Note d'information

No. 50 – mai 2013

European Centre for Development Policy Management
ecdpm

Tous pour un ou chacun pour soi?

Premières expériences de programmation conjointe de l'UE

Greta Galeazzi, Damien Helly et Florian Krätke[1]

La programmation conjointe, ambitieuse modalité de programmation collective de l'aide au développement de l'Union européenne (UE),[2] est lancée dans une période marquée par une longue crise économique et financière en Europe. L'UE s'interroge sur son image mondiale tandis que sa politique d'aide au développement est confrontée aux pressions des gouvernements de ses États membres, qui à leur tour sont de plus en plus obligés de montrer aux électeurs que les dépenses d'aide au développement aboutissent à des résultats. Dans un tel contexte, la programmation conjointe présente manifestement un certain nombre d'avantages : son objectif est d'assurer une meilleure coordination entre l'aide au développement des institutions de l'UE et celles des États membres, et ce faisant elle contribuerait à réduire la redondance et la fragmentation de l'aide et à renforcer son efficacité. De plus, l'élaboration d'un unique document de stratégie par pays pour toute l'aide des bailleurs de fonds de l'UE peut contribuer à établir une action extérieure de l'UE post-Lisbonne plus cohérente et mieux coordonnée. Au-delà des avantages pratiques d'une telle approche, cela envoie un message politique majeur, à savoir que les institutions de l'UE et ses États membres cherchent à mettre à profit leurs forces communes et leurs similarités dans leurs relations avec des pays tiers. Cette initiative, qui a déjà été testée à Haïti et au Sud-Soudan ces dernières années, est actuellement mise en œuvre dans un certain nombre d'autres pays - notamment l'Éthiopie, le Ghana, le Guatemala, le Laos et le Rwanda - et sera reproduite dans plus de quarante autres pays durant la période du prochain cadre financier pluriannuel (2014-2020).

La programmation conjointe en est encore à ses premiers pas, mais elle bénéficie déjà d'une forte dynamique au cours des deux dernières années. Cela offre des opportunités intéressantes pour évaluer les avantages et les limitations de cette initiative, tester sa valeur ajoutée et explorer les possibilités pour les parties prenantes de donner forme à ce processus. Cette *Note d'information* examine les fondements de la programmation conjointe et ce que cette nouvelle approche signifie dans la pratique au niveau du siège à Bruxelles et au niveau des pays partenaires, en se basant sur plusieurs entretiens[3] avec des parties prenantes ainsi qu'une analyse de documents. Elle identifie les incitations et les obstacles encourageant ou décourageant les institutions de l'UE et les États membres à s'engager dans la programmation conjointe, sachant que ce processus est à chaque fois déterminé par les circonstances du pays en question. Elle passe ensuite en revue le rôle et les réactions des pays partenaires face à la programmation conjointe. Pour finir, cette note met en lumière les principaux défis auxquels la programmation conjointe sera confrontée.

1 Les auteurs remercient Andrew Sherriff, James Mackie, et Jeske van Seters de leurs précieux commentaires et contributions. Les opinions (et erreurs éventuelles) exprimées dans le présent document restent celles des auteurs.

2 Dans le cadre de cette *Note d'information*, le terme «bailleurs de fonds de l'UE» est utilisé pour décrire de manière générale les institutions de l'UE et les États membres.

3 Des entretiens ont eu lieu avec quatorze parties prenantes issues des institutions de l'UE, des États membres et de la société civile, en poste sur le terrain ou au siège central, durant la période allant de mars à mai 2013.

1. Pourquoi une programmation conjointe ?

La programmation conjointe est un processus par lequel la Commission européenne (CE), le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et les États membres de l'UE déterminent conjointement une stratégie de réponse en matière de développement pour un pays partenaire donné et préparent ensemble un document de stratégie conjoint, qui en principe doit remplacer les stratégies bilatérales. Ce processus implique également des décisions sur « qui fait quoi » à travers une répartition des tâches et des secteurs entre les bailleurs de l'UE prenant en compte leurs engagements à focaliser leur aide sur un maximum de trois secteurs dans chaque pays en développement qu'ils choisissent de soutenir, comme convenu en 2007. Les modalités conjointes de coopération, y compris les fonds communs, le cofinancement ou la coopération déléguée, ne font pas nécessairement partie de l'exercice de programmation conjointe.

La notion de « programmation conjointe » a été évoquée pour la première fois dans le rapport du Groupe ad hoc sur l'harmonisation[4] mis en place par l'UE (2004), dans le Consensus européen pour le développement[5] (2005) et dans les Conclusions du Conseil de l'UE sur le cadre opérationnel sur l'efficacité de l'aide[6] (2009), avant d'être testée à Haïti (2010)[7] et au Sud-Soudan (2011).[8] L'élan actuel en faveur de la programmation conjointe est lié au fait que l'on y voit une modalité pouvant contribuer à la mise en œuvre du programme sur l'efficacité de l'aide et des engagements pris en 2005 dans la Déclaration de Paris.[9] En particulier, l'adoption d'une seule stratégie pour l'ensemble des bailleurs de l'UE, au lieu de multiples stratégies, devrait grandement renforcer l'appropriation par le pays partenaire du processus de développement grâce à un meilleur alignement des bailleurs sur les objectifs et le plan de développement du pays partenaire en question. En principe, cette stratégie unique permettra d'améliorer le rapport efficacité-coût en réduisant les procédures bureaucratiques pour le gouvernement partenaire, mais aussi pour les bailleurs de l'UE. La programmation conjointe devrait également permettre de promouvoir la répartition des tâches entre les bailleurs de l'UE, afin d'éviter à terme la redondance et la fragmentation de l'aide et d'améliorer ainsi la complémentarité. Au-delà de ces aspects, des stratégies conjointes pourraient aussi promouvoir la cohérence des engagements de l'UE et des États membres avec les pays partenaires sur un ensemble de priorités partagées.

