemple pour le Zimbabwe et le Liberia), l'impression générale est que l'engagement de l'UE en faveur d'une plus grande appropriation par les pays bénéficiaires s'est révélée difficile à concilier avec la nécessité de maintenir un haut degré de conformité avec les priorités politiques de l'UE. Nous avons rassemblé un nombre non négligeable d'éléments montrant que les priorités politiques, définies par le Programme pour le changement, prévalaient en fin de compte face aux propositions faites par les délégations de l'UE, et qu'on passait ainsi outre les résultats des consultations organisées dans les pays partenaires par les délégations de l'UE avec les gouvernements partenaires, la société civile et les États membres.

Le système de cogestion incarné par la figure de l'ordonnateur national (ON) dans chaque pays ACP n'est pas en soi une garantie d'une plus grande appropriation par le pays partenaire. Notre recherche montre que les avis des ON ne sont souvent pas retenus dans le processus décisionnel, notamment dans le choix des secteurs, l'affectation sectorielle, les modalités de l'aide et diverses autres questions liées à la mise en œuvre. Nous avons cependant aussi rencontré des exemples positifs dans lesquels les ON étaient satisfaits de la manière dont la CE avait défini ses indicateurs, et soulignaient que ceux-ci étaient en accord avec le principe d'appropriation. Selon certains des collaborateurs des délégations de l'UE que nous avons interviewés et des participants à notre enquête en ligne, les ON forment en fait une structure parallèle relativement déconnectée des ministères sectoriels et des acteurs agissant sur la redevabilité politique au niveau national. Il s'agit d'une structure qui est, dans de nombreux cas, gérée surtout par des assistants techniques. On nous a également signalé que les ON ne prennent pas toujours et pas nécessairement les décisions allant dans le sens des intérêts de leur population (par exemple en laissant sur la touche les ministères concernés) ou des décisions qui soient favorables aux pauvres et au développement inclusif (par exemple en entravant le soutien stratégique de l'UE à la société civile). Ces éléments conduisent à se demander si, dans toutes les circonstances, la cogestion va réellement dans le sens de l'appropriation démocratique de l'aide de l'UE.

La participation des organisations de la société civile des pays partenaires dans l'intégralité du cycle de coopération est obligatoire depuis l'Accord de Cotonou, signé en 2000. Dans le cadre du FED, ce sont les ON qui sont chargés de la gestion des relations avec les acteurs non étatiques. Notre étude montre que les acteurs agissant sur la redevabilité politique au niveau national n'ont été consultés que de manière très marginale pendant la première phase de la programmation. Malgré la mise en place de processus participatifs, les résultats de ces rencontres n'eurent qu'une influence mineure sur les choix de programmation. La participation de la société civile est un principe fondamental de la coopération UE-ACP. Il reste toutefois à déterminer de quelle manière la présence d'un engagement formel dans le texte de l'Accord de Cotonou contribue à l'intégration du principe d'appropriation démocratique dans tous les pays ACP. Il convient également de noter que la concentration sectorielle et la programmation nationale n'ont pas été effectuées « en vase clos ». Il faut les replacer dans le contexte d'un exercice plus large (et extrêmement complexe) – piloté par le SEAE – pour assurer une plus grande cohérence et une plus grande complémentarité entre les programmations nationales, régionales, intra-ACP et thématiques.¹⁹

Décalage entre la programmation conjointe et la programmation bilatérale de l'UE ²⁰

La programmation conjointe²¹ et la programmation bilatérale de l'UE ont généralement suivi des trajectoires parallèles, créant une charge additionnelle de travail pour les délégations de l'UE et les États

¹⁹ L'analyse de cette question dépasse le cadre de la présente étude.

²⁰ L'ECDPM entreprend actuellement une étude indépendante de la programmation conjointe, qui sera publiée fin 2015.

