

N° 166

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 décembre 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, autorisant l'approbation de l'accord interne entre les représentants des **Gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,***

Par M. Henri de RAINCOURT et Mme Hélène CONWAY-MOURET,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2147, 2356 et T.A. 425

Sénat : 118 et 167 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN BREF RAPPEL HISTORIQUE : DES COLONIES AU PARTENARIAT	7
II. LE 11^{ÈME} FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT : 30,5 MILLIARDS D'EUROS POUR LES PAYS D'AFRIQUE, DES CARAÏBES ET DU PACIFIQUE	8
A. LES RESSOURCES DU FED : VERS UNE « NORMALISATION » DES CONTRIBUTIONS NATIONALES	9
B. UNE ALLOCATION DES RESSOURCES QUI CORRESPOND GLOBALEMENT AUX SOUHAITS DE LA FRANCE	10
1. <i>Vingt-neuf milliards d'euros pour les Etats ACP</i>	10
2. <i>365 millions pour les pays et territoires d'outre-mer</i>	11
3. <i>Un milliard pour les dépenses administratives de la Commission européenne</i>	13
4. <i>Une nette cohérence avec les priorités françaises</i>	13
III. DES QUESTIONS EN SUSPENS	15
A. UNE FUTURE BUDGÉTISATION DU FED ?	15
B. DES LOURDEURS DE GESTION QUI PÈSENT SUR LES PAYS PAUVRES	16
C. LES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE ET LES FAIBLESSES DE LA COORDINATION AVEC LES ETATS MEMBRES	18
EXAMEN EN COMMISSION	19
ANNEXE 1 - MEMBRES DU GROUPE DES ÉTATS D'AFRIQUE, DES CARAÏBES ET DU PACIFIQUE SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE COTONOU DU 23 JUIN 2000	27
ANNEXE 2 - EVALUATION DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT	29

« Exprimant leur détermination à apporter par leur coopération une contribution significative au développement économique, social et culturel des Etats ACP et au mieux-être de leurs populations, à les aider à relever les défis de la mondialisation et à renforcer le partenariat ACP-UE dans un effort visant à donner au processus de mondialisation une dimension sociale plus forte »

Considérant de l'accord de Cotonou signé le 23 juin 2000

Madame, Monsieur,

Le fonds européen de développement prend sa source dans le traité de Rome et la volonté de plusieurs pays européens, dont la France, de s'impliquer fermement dans le développement de l'Afrique. Aujourd'hui, la contribution française au FED représente le quart des crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Le 11^{ème} FED couvrira la période 2014-2020 et sera doté de 30,5 milliards d'euros, ce qui constitue un montant stable par rapport au précédent fonds. Comme pour le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, les négociations ayant abouti à l'accord interne instituant un 11^{ème} FED ont été longues et difficiles, en particulier en raison de la crise économique et budgétaire qui frappe l'Europe.

Dans ce contexte, le 11^{ème} FED va dans le bon sens, notamment en termes de priorités géographiques et sectorielles qui correspondent assez largement à celles que la France a définies dans sa récente loi d'orientation.

Certes, la gestion du fonds reste perfectible et pourrait être simplifiée pour améliorer l'efficacité de l'aide. En outre, la coopération entre la Commission européenne et les Etats membres pourrait être plus intense pour aboutir à une réelle programmation conjointe des actions et à une division utile et performante du travail entre les différents acteurs européens.

La contribution de la France au FED a récemment fait l'objet d'une évaluation par un cabinet extérieur mandaté par le Gouvernement. Les résultats de cette évaluation sont insérés en annexe du présent rapport.

I. UN BREF RAPPEL HISTORIQUE : DES COLONIES AU PARTENARIAT

Le traité de Rome prévoyait, en son article 131, que « *les Etats membres [de la Communauté économique européenne] conviennent d'associer à la Communauté les pays et territoires entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas des relations particulières* ». Le but de cette association était « *la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble* ». Cette association devait en premier lieu « *permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent* ».

La plupart de ces pays et territoires d'outre-mer constituaient des colonies qui ont accédé à l'indépendance dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur du traité de Rome. L'annexe IV du traité listait ainsi ces pays et territoires :

« *L'Afrique occidentale française comprenant : le Sénégal, le Soudan, la Guinée, la Côte-d'Ivoire, le Dahomey, la Mauritanie, le Niger et la Haute-Volta ;*

L'Afrique équatoriale française comprenant : le Moyen-Congo, l'Oubangui-Chari, le Tchad et le Gabon ;

Saint-Pierre-et-Miquelon, l'Archipel des Comores, Madagascar et dépendances, la Côte française des Somalis, la Nouvelle-Calédonie et dépendances, les Etablissements français de l'Océanie, les Terres australes et antarctiques ;

La République autonome du Togo ;

Le territoire sous tutelle du Cameroun administré par la France ;

Le Congo belge et le Ruanda-Urundi ;

La Somalie sous tutelle italienne ;

La Nouvelle-Guinée Néerlandaise. »

En outre, une convention spécifique annexée au traité de Rome concernait l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté. Elle prévoyait notamment la mise en place d'un « fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer » géré par la Commission européenne. **L'Allemagne et la France finançaient chacune 34,4 % des ressources allouées au premier fonds de développement**, qui couvrait une période de cinq années. Cette première clé de répartition des contributions révèle le caractère dérogatoire de ce fonds dont l'intérêt pour chaque Etat membre était d'abord lié à l'importance de ses colonies. Ainsi, on peut noter que la Belgique finance 12 % du fonds contre 6,9 % pour l'Italie.

**Répartition des contributions du premier « fonds de développement PTOM »
de la Communauté économique européenne**

Belgique	Allemagne	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas
12 %	34,4 %	34,4 %	6,9 %	0,2 %	12 %

Cette association des « PTOM » a changé de forme à la suite des mouvements de décolonisation et elle s'est inscrite dans une série d'accords internationaux régulièrement renouvelés : accords de Yaoundé dès 1963, de Lomé à partir de 1975 et de Cotonou depuis 2000 (voir en annexe la liste des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique [ACP] signataires de l'accord de Cotonou). L'accord de Cotonou¹, conclu pour une durée de vingt ans, vise à concilier trois aspects : la coopération économique et commerciale, le dialogue politique et l'aide au développement. Il s'appuie sur les principes d'appropriation par les pays ACP, de participation d'une gamme élargie d'acteurs (société civile...), de dialogue avant la coordination et de différenciation selon les besoins et les stratégies.

Ces différents accords se sont progressivement élargis géographiquement, notamment à la suite de l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté européenne, et ils se sont consolidés en traitant plus largement des aspects commerciaux et politiques. Le volet « aide au développement » de ces accords s'est traduit par dix fonds européens de développement (FED) qui se sont succédé entre 1959 et 2013.

**II. LE 11^{ÈME} FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT :
30,5 MILLIARDS D'EUROS POUR LES PAYS D'AFRIQUE, DES
CARAÏBES ET DU PACIFIQUE**

Les Etats membres de l'Union européenne ont signé, le 24 juin 2013, un « accord interne » instituant le 11^{ème} fonds européen de développement qui couvre la période 2014-2020. Dans le cadre de l'accord de partenariat ACP - UE signé à Cotonou en 2000, les objectifs poursuivis par ce 11^{ème} FED sont « *l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des Etats ACP dans l'économie mondiale* ». Ses considérants prévoient en outre : « *il y a lieu d'accorder un traitement particulier aux pays les moins avancés* ».