Le développement étant un domaine de compétence partagée[10] avec les États membres, l'un des défis auxquels l'Union européenne a été confrontée est d'assurer la coordination des activités d'aide au développement de la CE et des États membres. Ce thème est au centre du Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail en matière d'aide au développement qui fut adopté en 2007, ainsi que du Cadre opérationnel et de l'Initiative accélérée sur la division du travail qui visent à mettre en œuvre le Code de conduite. Si ces processus ont aidé à créer une base pour la coordination de l'aide de l'UE et si l'on constate une certaine reprogrammation de l'assistance des bailleurs dans les pays parties de l'initiative accélérée, cette dernière initiative a souvent été mue par les décisions des services centraux sur le contenu de l'aide plutôt qu'en réponse à des exercices d'inventaire et de répartition des tâches entrepris par les bailleurs.[11]

Face à la crise économique et financière, certains bailleurs de l'UE ont cherché à réduire leurs dépenses d'aide tout en tentant en parallèle de maximiser leur efficacité et leur impact. Il existe donc un nouvel élan en faveur de la coordination des bailleurs et de la programmation conjointe afin de réduire les coûts de transaction de l'aide et d'accroître son efficacité.[12] Cette évolution apparaît également dans la position

4 Voir Groupe ad hoc sur l'harmonisation (2004).
5 Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, sur l'Union européenne. 2006.
6 Voir Conseil de l'UE (2009).
7 Voir République d'Haïti – Union européenne. (2012).
8 Voir Sud-Soudan (2011-2013).
9 Voir OCDE (2005)
10 L'article 4(4) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) précise que « dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur. » Voir Union européenne (2007). Voir également http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/ http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_fr.htm
11 Voir Buercky et Knill (2009).
12 Voir Bigsten et coll. (2011).

adoptée en 2011 par le Conseil de l'Union européenne pour le Forum de Busan sur l'efficacité de l'aide mettant l'accent sur la programmation conjointe de l'UE comme moyen de contribuer aux objectifs d'efficacité de l'aide convenus au niveau international[13], ainsi que dans le Programme pour le changement adopté par les États membres en mai 2012, établissant un nouveau cadre de politique pour l'UE en matière de développement et de coopération[14] et nuançant la vision de la Commission qui mentionnait déjà des modalités de mise en œuvre conjointe.

2. Programmation conjointe de l'UE : ce que c'est et comment cela fonctionne

Comme le précise la position du Conseil préparée pour le forum de Busan, la programmation conjointe inclue :

1. une analyse de la situation et de la stratégie de développement du pays partenaire et une déclaration de la réponse à y apporter;
2. une répartition des tâches et des secteurs entre les bailleurs;
3. les dotations par secteur et par bailleur.

La programmation conjointe a été lancée au début 2012 dans un premier groupe de cinq pays – l'Éthiopie, le Ghana, le Guatemala, le Laos et le Rwanda[15] –, et plus récemment dans d'autres pays. Ces pays ont été choisis sur la base des rapports des chefs de mission de l'UE[16] - qui portaient sur une évaluation conjointe de la faisabilité de l'exercice conduite par les délégations de l'UE et les États membres - et en se basant sur les conclusions d'une étude sur la programmation conjointe menée en 2011 à la demande de la CE.[17] Cette étude plaçait quatre des pays susmentionnés (le Guatemala n'était pas compris dans cette étude) parmi les pays présentant un potentiel fort ou modéré pour la programmation conjointe en fonction de la capacité des bailleurs de l'UE à participer à cette initiative. Cette étude a notamment examiné la capacité des bailleurs de l'UE à synchroniser leurs cycles de programmation et à les aligner sur la stratégie du pays partenaire pour mettre leurs initiatives de coopération en adéquation avec les priorités de ce pays. La synchronisation est un des principes directeurs des directives de programmation actuelles. Le retour d'informations par le biais des rapports des chefs de mission de l'UE a permis d'identifier des « fenêtres d'opportunités » spécifiques, telles que le lancement d'une nouvelle stratégie de développement par le gouvernement partenaire, permettant d'aligner la programmation sur les priorités du partenaire.
Les évaluations à venir du potentiel de programmation conjointe pourraient conduire à répliquer cet exercice dans une bonne quarantaine de pays. La programmation conjointe a été lancée en même temps que la programmation de l'aide bilatérale des institutions de l'UE par le biais du 11e FED, de l'ICD et de l'Instrument européen de voisinage (IEV) pour 2014-2020, mais ces deux processus (programmation conjointe et programmation 11e FED/ICD/IEV) avancent sur des voies parallèles et cependant bien distinctes dans certains de ces premiers pays. Les directives de programmation pour le 11e FED et l'ICD pour 2014-2020 n'obligent plus les délégations de l'UE à préparer un document de stratégie par pays (DSP).[18] Un document de référence, tel que le plan national de développement ou la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays en question, peut servir de base pour la programmation. Ce document fait l'objet d'une analyse sur laquelle est basée la réponse de l'UE et des États membres. Les Programmes indicatifs pluriannuels (PIP) sont toujours requis et doivent être préparés selon la répartition des tâches en vigueur entre les bailleurs de l'UE. Il est toujours possible de préparer des DSP, qui doivent être concis cependant, pour les pays et régions pour lesquels aucun document de référence n'est disponible ou ne peut être utilisé.

13 Voir Conseil de l'UE (2011).
14 Voir Commission européenne (2011).
15 Le Mali avait également été retenu pour ce premier groupe de pays en 2012 mais les événements survenus dans ce pays ont repoussé cette initiative à plus tard. L'intention d'entreprendre un exercice de programmation conjointe au Mali a cependant été réaffirmée en février 2013. Voir Commission européenne(2013).
16 Les chefs de mission de l'UE sont les chefs de délégation de l'UE et les ambassadeurs des États membres.
17 Voir HTSPE (2011).
18 Pour une présentation des changements dans la programmation de l'UE en matière de coopération pour le développement, voir Görtz et Keijzer (2012).

La programmation conjointe étant un processus au niveau du pays partenaire, les délégations de l'UE et les ambassades et bureaux de pays des États membres en sont les principaux acteurs. Les ambassadeurs ou les chefs de mission des États membres de l'UE présents dans le pays partenaire supervisent et guident le processus, mais l'essentiel du travail est fait par les chefs de section Opérations des délégations de l'UE,[19] les chefs de coopération au sein des ambassades des États membres et/ou les directeurs de pays[20] au sein des agences de développement des États membres, et les collaborateurs de leurs sections Coopération respectives.[21] Jusqu'à présent, l'implication des sections Politique des délégations de l'UE semble être limitée, mais celles-ci peuvent intervenir au cas par cas. Les unités et bureaux au niveau du siège central (à la fois au sein du SEAE et de la direction générale de la CE pour le développement et la coopération, DEVCO-EuropeAid, ainsi qu'au niveau des États membres) jouent également un rôle dans cet exercice.