²¹ Il y a programmation conjointe lorsque l'UE et ses États membres adoptent un document commun de programmation pluriannuelle pour le soutien apporté à un pays partenaire, dans lequel ils définissent les secteurs d'intervention, la division du travail au sein des pays et les enveloppes financières indicatives par secteur et par

membres. Dans de nombreux pays, les opportunités de synergie ont été ratées. Selon 85 % des participants à notre enquête en ligne, la programmation conjointe n'a eu que peu ou pas du tout d'influence sur la programmation bilatérale de l'UE. Les motivations en faveur de la programmation conjointe semblent être clairement liées aux intérêts des institutions européennes (plus de 70 % des participants indiquaient que c'était selon eux le cas), et dans une moindre mesure aux intérêts des pays partenaires (60 % des participants à notre enquête en ligne précisait que c'était selon eux la motivation la moins importante). Le principal obstacle à la programmation conjointe semble être les intérêts de certains États membres (selon 70 % des participants à notre enquête en ligne). Les révisions à mi-parcours de la programmation conjointe (qui pour la plupart devraient avoir lieu en 2016) pourraient constituer une bonne occasion pour mieux aligner la programmation conjointe avec les cycles de programmation des pays partenaires et la programmation bilatérale. Cette ambition est probablement un peu prématurée, sachant que les révisions à mi-parcours de la programmation bilatérale et du mécanisme basé sur les performances ne peuvent avoir lieu avant la fin 2017.

Craines à propos de la stratégie de la CE pour améliorer l'impact de l'aide

Les données disponibles semblent indiquer que les hypothèses de départ justifiant le choix de la concentration sectorielle pour augmenter l'impact de l'aide ne se concrétisent pas dans la vie réelle. Le volume idéal d'assistance aux différents secteurs, et la présence optimale des PTF, dépend des spécificités du secteur et du pays en question. La politique de graduation adoptée par les bailleurs, combinée à la concentration sectorielle et déployée dans un contexte de division du travail déficiente, peut en effet déboucher sur les effets pervers suivants : de plus grands volumes d'aide sont dirigés vers des secteurs dont les capacités d'absorption sont limitées (ce qui se traduit par un engorgement des secteurs), une saturation des secteurs, une aide inefficace, et un coût d'opportunité.²² En recherchant une stricte concentration sectorielle (sans prendre en compte les spécificités du contexte propre à chaque pays et secteur), la CE pourrait bel et bien aller à l'encontre de son désir d'améliorer l'impact de son aide, en particulier en s'engageant dans des secteurs dans lesquels il n'y a pas de « traction politique » suffisante pour poursuivre des réformes. Nous avons identifié plusieurs alternatives à la programmation par secteurs qui semblent plus prometteuses en terme d'impact potentiel.²³ Ces nouvelles approches méritent toute notre attention, en vue des prochains exercices de programmation de l'UE, et d'une possible révision du Programme pour le changement.

DEVCO a entrepris des efforts pour orienter son approche vers une gestion fondée sur les résultats. Cela répond aux exigences du contribuable européen et des États membres pour une plus grande transparence et plus de redevabilité en matière de dépenses publiques. Ces demandes visaient à remédier aux faiblesses des systèmes d'évaluation utilisés par le passé. Le nouveau cadre de résultats (CR)²⁴ mis sur pied par DEVCO est conçu pour permettre de comparer les résultats avec les objectifs stratégiques de développement, et de fournir des informations sur les principaux résultats agrégés, obtenus avec l'aide européenne. Dans le cadre d'une approche « bottom-up », des indicateurs sont retenus sur la base de leur qualité, des sources établies de données, du potentiel d'agrégation et de l'alignement avec les objectifs de développement durable. Le cadre de résultats constitue une avancée majeure, répondant à un objectif politique de premier plan dans un contexte d'austérité. Il sera aussi l'un des principaux instruments opérationnels, fournissant des données probantes sur les résultats obtenus dans différents secteurs, et orientant les futurs choix de programmation en fonction des performances. La principale préoccupation pour le moment est de maintenir ces normes de qualité et de parvenir à une adéquation entre l'ambition et les capacités existantes : la professionnalisation et l'adoption de nouvelles manières de penser et d'agir ne se fera pas en un jour. DEVCO devra donc fournir un effort soutenu pour que les délégations de l'UE développent une masse critique de ressources humaines pour alimenter correctement le nouveau cadre de

partenaire technique et financier. La programmation conjointe nécessite une analyse et une réponse conjointes de l'UE et des États membres aux plans de développement du pays partenaire en question. Cela signifie notamment une double synchronisation des cycles de programmation de l'UE et de ses États membres avec les cycles nationaux de planification du pays partenaire. La faisabilité de la programmation conjointe varie d'un pays à l'autre.

²² Voir Burcky, 2011 ; Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2006, cité dans Riddell, 2007 ; Cabral, n.d., Cabral, 2009 ; World Bank, 2013.