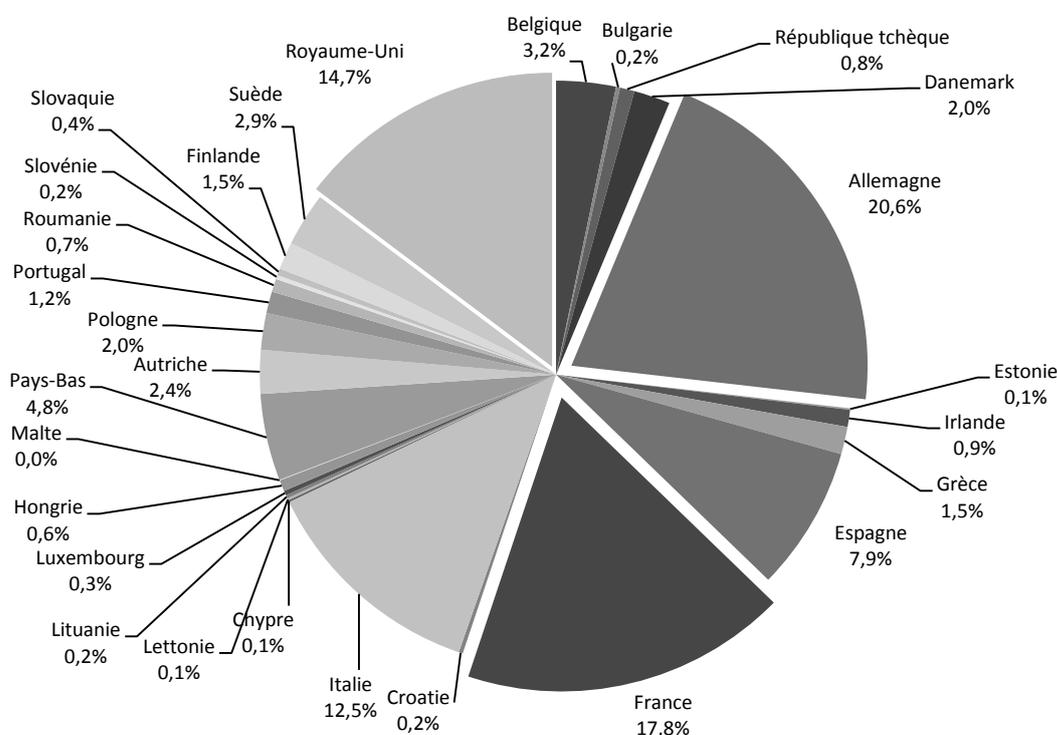
¹ Voir le rapport du Sénat n° 202 (2001-2002) de Mme Paulette Brisepierre, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 31 janvier 2002.

A. LES RESSOURCES DU FED : VERS UNE « NORMALISATION » DES CONTRIBUTIONS NATIONALES

Le 11^{ème} FED est doté d'un montant total de 30,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

Les clés de répartition entre les Etats membres de l'Union européenne ont été fixées dès les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 relatives au cadre financier pluriannuel de l'Union. Elles sont reprises à l'article 1^{er} de l'accord interne instituant le fonds.

Contribution des Etats membres de l'Union européenne au 11^{ème} FED



Le premier pays contributeur reste donc **l'Allemagne** avec **20,6 %** de l'enveloppe totale, puis viennent **la France (17,8 %)**, **le Royaume-Uni (14,7 %)**, **l'Italie (12,5 %)**.

La contribution de la **France** continue de diminuer pour s'aligner progressivement sur sa clé de contribution au budget général de l'Union européenne : elle contribuait au **9^{ème} FED (2000-2007)** à hauteur de **24,3 %** et au **10^{ème} FED (2008-2013)** à hauteur de **19,6 %**. Pour le **11^{ème} FED (17,8 %)**, sa contribution totale s'élèvera à **5,4 milliards d'euros**, soit **une moyenne annuelle de 776 millions**.

Globalement, les nouveaux Etats membres de l'Union européenne ont une contribution sensiblement inférieure dans le FED par rapport à leur part dans le budget général.

Peu de pays contribuent plus au FED, en pourcentage, **qu'au budget général** de l'Union européenne : la France, la Grèce et la Hongrie, mais **surtout les Pays-Bas et le Royaume-Uni**. Pour ces deux derniers pays, l'écart est important : la contribution nationale des Pays-Bas au budget général en représentait 3,8 % en 2013 et elle s'élève à 4,8 % dans le 11^{ème} FED, soit un point d'écart ; pour le Royaume-Uni, l'écart est encore plus sensible (11,7 % au budget en 2013 contre 14,7 % au 11^{ème} FED). Ces différences peuvent s'expliquer par les « corrections » dont bénéficient ces deux pays pour le financement du budget de l'Union européenne et qui n'existent pas pour le FED.

B. UNE ALLOCATION DES RESSOURCES QUI CORRESPOND GLOBALEMENT AUX SOUHAITS DE LA FRANCE

L'article 1^{er} de l'accord interne fixe également la répartition des ressources du FED.

1. Vingt-neuf milliards d'euros pour les Etats ACP

Selon l'article 2 de l'accord, les ressources allouées aux Etats ACP (29 milliards d'euros) sont réparties en quatre grandes catégories.

- Dans l'annexe IV de l'accord de Cotonou, l'Union européenne et le groupe ACP sont convenus de donner une place plus importante à **la programmation de l'aide**. Les partenaires doivent ainsi définir **une stratégie de coopération** fondée sur les objectifs de développement du pays bénéficiaire, une indication claire par la Communauté de l'enveloppe financière indicative dont il peut disposer sur cette période et **un programme indicatif national** au service de cette stratégie. Une révision régulière est prévue afin d'assurer un suivi de la coopération et de garantir son adéquation à l'évolution des besoins et des performances de chacun des pays ACP.

Les **programmes indicatifs nationaux**, dont la plupart ont déjà été adoptés, seront dotés de **21 milliards d'euros** et se concentreront sur trois secteurs d'intervention : l'agriculture et la sécurité alimentaire ; la gouvernance ; l'énergie.

- Reflet de l'importance donnée à la **coopération régionale** dans l'accord de Cotonou, les crédits destinés à ces sujets progressent sensiblement dans le 11^{ème} FED, puisqu'ils doublent quasiment, et atteignent **3,3 milliards d'euros**. La coopération régionale porte sur des actions qui profitent à et impliquent deux ou plusieurs Etats ACP ou la totalité de ces

Etats et/ou un organisme régional dont au moins deux Etats ACP sont membres. Un tiers de cette enveloppe sera destiné au financement d'infrastructures, 27 % à l'intégration régionale et près de 18 % aux ressources naturelles, à l'environnement et à l'agriculture.

- La **coopération dite « intra ACP et interrégionale »**, qui associe de nombreux Etats ACP ou la totalité d'entre eux, sera dotée de **3,6 milliards d'euros** ; elle est notamment destinée à financer l'appui structurel aux institutions et organes créés par l'accord de partenariat entre l'UE et les Etats ACP.

Une partie des ressources des programmes indicatifs nationaux et régionaux et de la coopération intra ACP pourra servir à couvrir des **besoins imprévus** et à atténuer les conséquences négatives à court terme des chocs exogènes, notamment pour financer une aide humanitaire ou d'urgence.

- Enfin, un montant de **1,1 milliard d'euros** sera alloué à la **Banque européenne d'investissement** (BEI) au titre de la « **facilité d'investissement** ». Egalement créée par le traité de Rome, la BEI est aujourd'hui la première institution financière multilatérale par le volume de ses prêts et emprunts. Selon l'accord de Cotonou, elle contribue au développement économique et industriel des Etats ACP et « *finance en priorité les projets et programmes productifs ou d'autres investissements visant à la promotion du secteur privé* ». La facilité d'investissement, créée en 2003, constitue l'un des instruments à la disposition de la BEI pour remplir cette mission : elle soutient des projets du secteur privé ou public marchand, avec une priorité sur l'appui des infrastructures et de la finance promouvant l'essor du secteur privé ; elle utilise des prêts, des garanties et divers autres instruments comme l'assistance technique.

Par ailleurs, l'article 4 de l'accord interne prévoit que la BEI ajoutera à la facilité d'investissement une « *somme indicative maximale* » de **2,6 milliards d'euros sous la forme de prêts** octroyés sur ses ressources propres, dont 2,5 milliards pour les Etats ACP et 100 millions pour les PTOM.