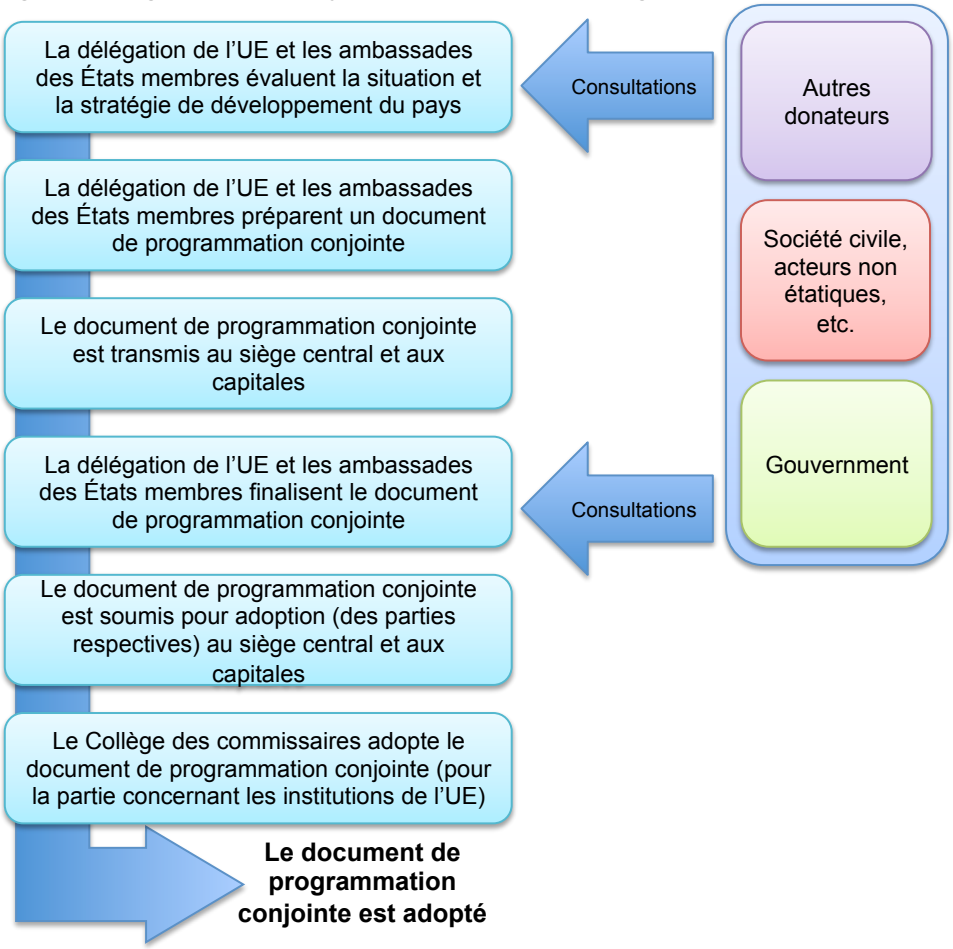
Dans sa forme idéale, le processus implique que les délégations de l'UE et les ambassades des États membres et/ou leurs agences de développement élaborent une analyse conjointe du pays en question, notamment par le biais de consultations courantes avec les parties prenantes nationales (gouvernement, société civile, secteur privé, etc.). Des bailleurs non-Européen (partageant des vues similaires) peuvent également s'associer à ce processus. Une fois que les bailleurs ont convenu d'un document de programmation conjointe, ils transmettent ce document pour approbation au siège central de l'UE et aux différentes capitales, ainsi que - pour information - au gouvernement du pays partenaire. À l'issue des différentes procédures individuelles d'approbation au niveau du siège central de l'UE, ce document est finalisé par les bureaux de pays de l'UE et des États membres. La version finale est ensuite transmise au siège central et aux capitales pour l'adoption finale de ce document, si nécessaire (chaque bailleur étant responsable de l'adoption du document a base des sections correspondantes à ses priorités). Pour finir, le document est traduit en un PIP assorti de dotations financières et de spécifications détaillées des interventions de l'UE dans des secteurs particuliers. La figure 1 ci-dessous présente visuellement ce processus idéal de programmation conjointe.

[19] Au niveau des délégations de l'UE, on utilise le titre de « Chef de la section Operations » au lieu de celui de « Chef de coopération » adopté par la plupart des États membres.

[20] Dans les agences de développement de certains États membres, c'est le directeur adjoint qui est chargé de la coordination avec l'UE.

[21] Le terme de « chefs de coopération » sera utilisé dorénavant ci-après pour désigner les chefs de coopération, les chefs de section Opérations, les directeurs de pays et directeurs adjoints.

Figure 1: Programmation conjointe de l'UE « dans les règles »



3. Mettre le processus en pratique

Contrairement à ce qui est indiqué dans le processus idéal décrit ci-dessus, dans la pratique, les services centraux à Bruxelles, tout en guidant et soutenant cette initiative, ont de manière générale adopté une approche plutôt « non-interventionniste », ce qui signifie que les directives pour la programmation conjointe restent très générales. Ce choix permet aux acteurs de l'UE sur le terrain d'élaborer leur propre dispositif. Par conséquent il n'est pas surprenant de constater que le processus même et ses résultats prennent des formes très différentes d'un pays à l'autre. Il faut cependant bien admettre qu'il pourrait se révéler peu aisé de déterminer un modèle de programmation valable pour tous et qui permette de répondre aux conditions spécifiques de toute situation.[22] L'Encadré 1 fournit quelques exemples.

[22] Voir HTSPE (2011).

Encadré 1 : Comment fonctionne la programmation conjointe : les exemples du Ghana et de l'Éthiopie.