²³ Le Danemark, la Suède et la Finlande ont adopté une approche thématique de la programmation. DFID a adopté une approche de type « programmation pour les résultats ». L'OMC plaide en faveur de l'intégration de « la santé dans toutes les politiques » (OMC, 2015) et les Perspectives économiques en Afrique 2015 préconisent la mise en place accrue en Afrique de stratégies de développement territorialisées et multisectorielles.

²⁴ European Commission, 2015.

résultats. La nouvelle stratégie pour la gestion des connaissances et de l'apprentissage au sein de DEVCO jouera un rôle essentiel à cet égard.²⁵

La Commission européenne est confrontée à des pressions pour améliorer ses résultats. Au sein des délégations de l'UE, la charge de travail ne fera qu'augmenter dans les années à venir, sous l'effet de la suppression d'effectifs, mais aussi du fait que 46 % des fonds de la précédente période budgétaire ont été reportés vers la période actuelle, et que les allocations pour la période actuelle ont augmenté. Face à cette situation, DEVCO a lancé un nouvel outil de gestion et d'organisation, baptisé Optimus²⁶ visant à améliorer la gestion de l'aide au développement et à créer des conditions de travail similaires pour toutes les délégations de l'UE. Optimus repose sur deux mesures clés : premièrement, optimiser l'utilisation des modalités de mise en œuvre (c'est-à-dire simplifier les procédures financières, accroître la taille moyenne des contrats, externaliser certaines tâches par le biais de contrats cadres, subventionner la société civile en cascade pour rendre les appels à propositions plus faciles à gérer, etc.), et deuxièmement, optimiser l'utilisation des effectifs des délégations de l'UE, en redéployant le personnel et en parvenant à une charge de travail optimale dans toutes les délégations de l'UE. Le siège de DEVCO estime qu'Optimus permettra d'objectiver le débat sur les besoins en capacités des délégations de l'UE, de niveler la charge de travail de toutes les délégations, et de fournir également des informations sur comment améliorer à l'avenir la gestion des délégations de l'UE et de l'aide européenne. Sur le terrain cependant, les acteurs se demandent si cet exercice ne répond pas à une logique purement managériale, qui ne prend pas suffisamment en compte le travail de nature non contractuelle mené par les délégations de l'UE (à savoir : dialogue politique, analyse du contexte, activités conjointes de l'UE et coordination avec les États membres). Les délégations de l'UE s'inquiètent d'un éventuel effet pervers d'Optimus sur la qualité de l'aide de l'UE, notamment parce qu'il promeut encore davantage l'externalisation de l'expertise thématique (par le biais de contrats cadres) et parce qu'il incite à utiliser l'appui budgétaire. Le SEAE a dans un premier temps exprimé des réserves quant aux effets des réductions d'effectifs au niveau des délégations de l'UE, car cela pourrait réduire leur poids politique. Le SEAE soulignait également que cet exercice ne répond aucunement à la vision stratégique définissant les objectifs politiques de l'UE dans un pays donné. L'ambition de DEVCO de devenir une organisation qui gère bien ses connaissances est tout à fait louable. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'adoption d'une nouvelle stratégie d'apprentissage et de gestion des connaissances, d'un nouveau cadre de résultats et d'une nouvelle stratégie visant à optimiser l'utilisation des modalités et des ressources d'aide, ne suffira pas si les capacités ne sont pas en adéquation avec cette vision et les ambitions affichées en matière d'action extérieure et de coopération au développement, en particulier si les principales politiques de l'UE en matière de développement assignent comme principale tâche à DEVCO de soutenir et d'accompagner les réformes nationales.²⁷

Implications post-2015

Les négociations actuelles sur un cadre de développement post-2015 auront des implications sur la manière dont l'UE met en œuvre sa coopération internationale et au développement, notamment sur le rôle que l'aide de l'UE jouera dans la réalisation des futurs ODD. Le débat actuellement en cours sur les ODD a débouché sur un changement de paradigme visant à dépasser la traditionnelle division Nord-Sud sous-tendant jusqu'ici le FED. Le principe d'universalité, l'évolution vers une cohérence des politiques pour le développement durable dans chaque pays, et l'importance croissante des responsabilités partagées auront des implications à la fois pour l'avenir des relations ACP-UE et pour le rôle du FED.