2. 365 millions pour les pays et territoires d'outre-mer

Fruit de l'histoire, le FED continue de soutenir des actions et des projets situés dans des pays et territoires d'outre-mer qui ne sont pas des Etats tiers mais sont des territoires d'Etats membres de l'Union européenne. **Quatre Etats membres** sont concernés (Danemark, France, Pays-Bas et Royaume-Uni), au titre des territoires suivants : le Groenland, la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises, les îles Wallis-et-Futuna, Mayotte¹, Saint-Pierre-et-

¹ Selon la décision du Conseil européen 2012/419 du 11 juillet 2012, consécutive à la départementalisation de Mayotte, celle-ci cesse, à compter du 1^{er} janvier 2014, d'être un pays et

Miquelon, Aruba, les Antilles néerlandaises (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten), Anguilla, les îles Caymans, les îles Falkland, Géorgie du Sud et les îles Sandwich du Sud, Montserrat, Pitcairn, Sainte-Hélène et ses dépendances, le territoire de l'Antarctique britannique, les territoires britanniques de l'océan Indien, les îles Turks et Caicos, les îles Vierges britanniques, les Bermudes.

Comme l'indique la décision 2013/755/UE du Conseil du 25 novembre 2013 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne, dite « décision d'association outre-mer », « *le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le droit qui en est dérivé ne s'appliquent pas automatiquement aux PTOM, à l'exception de certaines dispositions qui le prévoient expressément. **Bien que les PTOM ne constituent pas des pays tiers, ils ne font pas non plus partie du marché unique** et ils doivent, sur le plan commercial, répondre aux obligations arrêtées à l'égard des pays tiers, notamment quant aux règles d'origine, au respect des normes sanitaires et phytosanitaires et aux mesures de sauvegarde* ».

Le FED peut apporter un appui financier aux actions relatives à des politiques et réformes sectorielles, au développement des institutions, au renforcement des capacités, à l'intégration des aspects environnementaux, à la coopération technique et à un soutien supplémentaire en cas de fluctuations des recettes d'exportation de certains biens et de services. Il peut également financer des aides humanitaires ou d'urgence.

Le montant global de 365 millions d'euros est réparti en trois catégories de dépenses :

- 351 millions sous la forme de subventions non remboursables pour le soutien programmable au développement à long terme, l'aide humanitaire, l'aide d'urgence, l'aide aux réfugiés et le soutien supplémentaire en cas de fluctuations des recettes d'exportation ainsi que pour l'aide à la coopération et à l'intégration régionales. Au sein de cette enveloppe, 229,5 millions seront destinés aux PTOM et 100 millions pour soutenir la coopération et l'intégration régionales ;

- 5 millions pour financer les bonifications d'intérêts et l'assistance technique ;

- 8,5 millions pour des études ou des actions d'assistance technique, ainsi que pour l'évaluation du programme.

On peut noter avec satisfaction que la proposition initiale de la Commission n'attribuait que 306 millions d'euros aux PTOM ; les négociations entre Etats membres ont permis d'augmenter sensiblement cette proposition.

territoire d'outre-mer pour devenir une région ultrapériphérique. L'île est donc désormais éligible au FEDER et non plus au FED.

3. Un milliard pour les dépenses administratives de la Commission européenne

L'article 6 de l'accord interne détaille les ressources du FED qui couvrent les coûts liés à la programmation et à la mise en œuvre qui ne sont pas prévus dans les autres documents et volets de programmation. Il s'agit notamment des activités de préparation, de suivi, de contrôle, de tenue des comptes, d'audit et d'évaluation, d'activités de recherche, des dépenses liées aux réseaux informatiques ou des dépenses d'appui administratif tant au siège que dans les délégations de l'Union européenne.

La Commission européenne fournira tous les deux ans des informations sur la manière dont ces ressources sont dépensées « *et sur des efforts supplémentaires à déployer pour obtenir des économies et des gains en termes de rendement* ».

Ces frais administratifs progressent sensiblement entre les 10^{ème} et 11^{ème} FED ; ils passent ainsi de 1,9 % à 3,45 %. Dans sa proposition initiale, la Commission européenne demandait une hausse encore plus importante qui aurait porté la part des dépenses administratives à 5 % du FED. Les négociations entre les Etats membres ont permis de modérer cette demande. La part de ces frais reste raisonnable ; elle est inférieure par exemple aux frais de gestion demandés par la BEI (4 %) ou à la part des dépenses administratives dans le budget général de l'Union européenne (6,4 % dans la programmation financière 2014-2020).

4. Une nette cohérence avec les priorités françaises

La part de l'aide allant aux pays les moins avancés passera de 76 % dans le 10^{ème} FED à 80 % dans le 11^{ème} et la part allouée aux pays fragiles augmentera également sensiblement.

En outre, avec un total de **5,9 milliards d'euros**, les **seize pays pauvres prioritaires (PPP) définis par la France¹**, notamment dans la loi d'orientation relative à la politique de développement et de solidarité nationale de juillet 2014, concentreront **19,4 % des ressources du FED**. Le Gouvernement s'estime satisfait de cet équilibre, d'autant que pour le Mali, le Burkina Faso, le Niger - trois pays en crise ou qui connaissent des difficultés particulièrement fortes - et le Bénin, l'enveloppe progresse de 10 % par rapport au FED précédent. En outre, cinq des PPP français feront partie des dix pays les plus aidés.

¹ Bénin, Burkina Faso, Burundi, Djibouti, Comores, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Tchad, Togo et Sénégal.

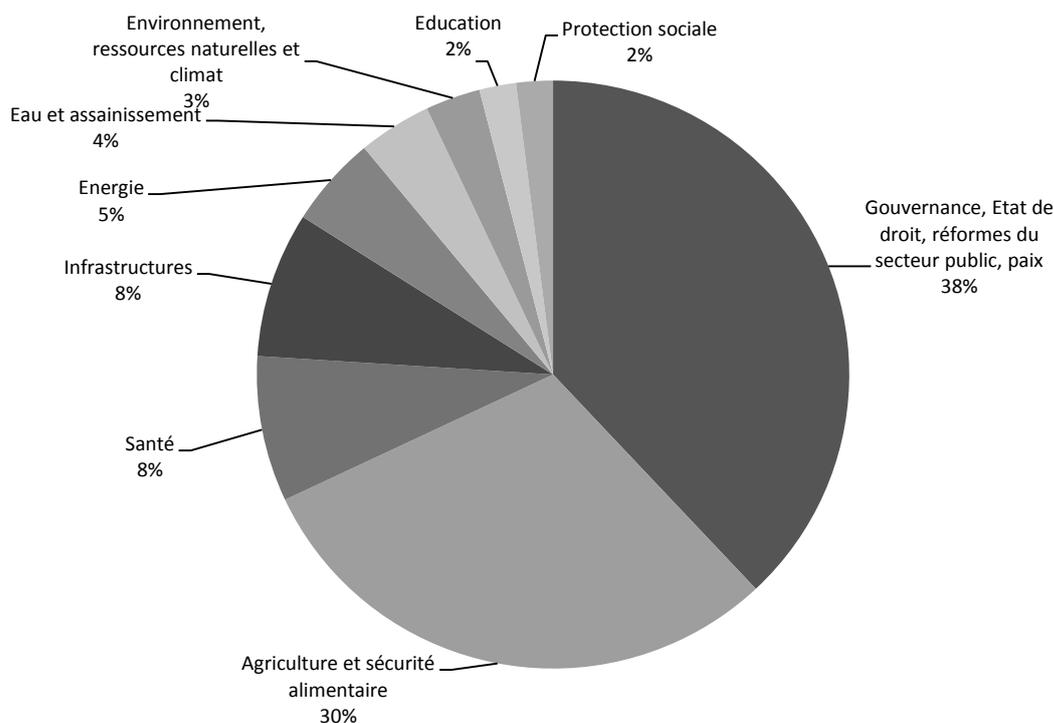
Dix premiers pays aidés	Allocation initiale du 11 ^{ème} FED (en millions d'euros)
Ethiopie	745
Mozambique	734
Tanzanie	626
Burkina Faso	623
Rép. démocratique du Congo	620
Mali	615
Niger	596
Ouganda	578
Malawi	560
Madagascar	518

En grisé, les pays pauvres prioritaires au sens de la France.