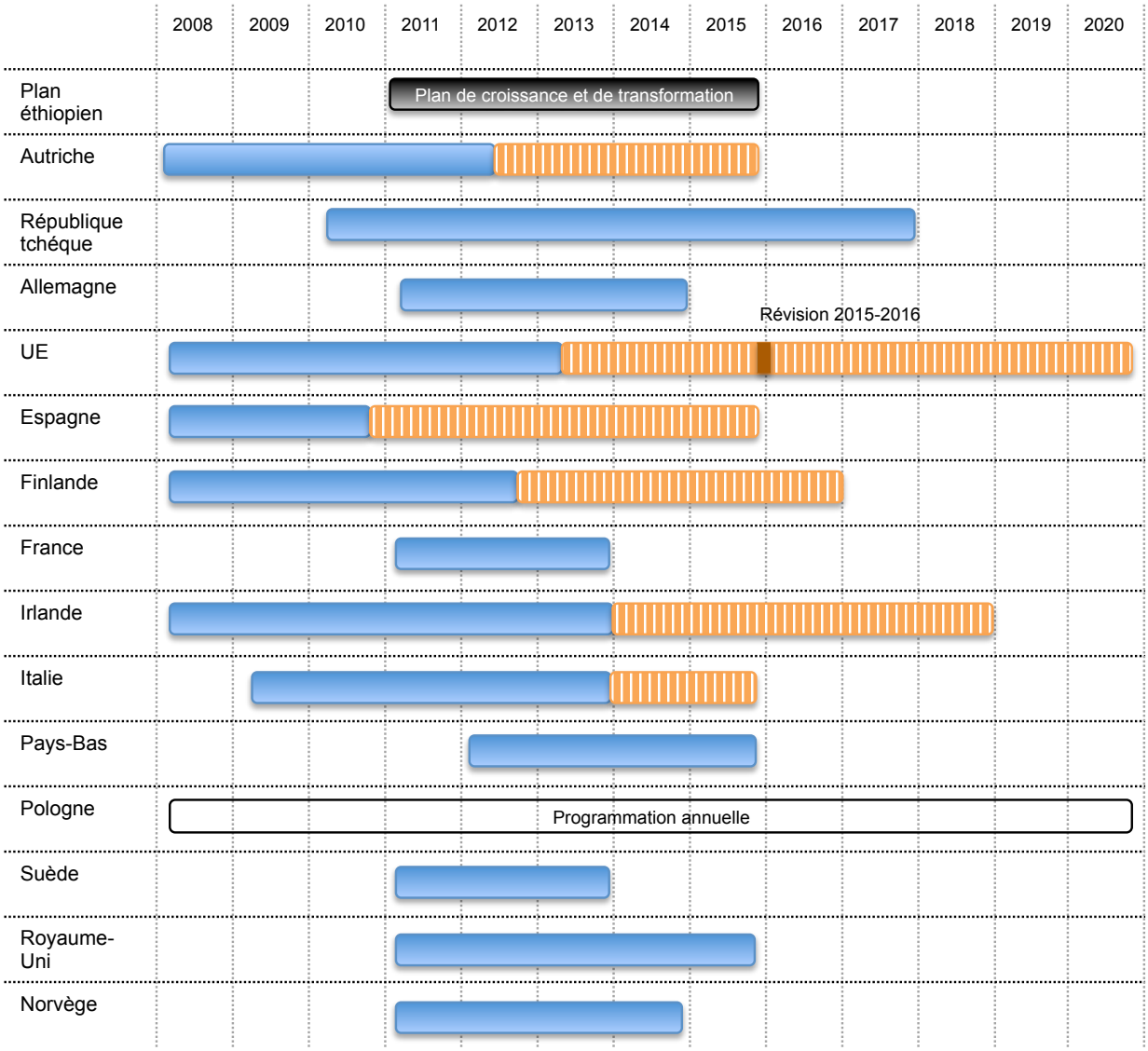
En 2010, le **Ghana** est entré dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire tranche inférieure. Les bailleurs de l'UE ont souscrit au pacte « Leveraging Partnership for Shared Growth et Development », une stratégie décennale de développement adoptée en 2012 par le gouvernement et la communauté des bailleurs présents dans le pays, qui définit leurs priorités et objectifs respectifs. Les signataires s'engagent à utiliser le pacte – qui synthétise les plans de développement du gouvernement, et notamment le « Ghana Shared Growth and Development Agenda » (GSGDA) 2011-2013 en constante évolution – comme principal document de référence pour la programmation. La programmation conjointe de l'UE s'inspire de ce pacte pour élaborer un programme indicatif pluriannuel (PIP) conjoint, détaillant les contributions financières et les secteurs d'activité de chaque bailleur. Ce processus étant encore en cours, il ne s'agit ici que d'une indication du produit de cette initiative au Ghana.

En **Éthiopie**, la programmation conjointe s'inscrit dans le prolongement des efforts entrepris dès 2011 pour développer une stratégie conjointe d'assistance de l'UE. Ce processus a débouché sur une Stratégie conjointe de coopération de l'UE, qui formule une vision commune quant aux défis et priorités de développement pour le groupe « UE+ » (institutions de l'UE, États membres et Norvège) en soutien au Plan de croissance et de transformation du gouvernement. En janvier 2013, les ambassadeurs du groupe « UE+ » ont signé ce document en présence du Commissaire au développement de la CE ainsi que du Ministre des Affaires extérieures et du Ministre des Finances et du développement économique d'Éthiopie. La participation du commissaire européen a contribué à renforcer le poids politique et la visibilité de ce processus. La Stratégie conjointe de développement est un premier pas vers une meilleure coordination puisque la répartition des tâches n'est pas encore incluse à ce document. Une feuille de route de programmation conjointe figure en annexe de ce document. Elle détaille les activités devant être entreprises pour mettre en œuvre cette stratégie conjointe, telles que la répartition des tâches et l'harmonisation des pratiques de reddition de comptes. La planification des prochaines étapes pourrait permettre d'éviter que ce processus ne perde de son élan, surtout compte tenu des échéances à venir. Une révision de ce document est en effet prévue en 2015 pour faire en sorte que la Stratégie conjointe de coopération reflète les priorités de la nouvelle stratégie de développement de l'Éthiopie, qui devrait être lancée en 2016.

Ces exemples montent clairement que la programmation conjointe requière une approche pragmatique, en particulier pour synchroniser les cycles de programmation des bailleurs de l'UE avec la stratégie nationale de développement du pays en question, comme le recommande également l'étude menée en 2011 par HTSPE en proposant une approche de type « mix and match » (choix de combinaisons) dans laquelle chaque bailleur peut s'associer à cet exercice de manière graduelle.[23] Lorsque la synchronisation entre la stratégie nationale de développement et les cycles de programmation de l'UE et des États membres n'est pas entièrement possible, des solutions temporaires ou transitoires peuvent être envisagées (comme le montre la figure 2). Une certaine flexibilité de la part des bailleurs de l'UE peut être nécessaire pour raccourcir leurs cycles de programmation ou prolonger la durée des stratégies existantes, comme l'ont fait certains en Éthiopie. La stratégie peut aussi prévoir une révision afin de renforcer l'alignement des cycles de programmation des bailleurs (comme au Ghana), ou afin d'assurer que la nouvelle stratégie de développement du pays partenaire est correctement prise en compte (Éthiopie et Laos).