Le soutien aux objectifs d'éradication de la pauvreté et l'appui au développement durable pourraient devoir être affinés, et nécessiter la définition de critères et d'indicateurs d'attribution des ressources plus nuancés, qui prennent en compte les différences au niveau intranational, telles que les inégalités. Le 11^e FED se distingue par un recentrement beaucoup plus fort sur les défis mondiaux, avec notamment l'intégration du changement climatique à la plupart des secteurs prioritaires (même si cette intégration n'est pas systématique). La question qui se pose est quel est le rôle que l'aide européenne pourrait apporter aux pays à revenu intermédiaire (PRI) dans leur lutte contre les inégalités, ainsi qu'à la poursuite des biens publics mondiaux (notamment par le biais de la recherche et de l'innovation et du transfert de connaissances), et à la mobilisation des ressources nationales (en renforçant les systèmes fiscaux, en recourant aux financements public-privé, etc.). Le débat sur le rôle de « l'aide traditionnelle » et sur la

²⁵ European Commission, 2014.

²⁶ Frutuoso de Melo, 2014.

²⁷ Commission européenne, 2012 et Commission européenne, 2013.

notion plus large de financement public international pour le développement durable dans le contexte de l'après-2015 obligera l'UE à engager une réflexion sur la place à donner au FED et le choix des critères d'attribution en conséquence.

En parallèle, l'UE devra aussi tenter d'ancrer plus fermement la programmation de son aide dans le contexte plus large du financement du développement durable dans l'après-2015, défini par le troisième Sommet sur le financement du développement durable, célébré en juillet 2015. Toutefois, cela n'a pas encore été fait de manière conséquente dans l'exercice de programmation du 11^e FED actuellement en cours.

Principales conclusions et pistes pour l'avenir

En premier lieu, il semble que pour ce qui est du choix (et de l'appropriation) des priorités, l'équilibre entre l'UE et ses partenaires de développement penche trop fortement du côté de l'UE. Lors du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan en 2011, les partenaires de développement se sont engagés en faveur de la notion d'appropriation démocratique des politiques de développement. Il n'est pas facile, pour les bailleurs, de traduire en actes les discours de partenariat et de mettre scrupuleusement en pratique les engagements pris en matière d'appropriation par les pays partenaires. Dans le cadre du processus du 11^e FED, un certain nombre d'éléments permettent de conclure que c'est l'UE qui a eu le dernier mot dans le choix des secteurs et que ces choix ont été faits selon une approche « top-down », pilotée par le siège, au plus haut niveau. Cet état de fait a contribué à vider de sa substance le principe d'appropriation. L'on pourrait même avancer que **lorsque le choix des secteurs est imposé par le siège du bailleur, la CE restreint l'autonomie politique de ses pays partenaires.** Les délégations de l'UE sont naturellement les mieux placées pour procéder à des arbitrages entre les parties prenantes nationales et, même si les instructions de programmation le soulignent également, il faut bien constater que trop souvent, les délégations de l'UE ont été ignorées ou leurs avis écartés. Les apports de la société civile, collectés lors de consultations dans le pays, organisées par les délégations de l'UE ou les ON, ont rarement été déterminants dans les choix de programmation. Certaines délégations de l'UE sont parvenues à prendre en compte les préoccupations des pays partenaires et ont fait preuve d'une grande créativité dans la manière dont ils ont défini les secteurs, pour rester en conformité avec les instructions du siège tout en répondant de manière satisfaisante aux préférences du pays partenaire en question. Le SEAE, qui est peut-être politiquement plus sensible à la nécessité de respecter les vœux des pays partenaires, a joué un rôle positif dans le soutien aux délégations de l'UE à cet égard.

Si l'UE prend réellement au sérieux son engagement pour une meilleure appropriation de son aide par le pays partenaire et pour une appropriation démocratique, **les prochains cycles de programmation devront faire pencher la balance plus du côté des acteurs nationaux.** Ils devront aussi éviter l'écueil « gouvernement central » en impliquant de manière plus systématique les collectivités locales et les acteurs agissant sur une meilleure redevabilité politique au niveau national, et ce, au-delà des processus participatifs déconnectés des vrais choix. Ce débat ne sera pas facile, mais il permettra de valoriser et de renforcer la crédibilité de ces processus en vue d'une réelle appropriation de l'aide par les pays, plutôt qu'une litanie des principes de Paris, d'Accra, de Busan ou de Cotonou, qui visiblement peinent à s'appliquer dans la pratique.