Source : ministères des affaires étrangères

Outre la concentration géographique des aides, qui correspond aussi à une priorité de la politique française de développement, les secteurs d'intervention seront également concentrés, en particulier dans les pays pauvres prioritaires.

Secteurs d'intervention dans les programmes indicatifs nationaux des seize pays pauvres prioritaires au sens de la France



III. DES QUESTIONS EN SUSPENS

A. UNE FUTURE BUDGÉTISATION DU FED ?

Dès le traité de Rome, la question de l'intégration ou non du FED dans le budget général de l'Union européenne s'est posée. Dans ses conclusions des 7 et 8 février 2013 sur le cadre financier pluriannuel, le Conseil européen indiquait : *« l'assistance de l'Union aux pays ACP a traditionnellement été financée en dehors du budget général pour des raisons historiques et juridiques. Dans les circonstances actuelles, l'accord de Cotonou venant à échéance en 2020, le FED restera en dehors du CFP 2014-2020. Il est noté que la Commission a l'intention de proposer la budgétisation du FED à partir de 2021 »*.

On l'a vu précédemment, une « budgétisation » du FED aurait des conséquences financières qui sont devenues de moins en moins prégnantes au fil des années, les clés de répartition se rapprochant peu à peu. Pour autant, les Pays-Bas et le Royaume-Uni verraient ainsi leur contribution diminuer sensiblement, au détriment de la majorité des nouveaux pays membres. De ce fait, une budgétisation du FED nécessiterait de **régler parallèlement la question du « chèque britannique »**, au risque d'en amplifier les conséquences sur le financement du budget communautaire.

Pour autant, cette budgétisation apporterait deux séries d'avantages.

D'une part, elle accroîtrait **la transparence du fonds et son contrôle par les Parlements**, notamment le Parlement européen, puisque les procédures de l'Union sont de ce point de vue plus complètes et plus satisfaisantes.

D'autre part, elle permettrait de **lutter contre l'éparpillement des instruments communautaires** liés à l'aide extérieure. Au sein du cadre financier pluriannuel 2014-2020, l'Union européenne a décidé de mettre en place de nombreux programmes s'insérant dans la rubrique « L'Europe dans le monde », notamment :

- la politique étrangère et de sécurité commune (1,3 milliard d'euros) ;
- l'aide humanitaire et la formation des volontaires (6,8 milliards) ;
- la protection civile et le centre européen de réaction d'urgence (145 millions) ;
- l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme dans les pays situés en dehors de l'Union (1,3 milliard) ;
- l'instrument européen de voisinage qui est destiné aux pays de la Méditerranée, du Caucase et du Moyen-Orient (15,4 milliards) ;

- l'instrument d'aide de préadhésion pour les pays candidats pendant la période de préparation à leur entrée dans l'Union (11,7 milliards) ;

- l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix pour la prévention des crises ou la réaction aux situations de crise à travers le monde (2,3 milliards) ;

- l'instrument de partenariat qui soutient la dimension externe de politiques internes à l'Union et qui vise à relever les grands défis mondiaux (1 milliard).

Surtout, l'Union européenne a mis en place, de longue date, **un instrument de financement de la coopération au développement (ICD)** qui vise à lutte contre la pauvreté dans **les pays en développement autres que ceux aidés par le FED**. Cet instrument est doté de **19,7 milliards d'euros** pour la période 2014-2020.

De ce fait, **deux instruments distincts, gérés par la Commission européenne au nom de l'Union, coexistent avec des ressources et procédures différentes**, l'un pour les pays ACP doté de 30,5 milliards d'euros, l'autre pour le reste des pays en développement doté de 19,7 milliards. Fruit de l'histoire, en particulier de ce qui est parfois appelé la « priorité africaine » de l'Europe, mais surtout conséquence des différences de contributions financières entre les Etats membres, cette dichotomie ne peut entraîner que **lourdeurs de gestion et complexité administrative**, que ce soit pour la Commission européenne ou pour les acteurs extérieurs qui mettent en place des projets selon des formes différentes selon le pays partenaire.

B. DES LOURDEURS DE GESTION QUI PÈSENT SUR LES PAYS PAUVRES

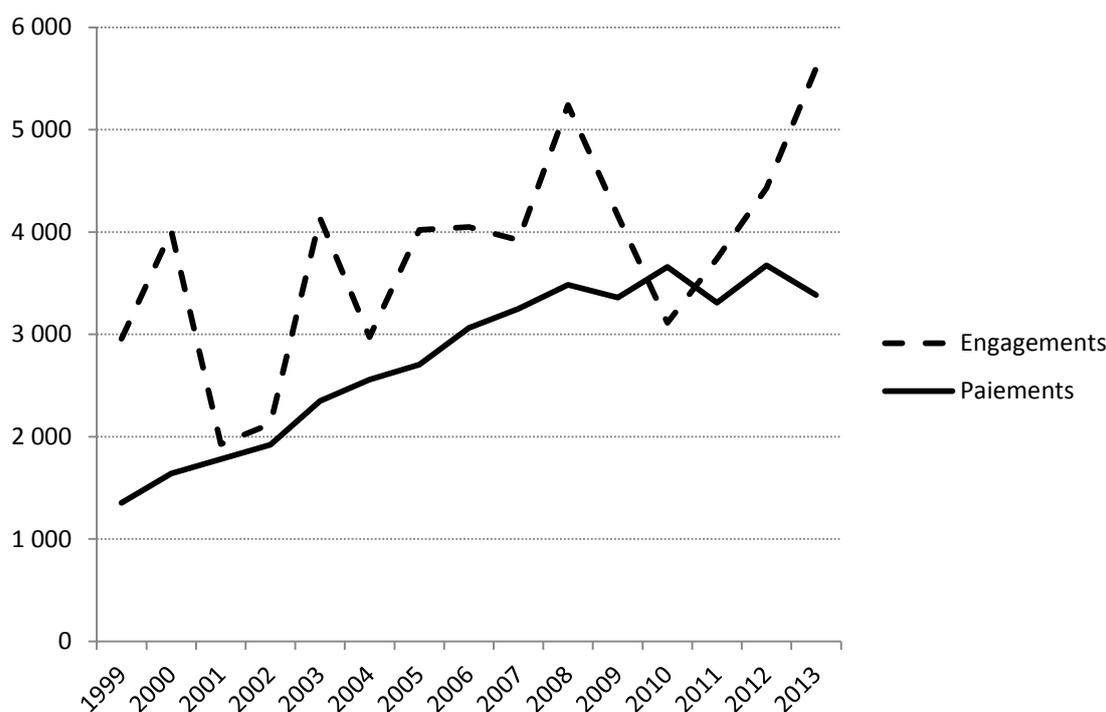
Déjà dans son rapport sur l'accord de Cotonou¹, votre commission indiquait que « *l'aide européenne souffre d'une faiblesse majeure : l'excessive lenteur des décaissements* ». Malgré les progrès réalisés en la matière, le dernier rapport de certification des comptes du FED montre qu'**au 31 décembre 2012, seules 66 % des dotations des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED** avaient été décaissées. Or le 8^{ème} FED couvrait la période 1995-2000 et le 9^{ème} la période 2000-2007. Certes, la quasi-totalité des ressources du 10^{ème} FED ont été « engagées » au 31 décembre 2013, le taux de décaissement reste cependant de 66 % à cette date.

Sur longue période, il existe ainsi un décalage persistant, variable selon les cycles de reconstitution du fonds, entre les engagements et les paiements. A l'exception de l'année 2010, les engagements sont toujours sensiblement supérieurs aux paiements.

¹ Rapport précédemment cité : n° 202 (2001-2002) de Mme Paulette Brisepierre, déposé le 31 janvier 2002.