[23] Voir HTSPE (2011).

Figure 2 : Synchronisation des cycles de programmation de « UE+ » en Éthiopie



Adapté de la Stratégie conjointe de coopération de « UE+ » pour l'Éthiopie

Dans les sections suivantes, nous revenons sur les premières expériences de programmation conjointe en nous basant sur un certain nombre d'entretiens et de recherches documentaires, centrés plus particulièrement sur l'Éthiopie et le Ghana. Notre objectif ce faisant est de mettre en évidence les motivations et les obstacles au niveau de la participation des diverses parties prenantes, ainsi que les défis futurs que pourrait rencontrer ce processus.

4. Obstacles et moteurs en matière de programmation conjointe parmi les parties prenantes UE

Même si cette initiative de programmation conjointe a été lancée au début 2012 à l'issue de consultations avec les services sur le terrain, en premier lieu elle a surtout été perçue comme une « initiative de Bruxelles ». En tant que telle, elle a dans un premier temps suscité des réactions ambivalentes de la part à la fois des délégations de l'UE et des États membres lors de la première vague de pays concernés, ainsi que dans les pays dans lesquels le potentiel de programmation conjointe était en cours d'évaluation. Selon certains de nos interlocuteurs, ce faible niveau d'adhésion était en partie dû à une connaissance limitée de ce processus et à un manque de clarté quant à sa portée et ses objectifs, en dépit des diverses activités

entreprises par les services centraux de l'UE, telles que des séminaires techniques et des missions de formation pour les collaborateurs dans les diverses capitales, et le partage d'information avec les services sur le terrain. La nécessité de clarifier le sens réel de la programmation conjointe dans la pratique avait déjà été souligné dans l'étude menée en 2011 sur la programmation conjointe.[24] Les contraintes de capacité sont un autre sujet de préoccupation pour les délégations de l'UE, dont on admet de manière générale qu'elles auraient besoin de ressources additionnelles pour remplir efficacement leurs rôles et leurs obligations dans le contexte post-Lisbonne.[25] De manière similaire, les États membres aux programmes de taille modeste (qui parfois ne nécessitent même pas de stratégie par pays) peuvent trouver ce processus particulièrement lourd et chronophage.

Diverses mesures et approches ont été mises en œuvre pour remédier aux contraintes de capacité. Par exemple, l'expertise technique de consultants externes peut grandement faciliter le travail des chefs de coopération. La mise en place d'un « groupe de facilitation » réunissant un petit nombre d'États membres et la délégation de l'UE en question, comme cela été entrepris en Éthiopie, s'avère faciliter la tâche pour faire avancer ce processus. Ce groupe contribue au processus en réfléchissant et en présentant des idées, en déterminant les ordres du jour pour les réunions mensuelles ou bimestrielles des chefs de coopération de l'UE, et en préparant les avant-projets de document de programmation conjointe. Le partage avec les États membres des tâches de préparation des documents, notamment pour les chapitres sur l'analyse et la réponse éventuelle, et le fait de permettre aux collaborateurs des ambassades ou des agences de développement des États membres de présenter des éléments de programmation conjointe en concertation avec des parties prenantes locales, contribuent aussi à alléger les tâches.

Certains de nos interlocuteurs soulignent que ces mesures contribuent à renforcer le sentiment d'appropriation de ce processus parmi les États membres. Néanmoins, même si tous les États membres de l'UE se sont engagés au plus haut niveau à mettre en œuvre la programmation conjointe et sont en principe engagés dans ce processus, l'intérêt manifesté par les services sur le terrain est très variable et dépend souvent de facteurs tels que l'ampleur et le poids de leur assistance au développement. Les représentants des États membres craignent parfois que les intérêts et priorités de leur pays ne soient « dilués »[26] à travers la coordination de l'aide, rendant ainsi leur influence politique invisible ou à peine perçue. Les bailleurs de l'UE (les plus modestes comme les plus grands) ont exprimé leurs préoccupations quant à la réduction, sous l'effet de la programmation conjointe, de la visibilité de leurs activités bilatérales de bailleur. La visibilité n'est cependant pas en danger au sens immédiat, puisque la programmation conjointe ne consiste pas en la mise en œuvre conjointe d'activités d'aide (contrairement à ce que l'expression peut faire penser).[27]

Certains bailleurs, en particulier ceux aux programmes d'aide de taille moyenne ou modeste, sont en première ligne en matière de programmation conjointe dans certains des pays de la « première vague », enthousiasmés par les gains potentiels en matière de réduction des coûts de transaction des procédures bureaucratiques lors de la préparation des documents de stratégie par pays. L'Autriche a adopté le document de programmation conjointe pour l'Éthiopie, qui remplace ainsi sa stratégie bilatérale pour ce pays, et l'a complétée par des informations additionnelles sur les projets bilatéraux.[28] Les procédures nationales d'autres États membres les obligent toujours à préparer leurs propres stratégies bilatérales. Ils peuvent cependant incorporer le document de programmation conjointe (ou y faire référence) dans leurs documents bilatéraux – et certains le font déjà.[29] Certains États membres voient dans la programmation conjointe un moyen d'accroître la visibilité et l'impact de l'UE, dont l'aide totale représente une partie substantielle de l'ensemble de l'aide au développement dans de nombreux pays en développement, ce qui compense les éventuelles pertes au niveau individuel en termes de visibilité ou d'influence politique et permet de résoudre le défi posé par la prolifération des activités des bailleurs ces dernières décennies. Il est donc clair que le message politique général de la programmation conjointe, en tant que voie vers une

[24] Voir HTSPE (2011).
[25] Voir par exemple Wouters, et coll. (2013).
[26] Voir Bigsten et coll. (2011).
[27] La programmation conjointe est souvent confondue avec la notion de « programmes conjoints » réunissant deux bailleurs ou plus.
[28] Voir *Austrian Development Cooperation with Ethiopia*, accédé en mai 2013.
[29] L'Italie prépare actuellement son document par pays 2013-2015 et a l'intention de faire référence dans le texte à la Stratégie de programmation conjointe et de la joindre en annexe à ce document.

action extérieure de l'UE plus cohérente et concertée, n'a jusqu'ici pas encore été clairement traduit dans la pratique.