Deuxièmement, la mise en pratique de l'engagement en faveur de l'appropriation démocratique a d'importantes implications pour les bailleurs. Cela met la gouvernance au centre, en particulier concernant le rôle critique des acteurs promouvant une meilleure redevabilité au niveau national dans le choix des priorités politiques et budgétaires. **La programmation du 11^e FED met l'accent davantage sur la gouvernance** : environ un tiers des fonds est réservé au soutien à la gouvernance en tant que secteur prioritaire et la gouvernance est également intégrée à d'autres secteurs prioritaires (tels que la santé, les transports, l'agriculture, l'énergie, etc.). Le soutien à la société civile est toujours un aspect clé de la coopération ACP-UE, et nous avons trouvé des exemples novateurs où certains PIN consacrent une part non négligeable des ressources à la stratégie européenne d'engagement de la société civile, en lien avec les objectifs établis dans le PIN. **De plus, l'UE a fait ces dernières années un énorme travail pour développer de meilleurs systèmes, des orientations techniques et instruments permettant de mieux travailler avec les PMA, les États fragiles et les États en situation de conflit, et pour élaborer des**

stratégies pour un engagement plus stratégique avec les acteurs de la société civile dans chaque pays.²⁸ Ce sont des avancées positives et encourageantes.

Cependant, l'exercice de programmation du 11^e FED montre cependant que ce n'est qu'un début et qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. Ceci s'applique particulièrement aux efforts pour mieux comprendre l'économie politique des moteurs de changement et ce qui est réellement faisable. **L'on craint que la CE soit encore réticente à accepter les conséquences pratiques d'une coopération au développement mieux informée d'un point de vue politique.** Une programmation « top-down » a miné les incitations à faire des choix de programmation sur base des outils solides de diagnostique. La présente étude ne remet pas en question la pertinence des secteurs prioritaires retenus par l'UE en termes de besoins des pays partenaires et de leur potentiel à promouvoir le développement durable. Le problème est que, ce faisant, l'UE risque de ne pas intervenir dans les secteurs où elle a le plus de potentiel pour faciliter et soutenir les processus de changement portés par les pays partenaires.

L'analyse d'économie politique est un outil largement reconnu et d'une importance essentielle, qui peut aider à clarifier quelle est la valeur ajoutée de l'UE et le degré de réalisation de résultats de l'aide. Même si les délégations de l'UE disposent de certaines capacités pour mener elles-mêmes des analyses d'économie politique, il serait peu réaliste de penser que le personnel des délégations de l'UE puisse à l'heure actuelle procéder à des analyses d'économie politique approfondies (tant en termes de compétences et d'expertise, que d'accès à l'information, d'incitations et de temps disponible). **Il pourrait être utile d'examiner plus en avant à quel moment et de quelle manière les instruments d'analyse d'économie politique peuvent être utilisés de manière systématique,** et quelles ressources, incitations et stratégies de gestion des risques sont nécessaires pour s'assurer que les prochains cycles de programmation et les efforts actuels d'identification et de mise en œuvre soient guidés par une analyse approfondie du contexte national et des secteurs. Il va de soi qu'un certain nombre de risques existent, mais les bénéfiques (en termes d'impact de l'aide) sont majeurs.

Notre étude montre que l'engagement en faveur de l'appropriation démocratique peut être difficile à honorer, lorsque l'on veut aussi respecter les priorités établies par le Programme pour le changement, ainsi que prendre en compte les conclusions d'une analyse approfondie du contexte. Des défis peuvent survenir si les conclusions de l'analyse d'économie politique vont à l'encontre des conclusions des processus participatifs de consultation, ou si elles recommandent de ne pas s'engager dans des secteurs considérés comme prioritaires par le siège. La programmation du 11^e FED et les choix sectoriels ont été fortement influencés par un objectif de conformité maximale avec les priorités sectorielles établies par le Programme pour le changement, et ce au détriment d'autres principes directeurs.

Troisièmement, la question plus fondamentale qui se pose est de savoir si la concentration sectorielle est de fait le meilleur moyen de programmer l'aide, pour atteindre des résultats. Les institutions de l'UE et les partenaires ACP pourraient adopter une approche radicalement différente de la programmation, plus axée sur les résultats finaux, indépendamment des secteurs, plutôt que de programmer l'aide au niveau des secteurs spécifiques. C'est un débat qui doit encore avoir lieu, et qui pourrait également conduire à une refonte de la programmation conjointe. Il n'est plus possible de tenir pour acquis que les secteurs en eux-mêmes et la programmation sectorielle sont toujours et dans tous les cas le meilleur moyen de parvenir à des résultats. Il est cependant indispensable d'adopter une approche mûrement réfléchie si l'on ne veut pas compromettre l'appropriation par le pays, qui s'articule généralement autour des ministères sectoriels. La solution pourrait être de faire une programmation multisectorielle, et garder une mise en œuvre sectorielle. En travaillant harmonieusement avec les États membres et les pays partenaires ACP, les institutions européennes pourraient entamer une réflexion plus fondamentale, fondée sur des données probantes, sur la question de savoir si la programmation sectorielle est véritablement le meilleur moyen d'obtenir des résultats.