En 2013, dernière année du 10^{ème} FED, les paiements sont inférieurs de presque deux milliards d'euros aux engagements, ce qui peut apparaître contradictoire en fin de programmation financière.

Engagements et paiements bruts du FED sur 1999-2013
(en millions d'euros)



Source : communication de la Commission européenne au Conseil – Informations financières sur le FED, COM (2014) 350.

En 2013, lors de l'examen par les pairs de la coopération européenne en matière de développement, les membres du **Comité d'aide au développement de l'OCDE** ont certes noté les mesures d'amélioration prises par l'Union européenne, mais ils ont aussi relevé qu'elle devait « *alléger la charge administrative qui pèse sur ses partenaires et ses personnels afin de renforcer l'impact du programme* ». Ainsi, « *les partenaires et les agents de terrain conviennent que les procédures sont encore lourdes, ce qui ralentit la mise en œuvre des programmes tout en imposant des contraintes à des partenaires disposant de capacités limitées* ». Ou encore : « *les processus – en particulier l'approbation et la passation des marchés – demeurent complexes et lourds. Les procédures sont longues, compliquées et ne sont pas semblables pour tous les instruments* ».

C. LES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE ET LES FAIBLESSES DE LA COORDINATION AVEC LES ETATS MEMBRES

L'examen par l'OCDE de la politique européenne de développement mettait également en avant, en 2013, la nécessité d'**établir clairement les compétences** de chacune des institutions de l'Union européenne, ainsi que celles des différents organes de la Commission, principalement la direction générale chargée du développement et de la coopération (DG DEVCO), le service européen d'action extérieure (SEAE) et le service d'aide humanitaire et de protection civile (ECHO).

Il évoque « *un système institutionnel complexe* » consécutif à la mise en place du service européen d'action extérieure par le traité de Lisbonne. Il indique notamment :

« *Les institutions de l'Union européenne ont été l'objet, ces deux dernières années, d'une restructuration importante. Les **risques** inhérents à ces processus de changement sont notamment : (i) **un partage flou des responsabilités**, en particulier en ce qui concerne la programmation des activités ; (ii) la superposition ou le mauvais alignement des procédures et activités ; (iii) **un manque de clarté** concernant tant les personnes à contacter pour obtenir un soutien que la structure hiérarchique – aussi bien pour le personnel de terrain que pour les partenaires extérieurs – ; et (iv) **une perte de compétences** ».*

Les ressources du FED sont gérées sous trois formes principales : une gestion centralisée par la Commission ; une gestion décentralisée, la Commission déléguant certaines tâches d'exécution à des pays tiers ; une gestion avec des organisations internationales.

Ainsi, depuis 2012, l'Union européenne et ses Etats membres tentent de mieux coordonner leurs actions, en particulier via une « **programmation conjointe** ». Cette programmation a certes permis une discussion et une analyse formulée en commun sur les priorités et la situation des pays ACP, mais elle **ne va pas jusqu'à organiser une réelle division du travail**. Sur la période 2008-2012, la Commission européenne n'a délégué la gestion de crédits aux agences des Etats membres que pour un montant de 700 millions d'euros, alors que, sur la même période, elle versait plus de 3 milliards d'euros à des organisations internationales.

Pourtant, **déléguer davantage de crédits à un Etat membre pourrait avoir un intérêt politique et stratégique indéniable pour l'Europe tout en renforçant l'efficacité de l'aide**. Il reste donc clairement un problème d'articulation entre les actions menées par l'Union européenne et celles menées par les Etats membres.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 décembre 2014, sous la présidence de M. Jacques Gautier, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le rapport de M. Henri de Raincourt et de Mme Hélène Conway-Mouret et le texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 118 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord interne entre les représentants des Gouvernements des Etats membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteur. – Dès le traité de Rome en 1957, la Communauté économique européenne a créé un « Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer ». Il faut dire qu'à l'époque, ces PTOM, pas encore indépendants, recouvraient une grande partie de l'Afrique... La France a fortement milité à l'époque pour intégrer dans le processus européen ses colonies d'alors ; comme les autres pays fondateurs étaient moins concernés, le fonds a été institué hors du cadre de droit commun de la CEE.

Après le mouvement d'indépendance, la Communauté européenne a conclu avec les Etats d'Afrique, de Caraïbes et du Pacifique (ACP) des conventions de coopération régulièrement renouvelées : Yaoundé dès 1963, Lomé à partir de 1975 puis Cotonou depuis 2000. Au fil des années, ce partenariat s'est consolidé et élargi, notamment aux aspects commerciaux et politiques. Aujourd'hui, l'accord de Cotonou regroupe les 28 Etats membres de l'Union européenne et 78 Etats ACP.

Le Fonds européen de développement constitue à la fois le bras financier de l'accord entre l'Union européenne et les Etats ACP et le principal instrument dont l'Union dispose en matière d'aide au développement. Il est institué dans un accord international spécifique, renouvelé périodiquement, et c'est ce texte que nous sommes aujourd'hui amenés à examiner.

Il institue le 11^{ème} FED qui couvre la période 2014-2020 et qui s'inscrit dans la continuité du précédent. Ses objectifs sont : « l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des Etats ACP dans l'économie mondiale ». En outre, il doit accorder « un traitement particulier aux pays les moins avancés ».

Les ressources du FED s'élèveront à 30,5 milliards d'euros sur la période, ce qui représente un montant stable par rapport à la programmation précédente, en tenant compte du fait que le 11^{ème} FED couvre sept exercices contre six pour le précédent fonds. Certains estiment que ce montant global n'est pas suffisant mais préserver ce niveau d'aide dans le contexte de crise économique en Europe constitue déjà un effort qui ne doit pas être négligé.

Comme le FED n'est pas inclus dans le budget européen, il obéit à des règles spécifiques fixées par l'accord lui-même, notamment en ce qui concerne le niveau de contribution financière des Etats membres de l'Union. Il faut rappeler que, dans le premier FED, la France et l'Allemagne finançaient à parité 69 % du fonds (34,4 % chacun), l'Allemagne ayant accepté d'accompagner la France qui était à l'époque la principale intéressée. Peu à peu, les clés de répartition des contributions se sont rapprochées de celles du budget de l'Union européenne.

Pour le 11^{ème} FED, l'Allemagne sera le premier contributeur (20,6 %), la France le deuxième (17,8 %) puis viennent logiquement le Royaume-Uni et l'Italie. Ainsi, la contribution française devrait s'élever à 5,4 milliards d'euros au total soit environ 776 millions par an. Notre contribution au FED représente le quart des crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Cette nouvelle programmation financière poursuit donc la tendance à la « normalisation » du FED. D'une part, sa durée a été étendue à sept ans pour que son terme corresponde à celui de la programmation financière de l'Union européenne. D'autre part, on l'a vu à l'instant, les clés de répartition se rapprochent de celles du budget général. Ces deux éléments permettent d'envisager, comme l'a d'ailleurs annoncé la Commission européenne, une budgétisation du FED pour la prochaine période de programmation, à compter de 2021.

Ce débat, à peu près aussi vieux que le FED, est très important pour trois raisons :

- financièrement, la budgétisation abaisserait encore la contribution de la France ;
- ensuite, elle renforcerait la transparence, le contrôle et la visibilité du FED, notamment vis-à-vis du Parlement européen ;
- surtout, elle accroîtrait la cohérence et la coordination des différents instruments dont dispose l'Union européenne en matière de développement.

Ce dernier point est le plus décisif. Aujourd'hui, les instruments d'aide extérieure de l'Union européenne sont éparpillés : le FED représente un peu moins du tiers de cette aide ; le reste est financé directement par le budget communautaire. Les principaux instruments en sont :

-
- l'instrument européen de voisinage (15,4 milliards pour 2014-2020) qui est destiné aux pays voisins (Méditerranée, Caucase et Moyen-Orient) ;
 - l'instrument européen de préadhésion (11,7 milliards) qui apporte un soutien financier aux pays candidats ;
 - l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (1,3 milliard) qui est destiné à tous les pays tiers ;
 - l'aide humanitaire (6,6 milliards) ;
 - ou encore l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (2,3 milliards).