Selon certains de nos interlocuteurs, un soutien accru à la programmation conjointe pourrait être généré si les capitales des États membres informaient davantage leurs services respectifs dans les pays partenaires sur les engagements pris au plus haut niveau en faveur de ce processus, mais aussi sur la nature même de ce processus et de ses objectifs. Les capitales européennes pourraient aussi entreprendre des efforts pour faciliter les processus juridiques et administratifs pouvant limiter la capacité des ambassades et des agences de développement à participer de manière efficace à la programmation conjointe. Il convient aussi de clarifier si les délégations de l'UE sont sensées assurer la coordination des États membres dans les cas où ceux-ci manifestent peu d'intérêt pour une programmation conjointe. Ceci pourrait créer un nouvel élan en faveur de la programmation conjointe sans pour autant édicter des instructions strictes, puisque les délégations et les ambassades doivent parvenir à un consensus sur les modalités liées à la mise en œuvre locale de cette initiative.

5. Le rôle et la réponse du pays partenaire

Les gouvernements des pays partenaires sont informés de l'initiative de programmation conjointe lorsque ce processus est engagé. Au Ghana, la programmation conjointe a été présentée par le chef de mission de l'UE lors du dialogue politique Ghana-UE qui s'est tenu à Accra en juillet 2012, en présence du Vice-Président de la République et du Ministre des Affaires étrangères et de l'Intégration régionale. Jusqu'ici l'introduction de la programmation conjointe a également rencontré un accueil mitigé parmi les gouvernements des pays partenaires, à la fois ceux de la première vague de pays et ceux des pays juste soumis à une évaluation de leur potentiel de programmation conjointe. Cet accueil prudent est probablement dû à un manque de connaissances de cette initiative même, un état de fait encore renforcé par la faible compréhension, parmi les parties prenantes nationales, des procédures et structures internes de l'UE.

L'une des préoccupations largement répandues parmi les gouvernements des pays partenaires est que la programmation conjointe, en permettant aux États membres de l'UE de « s'approprier » les activités des institutions de l'UE comme étant les leurs, inciterait les États membres à réduire leurs propres niveaux d'aide.[30] Cela pourrait valoir pour certains pays, mais certainement pas pour tous. Jusqu'ici aucun élément ne vient confirmer l'existence d'une corrélation directe entre programmation conjointe et stratégies de sortie de l'aide au niveau de l'UE ou des États membres. Dans la pratique, même si certains États membres ont en effet développé des stratégies de sortie de l'aide pour les pays à revenu intermédiaire, et notamment dans certains pays où la programmation conjointe est mise en œuvre, il s'avère qu'il s'agit là de décisions prises bien avant le lancement de cette initiative. Les programmes d'aide coordonnée de l'UE, s'ils sont correctement planifiés, peuvent en fait contribuer à limiter les ruptures de continuité en matière de financement et assurer une transition plus souple vers de nouvelles modalités de coopération avec les gouvernements des pays partenaires. Certains gouvernements de pays à revenu intermédiaire qui s'attendent à une suppression progressive de l'aide des institutions de l'UE après 2020 l'ont compris et ont déjà demandé à l'UE de mettre en place un processus de programmation conjointe dans leur pays.

Jusqu'ici la programmation conjointe a parfois bénéficié d'un intérêt limité. Les gouvernements de certains pays partenaires y voient une procédure lourde et complexe de l'UE, à faible valeur ajoutée à court terme, qui ne ferait que dupliquer les efforts déjà existants de coordination des bailleurs et disperser les capacités déjà limitées des gouvernements à suivre ces processus. L'un des objectifs de la programmation conjointe étant justement de réduire le poids des tâches bureaucratiques, l'UE devrait communiquer plus clairement sur les intentions de ce processus et ses avantages potentiels à long terme. La programmation conjointe pourrait notamment permettre d'améliorer la qualité du dialogue politique entre le gouvernement du pays partenaire et la communauté des bailleurs de l'UE qui apportent une réponse aux priorités communes énoncées dans le document conjoint au lieu de se baser sur une myriade de différentes stratégies.

[30] Cette préoccupation est dans une certaine mesure liée à la politique de différenciation de l'UE, consignée dans le Programme pour le changement. Voir Keijzer et coll. (2012).

La troisième réaction à la programmation conjointe a été une prétendue indifférence. Les gouvernements qui tentent en « faisant jouer la concurrence » de maximiser le volume et la valeur de l'assistance qu'ils reçoivent ont surtout vu dans la programmation conjointe un processus par lequel l'UE et ses États membres « s'allient » contre eux, limitant ainsi leurs moyens de pression face aux bailleurs. La répartition accrue des tâches entre les bailleurs de l'UE pourrait réduire ce « marchandage de l'aide » – les gouvernements sont toujours réticents à préciser aux bailleurs « qui fait quoi ». La programmation conjointe n'empêche pas la mise en œuvre bilatérale de la coopération, qui continue à exister entre le gouvernement et les bailleurs. En outre, comme le montrent certains les premiers exemples tels que l'Éthiopie, le processus de définition de la répartition des tâches peut intervenir à une phase ultérieure. Le cas du Rwanda montre que les gouvernements déjà en première ligne en matière de coordination des bailleurs sont plus enthousiastes et ne demandent qu'à engranger les bénéfices potentiels de cette nouvelle initiative.

Pour finir, dans le prolongement des exigences générales de la programmation de l'UE et des engagements internationaux sur l'efficacité de l'aide, il convient d'associer à ce processus les parties prenantes nationales et locales, au-delà des gouvernements nationaux. Cet exercice est actuellement dans la phase au cours de laquelle les acteurs de la société civile sont informés de cette initiative (généralement dans le cadre de la programmation de l'ICD et du 11^{e} FED, comme cela a été le cas pour le Ghana), mais on ne leur demande pas systématiquement d'y participer. Une partie de la société civile considère la programmation du 11^{e} FED comme étant une procédure extrêmement formelle entre la délégation de l'UE et le gouvernement du pays partenaire, et estime ne disposer que d'une faible marge pour participer à ce processus.[31] Il existe cependant des exemples dans lesquels cette participation se révèle possible par le biais de consultations et de séminaires, comme cela a été le cas lorsque la délégation de l'UE en Éthiopie a accepté que les ONG forment un petit groupe de consultation d'une dizaine de membres en vue d´apporter une contribution à la programmation du 11^{e} FED.[32] La mesure dans laquelle la société civile sera réellement entendue reste incertaine et devra être évaluée au cas par cas.