L'UE devra sans doute aussi répondre au besoin d'évoluer vers des formes plus intégrées de programmation dans le cadre de l'agenda post-2015. Peut-être que la future programmation de l'aide européenne pourrait appuyer de manière systématique et cohérente la transition vers un développement durable dans chaque pays, non pas en établissant un seuil minimum d'appui aux secteurs sociaux, mais en articulant une stratégie pays, autour des trois piliers de l'économie, l'équité et l'écologie. Ceci permettrait de placer la fragilité climatique au centre de la coopération et de l'action extérieure de l'UE²⁹.

²⁸ Ces stratégies par pays sont les Feuilles de route de l'UE pour l'engagement avec la société civile.

²⁹ Voir Rüttinger et al., 2015.

Quatrièmement, il reste la question de savoir si, et de quelle manière, la stratégie européenne de « faire plus avec moins » aura un impact sur sa capacité à fournir des résultats. Les réductions d'effectifs et le redéploiement du personnel devraient être faits en gardant à l'esprit les questions suivantes : Quelles ressources sont nécessaires pour atteindre les ambitions définies par le Traité de Lisbonne (à savoir une action extérieure de l'UE à la fois plus cohérente, efficace, efficiente, plus politique et ayant une meilleure visibilité) et par le Programme pour le changement (à savoir une aide au développement avec plus d'impact) ? **Si ces ressources ne peuvent pas être mobilisées, doit-on revoir les ambitions à la baisse ? Dans l'affirmative, jusqu'où peut-on aller ?**

Il convient d'aborder la question de ressources humaines au sein des délégations de l'UE d'un point de vue stratégique, au-delà des exigences de réduction des coûts. L'UE pourrait entamer un dialogue multi-acteurs sur quels sont les besoins en matière d'expertise, ressources et motivation au niveau des délégations de l'UE pour mener de manière efficace un dialogue de qualité sur les politiques, une analyse du contexte, surveiller les résultats et garantir l'apprentissage. Cela ne doit pas être un simple exercice de gestion, et cela ne peut pas non plus être fait sans impliquer les formations syndicales, le SEAE et les États membres de l'UE (qui imposent souvent des restrictions au niveau du personnel des institutions de l'UE). L'impact de l'aide européenne dépendra en grande partie de la manière dont l'UE programmera ses interventions pour répondre aux spécificités contextuelles de chaque pays. Pour y parvenir, il faudra non seulement que le personnel opérationnel des délégations de l'UE soit compétent en matière de gestion des fonds de la CE, mais dispose également de l'expertise technique appropriée (et d'une bonne connaissance du secteur) pour entamer et faciliter un dialogue sur les politiques, ainsi que d'avoir la motivation nécessaire et les compétences adéquates pour accompagner les processus de changement menés par les pays partenaires. Délivrer une aide avec plus d'impact dépendra de la manière dont DEVCO définira une stratégie de gestion des ressources humaines en adéquation avec la vision de l'UE et ses ambitions en matière d'action extérieure et de coopération internationale. La question qui se pose est de savoir si les objectifs de développement de l'UE doivent être revus afin de les rendre plus réalistes et adaptés aux ressources (humaines) en baisse.

En cinquième lieu, il convient de se demander quelle est la valeur ajoutée de l'aide européenne. Cette question relève d'une importance critique dans un contexte mondial et des institutions de l'UE en mutation. Lorsque les OMD ont été négociés, on considérait que l'APD jouait un rôle déterminant pour relever les défis des pays en développement. De nos jours, la réalisation des ODD requiert des modes de financement du développement qui vont au-delà de l'aide. **L'on comprend désormais clairement que l'APD à elle seule ne suffit pas au développement et qu'il n'est pas nécessaire de s'appuyer sur l'APD uniquement.** D'un autre côté, l'APD peut aussi servir de levier pour générer de nouveaux financements du développement. La CE en a pris conscience et plaide en faveur d'un « nouveau paradigme de coopération au développement ». Elle a affiné sa stratégie pour mobiliser des fonds privés et a renforcé son soutien à la gestion des finances publiques afin d'améliorer la mobilisation des ressources nationales et leur bon usage, ainsi que son soutien aux secteurs productifs, en vue d'une croissance inclusive et durable. La CE est également consciente du rôle crucial que l'APD peut toujours jouer dans les PMA. Cependant, des éléments de preuve recueillis dans le cadre de cette recherche montrent que **la programmation FED est relativement déconnectée de considérations plus vastes sur quelle est la place réservée à l'aide européenne dans le cadre plus large du financement du développement, dans des contextes spécifiques.**