Si l'on peut comprendre que ces différents instruments suivent des objectifs spécifiques, il en va différemment de « l'instrument de financement de la coopération au développement ». Celui-ci ne se distingue fondamentalement du FED que par son champ géographique : il vise également à lutter contre la pauvreté et couvre les pays en développement à l'exception de ceux couverts par le FED ou par l'instrument de voisinage. Il est doté de 19,7 milliards d'euros, soit environ les deux tiers des ressources du FED.

Si la commission européenne assure bien la gestion quotidienne du FED comme des autres instruments, il n'en reste pas moins que ce fonds et l'instrument de financement de la coopération au développement sont régis par des règles de procédure différentes, ce qui ne peut qu'ajouter complexité et lourdeur tant en interne que pour les acteurs extérieurs.

On ne peut donc que se réjouir du rapprochement progressif du FED et du budget communautaire, même s'il faut encore attendre 2021 pour voir atteint, le cas échéant, cet objectif.

Les ressources du FED se répartiront en trois grandes catégories.

Tout d'abord, 29 milliards (soit 95 %) seront alloués aux Etats ACP, dont 21 milliards pour les programmes nationaux de chacun de ces Etats, 3,3 milliards pour leur coopération régionale et 3,6 milliards pour des sujets d'intérêt suprarégional. La part de l'aide allant aux pays les moins avancés passera de 76 % dans le 10^{ème} FED à 80 % et la part allouée aux pays fragiles augmentera également sensiblement. En outre, les seize pays pauvres prioritaires définis par la France bénéficieront de 5,9 milliards d'euros, soit 20 % des ressources du FED, et cinq de ces PPP feront partie des dix pays les plus aidés (il s'agit du Burkina Faso, de la RDC, du Mali, du Niger et de Madagascar). Cette répartition géographique des crédits du FED correspond donc aux priorités de la France, ce dont il faut se féliciter. Dans le cadre de la volonté de concentrer l'aide pour en renforcer l'efficacité, trois secteurs principaux seront financés : l'agriculture et la sécurité alimentaire ; la gouvernance ; l'énergie.

Ensuite, 365 millions iront aux pays et territoires d'outre-mer. À ce titre, le FED contribuera au développement, pour la France, de la Nouvelle-Calédonie, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Wallis-et-Futuna et de la Polynésie.

Enfin, 1 milliard sera versé à la Commission européenne au titre des dépenses administratives. Ces frais de gestion représentent 3,4 % du montant total du FED, ce qui demeure raisonnable pour ce type de fonds. Dans le budget général de l'Union, les dépenses administratives représentent 6,4 % de la programmation financière 2014-2020.

Traditionnellement, le FED distribue très majoritairement des subventions, ce qui restera le cas pour 2014-2020. Depuis 2003 cependant, une partie des ressources est attribuée à la Banque européenne d'investissement (BEI) pour promouvoir, grâce à des prêts ou à des garanties, le secteur privé et lutter contre la pauvreté. Dans le 11^{ème} FED, cette « facilité d'investissement » gérée par la BEI s'élève à 1,1 milliard d'euros, enveloppe à laquelle la BEI devra ajouter 2,6 milliards d'euros de prêts sur ses ressources propres.

En outre, dans un document adopté en mai 2012 « Accroître l'impact de la politique de développement : un programme pour le changement », l'Union européenne a décidé de moderniser ses outils de financement, notamment en orientant une partie des crédits vers des mécanismes combinant subventions et prêts afin de créer un effet de levier. Pour cela, l'Union apporte des dons à des fonds fiduciaires, cela existe par exemple sur les infrastructures en Afrique, et ces fonds prêtent aux pays ou aux organisations régionales, ce qui permet de financer des projets beaucoup plus volumineux.

M. Henri de Raincourt, rapporteur. – Le ministère des affaires étrangères a commandé en 2013 une évaluation de la contribution de la France au FED, conduite par un cabinet de conseil extérieur qui a récemment rendu ses conclusions. Celles-ci sont globalement positives tant sur le FED que sur la place de la France, mais elles reprennent aussi des critiques régulièrement formulées à l'encontre du FED.

Côté positif, la masse critique du FED permet un impact important sur les projets de développement. En outre, ses ressources se sont progressivement concentrées sur moins de secteurs d'intervention et sa « ligne politique » apparaît plus claire pour les pays partenaires.

Le FED n'obéit pas au principe d'annualité, ce qui permet une meilleure efficacité de l'aide, mais rend également confuse l'exécution budgétaire car les différents FED se superposent. Aujourd'hui encore, la Commission continue d'exécuter des crédits correspondant au 9^{ème} FED qui s'est terminé en 2007.

Par ailleurs, depuis 2012, l'Union européenne et ses Etats membres tentent de mieux coordonner leurs actions, en particulier via une

« programmation conjointe ». Cette programmation a certes permis une discussion et une analyse formulée en commun sur les priorités et la situation des pays ACP, mais elle ne va pas jusqu'à organiser une réelle division du travail. Il est en particulier frappant de constater que, sur la période 2008-2012, la commission européenne n'avait délégué la gestion de crédits aux agences des Etats membres que pour un montant de 700 millions d'euros, alors que, sur la même période, elle versait plus de 3 milliards d'euros à des organisations internationales. Verser de telles sommes (environ 15 % du FED) aux organisations multilatérales apparaît comme une solution de facilité, même si cela peut être à nouveau justifié par l'effet de levier ; a contrario, il nous semble que déléguer les crédits à un Etat membre pourrait avoir un intérêt politique et stratégique indéniable pour l'Europe tout en renforçant l'efficacité de l'aide.

Il reste donc clairement un problème d'articulation entre les actions menées par l'Union européenne et celles menées par les Etats membres. Une meilleure coordination et un réel partage des tâches ressort plus, il est vrai, de la pratique que de l'accord lui-même... La question de la coopération se pose au niveau central mais aussi au niveau de chaque Etat ACP où le dialogue entre la délégation de l'Union et les Ambassades est assez hétérogène selon les personnalités et les engagements des uns et des autres.

Par ailleurs, même si la France n'est pas nécessairement un modèle en la matière, on peut s'inquiéter de l'organisation du pilotage de l'aide européenne. À la suite de la création par le traité de Lisbonne du service européen pour l'action extérieure, celui-ci partage avec la direction générale de la commission européenne chargée du développement et de la coopération la responsabilité de cette politique. Le SEAE est censé s'occuper de la stratégie et la DG-DEVCO de la gestion, mais la répartition des rôles n'est évidemment pas aussi tranchée et il existe une réelle difficulté à faire coexister les deux structures, placées sous des autorités différentes en raison du statut tout à fait particulier du SEAE. On peut également citer un autre organe de la commission, le service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission (ECHO) qui n'est pas rattaché à DEVCO.

Dans sa revue 2012 de la politique européenne de développement, le CAD de l'OCDE évoquait ainsi « un partage flou des responsabilités ». Il relevait aussi « des procédures encore lourdes qui ralentissent la mise en œuvre des programmes tout en imposant des contraintes à des partenaires disposant de capacités limitées », ainsi que « des processus complexes et lourds concernant l'approbation et la passation des marchés ».

La principale critique régulièrement faite au FED réside donc dans sa lourdeur et sa gestion bureaucratique. Les acteurs du développement mettent souvent en avant les délais très longs de décaissement effectif des subventions du FED. Certaines mesures ont été prises au fil des années pour améliorer cette situation mais ce constat reste assez partagé, la Commission européenne restant souvent plus attachée au respect des procédures qu'au

résultat sur le terrain. Ces lourdeurs sont surtout des handicaps pour les pays partenaires qui doivent mettre en place, quand ils le peuvent, des ressources humaines incroyables pour répondre aux demandes de la Commission et constituer les dossiers de demande de subvention.