6. Quels résultats et quels futurs défis pour la programmation conjointe?

Dans les mois et les années à venir, la programmation conjointe sera confrontée à un certain nombre de défis qui seront autant de tests de la volonté de l'UE et des États membres de non seulement mettre en œuvre cette initiative mais aussi, de manière plus générale, de faire la démonstration de leur attachement à un renforcement de leur action extérieure collective, et à une amélioration de sa cohérence, au service d'objectifs de développement.

Il sera d'une importance critique que cette initiative puisse fournir des résultats tangibles afin de dissiper les doutes des parties prenantes européennes, des gouvernements des pays partenaires, ainsi que des acteurs non-étatiques locaux (des résultats tangibles qui peuvent également inciter des bailleurs non-UE à s'associer à cette initiative). Alors que l'évolution du paysage de l'aide et l'importance croissante des économies émergentes dans les pays en développement donnent une pertinence additionnelle aux efforts de l'UE pour apporter une réponse plus coordonnée, l'implication d'importants bailleurs bilatéraux à l'extérieur de l'UE et d'agences multilatérales non-UE reste limitée.

Des résultats ont déjà été obtenus, tels que par exemple l'utilisation par les États membres d'un document conjoint pour l'Éthiopie qui remplace leurs documents de stratégie bilatérale ou leur sert de référence principale. Il ne faut pas oublier cependant que cette initiative en est encore à ses premiers pas et que ces développements sont le fruit de longs processus (entamés au début 2012), souvent dans la voie ouverte par les initiatives précédentes de coordination des bailleurs,[33] et peuvent en effet renforcer l'élan et la légitimité de la programmation conjointe.[34] L'établissement d'une claire feuille de route claire détaillant les

[31] Voir également Concord (2013).
[32] Voir Concord (2013).
[33] En Éthiopie, les bailleurs préparaient une Stratégie conjointe d'aide depuis 2011. Voir HTSPE (2011).
[34] Voir HTSPE (2011).

étapes à entreprendre dans les phases suivantes pourrait être un instrument particulièrement utile pour pérenniser l'intérêt porté à la programmation conjointe. Une telle feuille de route a été établie pour l'Éthiopie et est actuellement en préparation dans plusieurs autres pays.

Si l'on veut que la programmation conjointe ne reste pas un simple « exercice sur le papier », il faut qu'elle débouche sur une meilleure répartition des tâches entre les bailleurs de l'UE et serve de base au choix des secteurs retenus pour l'aide au développement. Les bailleurs de l'UE se sont montrés quelque peu réticents à s'engager dans cette phase du processus, car ils sont peu disposés à abandonner des secteurs dans lesquels ils ont déjà investi des fonds, mais où ils se heurtent aux priorités définies par les services centraux de l'UE. Le risque est, s'il n'y a pas parmi les bailleurs de volonté politique pour se retirer de secteurs surchargés, que cet exercice ne mène qu'à une confirmation du statut quo, ou bien qu'il incite les bailleurs aux programmes de taille modeste à couvrir les ruptures de continuité en matière de financement en modifiant leurs priorités.

Une plus forte appropriation par les gouvernements partenaires, par exemple par le biais de leur rôle de coprésidence des groupes de travail sectoriels, pourrait pousser les bailleurs à rechercher des résultats tangibles. Mais cela ne sera sans doute pas suffisant. Un certain nombre de défis, apparemment techniques, liés à la répartition des tâches recèlent en fait d'importantes implications politiques pour les États membres de l'UE. Ils ont déjà été identifiés dans certains des pays pionniers et portent entre autres sur la nécessité d'une approche convenue d'un commun accord pour définir les secteurs des interventions de coopération, ainsi que sur la nécessité d'utiliser des instruments bénéficiant d'un large consensus pour évaluer l'avantage comparé de chaque bailleur. Ce sera là le vrai test de la volonté politique des acteurs : sinon, la programmation conjointe risque tout simplement de venir allonger la liste des mécanismes de coordination des bailleurs n'ayant que peu d'influence en pratique.

Conclusion

La programmation conjointe, encore dans une phase initiale, pourrait avoir un impact significatif sur la manière dont évolueront l'action extérieure et la politique de développement de l'UE au cours de la décennie à venir, puisqu'elle est maintenant mise en chantier dans une bonne quarantaine de pays. Elle vise en premier lieu l'amélioration de l'efficacité de l'aide et de la coordination de l'UE, mais comporte également un intéressant potentiel pour accroître la visibilité et l'influence de l'UE au sens où elle fournit une base pratique permettant de donner forme à l'engagement politique d'une plus grande cohérence de l'action extérieure de l'UE.

Cette initiative a bénéficié d'un intérêt substantiel, renforcé par le soutien apporté, et notamment les engagements politiques au plus haut niveau et un certain nombre de mesures pratiques ces deux dernières années. Les processus de programmation conjointe se trouvent cependant confrontés à un nombre de défis déjà clairement identifiés. Certaines des préoccupations exprimées par nos interlocuteurs sont liées au manque de clarté sur la portée et les objectifs de ce processus. La programmation conjointe n'est pas un jeu à somme nulle, sans gagnants ni perdants. Une communication claire de la part des services centraux en Europe sur la nature et les objectifs de cet exercice, dans le prolongement des efforts déjà entrepris, pourrait permettre à toutes les parties prenantes (gouvernements et sociétés civiles dans les pays en développement, bailleurs de l'UE et ONG) de mieux comprendre les bénéfices qu'ils peuvent retirer de cette nouvelle approche. Pour les administrations dans les pays partenaires, le renforcement de l'harmonisation européenne et de l'alignement sur leurs propres priorités de développement, ainsi que la synchronisation avec leurs propres plans de développement, contribueraient à alléger notablement le poids des complexes procédures de coordination et de reddition de comptes. Pour les bailleurs de l'UE, cela réduirait les coûts de transaction, renforcerait la visibilité et l'impact des efforts des bailleurs de l'UE et contribuerait à la réalisation des engagements pris en matière d'efficacité de l'aide.