Dans l'après-2015, les futurs processus de programmation peut-être devront porter encore plus d'attention à comprendre comment l'aide rejoint les stratégies des pays partenaires pour mobiliser leur propre financement du développement durable à plus long terme, comment l'aide est en complémentarité et en adéquation avec d'autres types de financement du développement - qu'ils soient publics ou privés - ainsi qu'avec le cadre juridique et réglementaire. Les révisions à mi-parcours offrent une excellente occasion pour vérifier au regard de la pratique si le 11^e FED est bien en phase avec les spécificités contextuelles en matière de financement du développement de chaque pays partenaire.

En sixième lieu, la seule clarification de la logique de programmation entre les apports, retombées, et résultats, ne délivrera pas en soi l'impact escompté, si la programmation :

- a) n'est pas basé sur une analyse solide, au niveau du pays et des secteurs ;
- b) suit une logique linéaire, et une conception apolitique du développement, au lieu de définir une théorie du changement claire, qui puisse être suivie pendant la mise en œuvre et de manière itérative ;

- c) est basée sur une approche unidimensionnelle des secteurs, qui ne prend pas en compte les interactions entre les acteurs et les interventions, qui produisent des résultats et un impact au niveau agrégé.

Le cadre pour les résultats mis en place par DEVCO est une bonne initiative, à cet égard. Il a le potentiel d'assurer que la programmation et la mise en œuvre sont guidés par des données probantes sur quels sont les résultats atteints dans les différents secteurs. Le plus grand défi pour que ce soit une réussite sera de s'assurer que les ambitions correspondent aux capacités en place (notamment au sein des délégations), dans un contexte où les ressources s'amenuisent et où il faut assurer la gestion du changement.

Pour finir, **il pourrait être nécessaire, dans un avenir assez proche, de procéder à une révision du Programme pour le changement afin qu'il reflète mieux le cadre post-2015.** Les priorités ne devraient pas forcément être revues, afin de veiller à la continuité et à la prévisibilité de l'aide de l'UE. Il semble cependant qu'un consensus existe sur la nécessité de s'assurer que les objectifs de l'aide européenne soient plus réalistes et en phase avec des ressources humaines en baisse et le déclin du poids politique de l'UE sur la scène mondiale.

Dans son Traité de Lisbonne, l'UE s'est engagée à mettre en œuvre une action extérieure plus efficace et plus cohérente, dont les objectifs finaux sont la paix, la sécurité, le développement durable et la réduction de la pauvreté. Pour y parvenir, **l'UE devra peut-être clarifier la manière dont sa coopération au développement et son aide trouvent une place dans le cadre plus large (plus politique et basé sur ses propres intérêts) de son action extérieure dans les pays partenaires.** Les « Joint Framework Documents » pourraient permettre de garantir cette connexion dans les futurs exercices de programmation, mais cela ne pourra pas fonctionner sans un encadrement opérationnel accru et une impulsion politique forte. Il pourrait être utile également de procéder à une réflexion franche sur les raisons pour lesquelles de tels documents politiques ont eu difficile à voir le jour par le passé. Il est également intéressant de noter que l'engagement de l'UE à l'égard des JFD a été réaffirmé dans la communication conjointe « L'Approche globale de l'UE »³⁰ et dans le document de travail conjoint des services « Faire avancer l'approche globale ».³¹ Cela est une voie prometteuse pour les futurs exercices de programmation. Si l'UE adopte une approche mieux informée politiquement, il faudra que les multiples parties prenantes en Europe et dans les pays en développement veillent à ce qu'elle rende compte de son action. Ceci est une condition préalable pour que l'agenda européenne du développement soit plus réaliste, mais néanmoins visionnaire politiquement, plutôt que de répondre aux intérêts courttermistes (politiques, économiques et de sécurité) de l'UE.³²

³⁰ European Commission/Council of the European Union, 2013.

³¹ European Commission/Council of the European Union, 2015.

³² ETTG, 2014.