Il serait particulièrement utile, sans sacrifier le contrôle et la lutte contre la fraude, de simplifier sensiblement ces procédures comptables qui détournent de facto des crédits d'intervention vers de la gestion administrative.

Quelques mots enfin sur une discussion qui a eu lieu entre les Etats membres durant les négociations en ce qui concerne les critères d'allocation et de conditionnalité de l'aide. Certains pays voulaient privilégier un petit nombre de critères macroéconomiques et mettre sensiblement l'accent sur les résultats du pays. La France a estimé que la question des besoins du pays devait rester centrale et ne pas être occultée par celle des performances. Il s'agit là aussi d'un débat ancien, qui a retrouvé une actualité avec les crises récentes au Mali, en Centrafrique ou au Burkina Faso. Si les questions de gouvernance, de droits de l'Homme ou de performance des pays sont essentielles, il faut aussi veiller à éviter de faire peser sur les populations une « double peine », qui serait profondément injuste.

En conclusion, nous vous proposons d'adopter le projet de loi autorisant la ratification de l'accord mettant en place le 11^{ème} FED. Cette nouvelle programmation financière va dans le bon sens : elle se rapproche d'une budgétisation complète et ses priorités géographiques et sectorielles correspondent assez largement à celles de la France. Certes, la gestion du FED reste perfectible et pourrait être simplifiée pour améliorer l'efficacité de l'aide. En outre, la coopération entre la Commission européenne et les Etats membres pourrait être plus intense et la Commission pourrait tout de même privilégier la délégation de crédits aux agences des Etats membres plutôt qu'aux organisations multilatérales.

Quelques mots toutefois sur le calendrier. L'accord entre l'Union et les Etats ACP a été formellement signé en juin 2013, ce qui est relativement tardif par rapport à la date d'entrée en vigueur qui, je vous le rappelle, est le 1^{er} janvier 2014. Ce retard est lié aux très difficiles négociations qui ont eu lieu sur le cadre financier général 2014-2020 car, pour la première fois, les deux exercices de négociations étaient liés, ce qui est par ailleurs positif.

Toutefois, le Gouvernement a mis une année entière avant de déposer le projet de loi de ratification. Déposé courant juillet dernier, ce projet a été adopté par l'Assemblée nationale le 20 novembre et inscrit à l'ordre du jour de notre assemblée la semaine prochaine, le 18 décembre. La France sera l'un des derniers Etats membres à ratifier cet accord, alors même que la politique de développement devrait être l'une de nos priorités. Heureusement, un dispositif transitoire faisant appel à des reliquats de crédits a été mis en place pour faire la jonction entre la fin du 10^{ème} FED et

l'entrée en vigueur effective du 11^{ème} FED, mais ce dispositif arrive au bout de ses capacités financières.

Notre commission regrette, depuis de très nombreuses années, l'important décalage qui existe entre la signature d'un accord par le Gouvernement et sa ratification, le Parlement étant cantonné à la portion congrue et souvent obligé d'examiner le projet de loi dans un délai extrêmement restreint. Je sais que le Président de la commission réfléchit à cette question ; ce texte constitue un nouvel exemple montrant que notre système administratif de ratification des traités peut s'améliorer...

Enfin, nous devons statuer sur la demande du Gouvernement d'examiner ce texte en procédure simplifiée en séance publique. En raison de tous les éléments indiqués précédemment, notamment le fait que ce 11^{ème} FED ne nous pose pas de difficulté particulière, nous vous proposons d'accéder à cette demande. Nous aurons de toute manière de nombreuses occasions de revenir, dans les années à venir, sur le fonds européen de développement qui mobilise une part importante de notre aide et des crédits de la mission « Aide au développement ».

M. Joël Guerriau. – Je retiens notamment de votre présentation la nécessité d'alléger la gestion bureaucratique du FED mais aussi la correspondance entre les priorités du fonds envers les pays pauvres, notamment en Afrique francophone, et les objectifs de la France. Par ailleurs, alors que Mayotte fait face à l'afflux d'une population misérable en provenance des Comores, quelles sont les aides du FED qui lui sont destinées ?

M. Robert del Picchia. – Pendant longtemps, les ressources du FED n'étaient pas dépensées ou alors avec énormément de retard. Où en sommes-nous aujourd'hui ?

M. Henri de Raincourt, rapporteur. – Effectivement, les crédits du FED sont dépensés lentement, notamment en raison des lourdeurs de gestion dont j'ai parlé à l'instant. Pour autant, les règles spécifiques du fonds, notamment l'absence d'annualité, permettent de dépenser cet argent, même de manière étalée sur de nombreuses années.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteur. – Pour le 10^{ème} FED qui couvre 2008-2013, seules 60 % des ressources étaient décaissées à la mi-2014.

M. Henri de Raincourt, rapporteur. – En ce qui concerne Mayotte, la France a obtenu de la Commission européenne et des autres Etats membres que les crédits qui lui sont destinés soient dorénavant inscrits sur le FEDER et non plus sur le FED, ce qui est la traduction communautaire de la départementalisation de ce territoire français.

M. Robert Laufoaulu. – D'un côté, Mayotte est en effet sortie des pays et territoires d'outre-mer au sens communautaire, ce qui explique son

éligibilité au FEDER. D'un autre côté, Saint-Martin a fait le mouvement inverse en entrant dans la catégorie des PTOM.

Lors des négociations sur le renouvellement du FED et du cadre financier de l'Union européenne, nous avons souhaité que les PTOM sortent du FED, tout simplement pour correspondre à la réalité : nous sommes des Européens. Il n'est pas légitime que nous soyons considérés comme des pays tiers. Nous souhaitons obtenir un statut proche de celui du Groenland. Finalement, cela nous a été refusé.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteur. – Il y a en effet une explication historique puisque le FED a été créé, sous l'appellation de fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer, à un moment où la France possédait encore des colonies en Afrique.

M. Henri de Raincourt, rapporteur. – Il n'est pas certain que le passage à un instrument strictement communautaire permette de préserver les financements existants. Nous revenons à la question des clés de contribution entre les Etats membres, qui restent différentes entre le FED et le budget général. Soyons bien conscients qu'une majorité de pays européens n'a pas de PTOM.

La commission adopte, à l'unanimité, le projet de loi autorisant la ratification de l'accord instituant le 11^{ème} fonds européen de développement.

**ANNEXE 1 -
MEMBRES DU GROUPE DES ÉTATS D'AFRIQUE,
DES CARAÏBES ET DU PACIFIQUE SIGNATAIRES
DE L'ACCORD DE COTONOU DU 23 JUIN 2000**

Afrique :

Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République Centrafricaine, Comores, République démocratique du Congo, République du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Ile Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Afrique du Sud, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Ouganda, Zambie, Zimbabwe.

Caraïbes :

Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Ile de la Dominique, République dominicaine, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Saint Kitts and Nevis, Sainte Lucie, Saint Vincent et les Grenadines, Suriname, Trinidad et Tobago.

Pacifique :

Iles Cook, Iles Fidji, Kiribati, Iles Marshall, Micronésie, Nauru, Niue, Palau, Papouasie Nouvelle Guinée, Samoa, Iles Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.

Cuba, la Somalie et le Timor-Leste font partie du groupe des pays ACP mais ne sont pas signataires de l'accord de Cotonou.

**ANNEXE 2 -
ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE
AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT**



ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSE

RAPPORT D'ÉVALUATION

n°130



Le rapport complet et ses annexes sont disponibles en ligne sur le site France Diplomatie

www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications/publications/enjeux-planetaires-cooperation/evaluations/

Ce document est la synthèse d'un rapport final établi à la demande du ministère des Affaires étrangères et du Développement international. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Remerciements

L'équipe d'évaluation remercie l'ensemble des personnes rencontrées et interrogées, en France et dans les pays partenaires visités, pour leur excellent accueil et leur disponibilité. L'expérience qu'elles ont fait partager et leur connaissance des politiques de coopération au développement, et du Fonds européen de développement en particulier, ont constitué des apports cruciaux pour la réalisation de cette évaluation.