La programmation conjointe est un processus déterminé par le contexte. Si les clarifications et les communications venant du siège central et des capitales européennes sont extrêmement utiles, les exemples du Ghana et de l'Éthiopie montrent que la programmation conjointe prend forme de manière différente d'un pays à l'autre. On l'observe aussi dans les exemples des autres pays se lançant dans la programmation conjointe. Les conditions locales ont une influence non négligeable sur ce processus et à cet égard, il faut souligner que les directives du haut vers le bas peuvent facilement être contreproductives. Des ressources appropriées au niveau du terrain et une délégation adéquate de pouvoirs aux services dans le pays partenaire sont des conditions indispensables si l'on veut que les délégations et les ambassades de l'UE puissent engager et mettre en œuvre de manière efficace les processus de programmation conjointe.

En fin de compte, seuls les résultats tangibles et les succès obtenus stimuleront la participation et l'intérêt des parties prenantes. C'est pour cette raison qu'il est également essentiel de disposer d'instruments de suivi et de partager les enseignements tirés des premières expériences. Pour réussir, la programmation conjointe doit dès ses premières phases apporter la démonstration de sa capacité à générer des résultats concrets dans au moins deux domaines qui requièrent tous deux une claire volonté politique de tous les acteurs : l'adoption du document conjoint remplaçant les documents de programmation bilatérale des États membres de l'UE et une réelle répartition des tâches en adéquation avec ces stratégies conjointes. La synchronisation avec les stratégies de coopération nouvellement adoptées par certains pays ou la prise en compte de ces stratégies par le biais de révisions peut également être particulièrement bénéfique. La réalisation de ces résultats est impérative pour le soutien à ce processus, mais en fin de compte le succès de la programmation conjointe de l'UE dépend de sa capacité à permettre une meilleure contribution de l'UE aux objectifs de développement tout en renforçant l'action extérieure de l'UE.

Bibliographie

Ad Hoc Working Party on Harmonisation. 2004. Report: *Advancing Coordination, Harmonisation and Alignment: the contribution of the EU*. Brussels, 15 November 2004. http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st14/st14670.en04.pdf

Austrian Development Cooperation with Ethiopia, accessed in May 2013. http://www.entwicklung.at/laender-und-regionen/ostafrika/aethiopien/

Bigsten, A.L., Platteau, J.P., Tengstam, S. 2011. *The Aid Effectiveness Agenda: The benefits of going ahead.* Gothenburg: SOGES.

Buercky U. and Knill P. 2009. 2nd Monitoring Report of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour. A Product of the EU-Technical Seminar on Aid Effectiveness. 30 November 2009. http://www.oecd.org/development/effectiveness/45488935.pdf

Busan 4th High Level Forum on Aid Effectiveness. 2011. *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*. Busan, 29 November – 1 December 2011.

Commission of the European Communities. 2006. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Increasing the Impact of EU Aid: a common framework for drafting Country Strategy Papers and Joint Multiannual Programming. (COM(2006) 88). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0088:FIN:EN:PDF

Commission of the European Communities. 2007. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy, COM(2007) 72final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:EN:PDF

Concord. 2013. *EEAS Review 2013 Position.* http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/Newsletter_Bilder/2013/Maerz_2013/Zu_3_Concord_Position_EEAS_Review2013_PRINT.pdf

Council of the EU. 2007. EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy – Conclusions. (9558/07).

Council of the EU. 2009. Council Conclusions on an Operational Framework on Aid Effectiveness, Brussels. (18 November 2009).

Council of the EU. 2011. EU Common Position for the 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 3124th Foreign Affairs Development Council meeting. (14 November 2011).

EC\EEAS. 2011. Joint Communication to the European Parliament and the Council – *Global Europe: A new Approach to financing EU external action*, Brussels, 7 December 2011, COM(2011) 865 final

European Commission, 2013*, The EU strengthens its joint development strategy in Mali and steps up its response,* 26 February 2013, IP/13/157, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-157_en.htm

European Commission. 2011. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the EESC and the CoR: Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change. COM(2011) 637. http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_en.pdf

European Union *Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy*. June 2009 http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EU_toolkit_division_travail_en.pdf

European Union, 2007, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, 2008/C 115/01. Brussels.

Ghana – EU Political Dialogue Meeting. *Joint Conclusions*. Accra: 3 July 2012. http://eeas.europa.eu/delegations/ghana/documents/press_corner/20120704_en.pdf

Görtz, S. and N. Keijzer. 2012. Reprogramming EU development cooperation for 2014-2020 - Key moments for partner countries, EU Delegations, member states and headquarters. (ECDPM Discussion Paper, 129). Maastricht: European Centre for Development Policy Management. www.ecdpm.org/dp129

High Level Seminar on Joint Programming, Brussels, 8 November 2012 http://www.rpfrance.eu/Seminaire_programmation_conjointe/

HTSPE. 2011. Joint Multi-Annual Programming: Final Report. Herts: HTSPE.

Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union. 2006. *Development Policy: 'The European Consensus'*. Official Journal of the European Union. 2006/C 46/01.

Keijzer, N. J. van Seters, B. Lein, F. Krätke and A. Montoute. 2012. Differentiation in ACP-EU cooperation: Implications of the EU's Agenda for Change for the 11th EDF and beyond, (ECDPM Discussion Paper 134).

OECD, 2005. Paris High Level Forum on Aid Effectiveness. 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/34428351.pdf

République d'Haïti – Union Européenne. 2012. Document révisé de stratégie pays et Programme indicative national pour la période 2011 – 2013

South Sudan, Joint EU/MS, Programming Document 2011-2013.

Wouters J., De Baere G., Van Vooren B., Raube K., Odermatt J., Ramopoulos T., Van Den Sanden T., Tanghe Y. March 2013. *The organisation and functioning of the European External Action Service: Achievements, challenges and opportunities* http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=90650

ECDPM *Notes d'information*
Les *Notes d'information* de l'ECDPM contiennent des conclusions et conseils, préparés et diffusés par les collaborateurs de l'ECDPM en réponse à des demandes spécifiques de ses partenaires. Elles visent à élargir la réflexion et le débat sur les grandes questions de politique liées à l'action extérieure de l'UE, en mettant plus particulièrement l'accent sur ses relations avec les pays du Sud.
Cette publication a bénéficié du soutien structurel des partenaires de l'ECDPM suivants : Pays-Bas, Belgique, Finlande, Irlande, Luxembourg, Portugal, Suède, Suisse, Autriche et Royaume-Uni.

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

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

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

European Centre for Development Policy Management
ecdpm