Bibliographie

- Bürcky, U. (2011) *Trends in In-country Aid Fragmentation and Donor Proliferation: An Analysis of Changes in Aid Allocation Patterns between 2005 and 2009*. Paris, OCDE. (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/47823094.pdf>)
- Cabral, L. (nd) *Aid Modalities to Agriculture: the end of the SWAp?*. Future Agricultures. (<http://www.future-agricultures.org/policy-engagement/caadp/76-news/hot-topic/80-aid-modalities-to-agriculture-the-end-of-the-swap>)
- Cabral, L. (2009) *Sector-based approaches in agriculture. Past experience, current setting and future options*. Londres, Overseas Development Institute. (<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5768.pdf>)
- Commission européenne (2011) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement*. (COM (2011) 637 final). Bruxelles, Commission européenne.
- Commission européenne (2012) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne*. (COM(2012) 446 final). Bruxelles, Commission européenne.
- Commission européenne (2013) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement*. (COM (2013) 280 final). Bruxelles, Commission européenne.
- ETTG (2014) *Our collective interest: Why Europe's problems need global solutions and global problems need European action*. Septembre 2014. (<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Our-Collective-Interest-ETTG-European-Think-Tanks-Report-New-EU-Leadership-2014.pdf>)
- European Commission (2010) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: An EU policy framework to assist developing countries in addressing food security challenges*. (COM(2010) 127 final). Brussels, European Commission.
- European Commission (2014) *DEVCO's knowledge and management strategy 2014-2020*. Brussels, European Commission. (<https://capacity4dev.ec.europa.eu/km-ks/document/dg-devcos-learning-and-knowlegde-development-strategy-lkds-2014-2020>)
- European Commission (2015) *Commission Staff Working Document: Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework*. (SWD(2015) 80 final). Brussels, European Commission.
- European Commission/Council of the European Union (2013) *Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU's comprehensive approach to external conflicts and crises*. (JOIN(2013) 30 final). Brussels, European Commission/Council of the European Union.
- European Commission/Council of the European Union (2015) *Joint Staff Working Document: Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflict and crises - Action Plan 2015*. (SWD(2015) 85 final). Brussels, European Commission/Council of the European Union..
- European Commission/EEAS (2012a) *Instructions for the Programming of the 11th European Development Fund (EDF) and the Development Cooperation Instrument (DCI) - 2014-2020*. Brussels, European Commission/ European External Action Service.
- European Commission/EEAS (2012b) *Instructions for the Programming of the 11th European Development Fund (EDF) and the Development Cooperation Instrument (DCI) - 2014-2020. Annexe 2 - Guiding principles for sector concentration and the choice of sectors*. Brussels, European Commission/European External Action Service.
- Frutuoso de Melo, F. (2014) *Note to the attention of HoDs in EU Delegations*. Brussels, 30 juillet 2014. (http://us-hu.eu/documents/optimus_140730.pdf)
- Cour des comptes de l'Union européenne (2014) *Annual Report on the implementation of the budget concerning the financial year 2013*. (C 398/5). Luxembourg, Cour des comptes de l'Union européenne.

- Herrero, A., Galeazzi, G., et Krätke, F. (2013) *Premières expériences de programmation de l'aide de l'UE 2014-2020 : Tracer la voie du Programme pour le changement*. ECDPM, Note d'information n° 54. Maastricht, ECDPM.
- House of the Oireachta. 2014. *Report of the Joint Committee on Foreign Affairs of 12 February 2014 about the 11th European Development Fund*. Dublin, House of the Oireachta.
<http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/Debates%20Authoring/DebatesWebPack.nsf/committeetakes/FOJ2014021200002?opendocument>
- Rapport européen sur le développement (2015) *Associer le financement et les politiques pour mettre en œuvre un programme de développement post2015 porteur de changement*. Bruxelles, Union européenne.
- Riddell, A. (2007) *The New Modalities of Aid to Education: the view from some development agencies' headquarters*. (2008/ED/EFA/MRT/PI/84). Paris, UNESCO.
- World Bank (2013) *Improving Nutrition Through Multisectoral approaches*. Washington, World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16450/751020WP0Impro00Box374299B00PUBLIC0.pdf?sequence>

ECDPM Notes d'information

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

En complément au soutien structurel des partenaires de l'ECDPM, les Pays-Bas, la Belgique, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la Suède, la Suisse, l'Autriche et le Danemark, cette publication bénéficie aussi du financement du Department for International Development (DFID), Royaume-Uni.

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

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

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