Par ailleurs, les consultants remercient de manière particulière les membres du comité de pilotage pour leur participation active et leur contribution progressive à l'élaboration des différents rapports, ainsi que les participants à l'atelier de travail sur les recommandations organisé en avril 2014 pour leur contribution très utile à l'amélioration des recommandations de l'évaluation.

ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSE

Évaluation réalisée par :



Arnauld Bertrand (EY)
Marie Brunagel (EY)
Christina Castella (EY)
Ewelina Oblacewicz (EY)
Eric Tourres (Transtec)
Marion Zoroddu (EY)

Table des matières

1. Préambule	5
2. Efficacité du FED	7
2.1 Un instrument perçu comme de plus en plus efficace pour le développement des pays ACP	7
2.2 Un investissement appréciable de l'UE en faveur du respect des principes de l'efficacité de l'aide	8
3. Cohérence des priorités et complémentarité du FED avec l'aide bilatérale de la France	10
3.1 Une vision partagée des grands enjeux de la coopération au développement	10
3.2 Une convergence sectorielle relative entre le FED et les priorités de la coopération au développement de la France	10
3.3 Un effet de levier significatif pour les pays d'Afrique subsaharienne, mais une certaine perte de vitesse à l'échelle de l'aide européenne	11
3.4 Des avancées progressives vers une meilleure articulation du FED avec l'aide bilatérale des États membres, retardées par des enjeux de visibilité et d'influence	13
4. Influence de la France sur les orientations du FED	15
4.1 Une gouvernance du FED qui nécessite une mobilisation forte de l'ensemble des acteurs concernés pour assurer un suivi et une influence sur ses orientations	15
4.2 Une influence réelle de la France sur les orientations stratégiques du FED	17
4.3 Mais des leviers d'influence sous-utilisés, notamment en lien avec les acteurs sur le terrain	17
5. Retours pour la France	18
5.1 Un effet de retour positif pour l'Europe en termes de visibilité	18
5.2 Des bénéficiaires qui ne profitent pas directement à la France	18
5.3 Un retour économique non négligeable pour les entreprises françaises	18
6. Recommandations	19
6.1 Groupe de recommandations n° 1 : contribuer à renforcer le dialogue entre l'Union européenne et les États membres en matière de coopération au développement	19
6.2 Groupe de recommandations n° 2 : renforcer la cohérence et la complémentarité entre le FED et l'aide bilatérale	20
6.3 Groupe de recommandations n° 3 : renforcer le suivi du FED et mettre en place les conditions d'une influence française accrue	21
6.4 Groupe de recommandations n° 4 : soutenir l'affirmation de l'UE comme un partenaire du développement puissant, innovant et efficace	22
Sigles et abréviations	23

1. Préambule

La direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) a décidé de mener **l'évaluation de la contribution de la France au Fonds européen de développement (FED)**.

Créé en 1957 par le traité de Rome, le FED est **l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement aux États de la zone ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique)** et aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Conclu pour plusieurs années et mis en œuvre dans le cadre d'un accord intergouvernemental rattaché à l'accord de Cotonou (« accord de partenariat ACP-CE », signé en 2000 et révisé en 2005, puis en 2010), le FED soutient des actions dans différents domaines incluant le développement économique, le développement social et humain ainsi que la coopération et l'intégration régionales.

Le 10^e FED a couvert la **période 2008-2013** avec une enveloppe budgétaire de **22,6 milliards d'euros**, dont 21,9 milliards d'euros alloués aux 78 pays de la zone ACP (97 % du total¹).

Deuxième contributeur derrière l'Allemagne depuis le 10^e FED avec un apport de 4,434 milliards d'euros représentant 19,55 % de l'enveloppe, la France a marqué traditionnellement l'importance de son soutien au FED avec une contribution qui dépasse sa clé de répartition dans le budget communautaire (15,9 %). Dans le cadre du 11^e FED, la clé de contribution de la France diminuera pour s'établir à 17,81 % de l'enveloppe totale, fixée à 30,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Si les règlements financiers et de mise en œuvre ont été approuvés par les États membres (EM), le processus de négociation reste en cours à la date de la présente évaluation (juin 2014), et la ratification de l'accord interne pourrait s'étaler jusqu'au début de 2015².

L'axe communautaire de l'aide française se nourrit de relations constantes et d'une participation permanente de la France à la construction et à la mise en œuvre de la politique de développement de l'Union européenne (UE), tant par le biais du FED

que par le biais du budget général. Bien que leur part relative ait diminué au cours des dernières années, les instruments européens, au premier rang desquels le FED, constituent les premiers bénéficiaires de l'aide française transitant par des canaux multilatéraux, devant les fonds verticaux et les institutions financières internationales³ (IFI). **Le FED constitue ainsi l'un des principaux postes de dépense de l'aide publique au développement (APD) française, soit 7,4 % en 2013.**

La loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale consacre l'importance du FED dans la politique de développement de la France et souligne la nécessité de veiller à une bonne articulation entre cet instrument et nos priorités géographiques et sectorielles.

Dans ce contexte, l'évaluation de la contribution de la France au FED a été lancée dans un double objectif :

- **de redevabilité** vis-à-vis du citoyen et du contribuable par rapport à l'utilisation des deniers publics ;
- **d'apprentissage** quant à la pertinence, l'efficacité et l'impact de la contribution de la France au FED, notamment dans la perspective des futures échéances qui encadrent cet instrument, et plus particulièrement la renégociation en 2020 des accords de Cotonou et, à terme, la redéfinition de l'instrument FED.

L'évaluation a ainsi visé à porter un jugement sur **l'intérêt pour la France d'être le 2^e contributeur au 10^e FED** au regard de deux aspects :

- de **l'efficacité** de cet instrument et de sa **complémentarité** avec l'aide bilatérale de la France et des priorités françaises en matière de développement d'une part ;
- **des retours** pour la France, tant stratégiques que financiers, qui résultent de sa contribution au FED d'autre part.

L'évaluation a été confiée au cabinet indépendant EY, en partenariat avec Transtec, et placée sous l'égide d'un comité de pilotage pluridisciplinaire composé de représentants des

1. Les 3 % restants ont été alloués comme suit : aux PTOM pour 0,29 milliard d'euros (soit 1 % de l'enveloppe totale) et 430 millions d'euros au titre des dépenses d'appui liées à la programmation et à la mise en œuvre du FED (2 %).

2. Les pays ayant ratifié l'accord interne sont : la Lettonie, la Slovaquie, Malte, la Roumanie, la Bulgarie, la Slovénie, la République tchèque, la Suède, l'Espagne, le Danemark, la Belgique et la Hongrie. La France a pour sa part un processus législatif assez long car la ratification prévoit que le projet de loi soit voté par les deux assemblées. Le processus est bien avancé et devrait être finalisé avant la fin 2014.

3. Telles que, par exemple, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, etc.



différentes administrations et d'organismes compétents. Elle a suivi une démarche en quatre grandes phases chronologiques déployées entre septembre 2013 et juin 2014.

Une **phase de structuration** a permis de préciser l'approche évaluative. Elle a inclus la reconstitution du cadre logique de la politique de la dotation de la France au FED, la définition de questions évaluatives et la proposition d'une méthode permettant d'y répondre.

Une **phase de collecte documentaire** a permis de réaliser un premier état des lieux du 10^e FED sur la base d'entretiens réalisés à Paris et à Bruxelles et d'une analyse documentaire approfondie.

Une **phase de collecte de données** a fait l'objet d'une enquête de perception et de missions de terrain dans trois pays bénéficiaires du FED (Burundi, Ghana, Sénégal).

Enfin, une **phase d'analyse et de jugement** a permis de récapituler les principaux enseignements de l'évaluation et d'élaborer les recommandations associées. Ces recommandations, destinées à améliorer le pilotage par la France de sa contribution au FED, à maximiser l'efficacité de l'instrument et à accroître sa capacité d'influence dans la programmation et la mise en œuvre du FED, ont été discutées lors d'un atelier qui s'est tenu le 23 avril 2014.

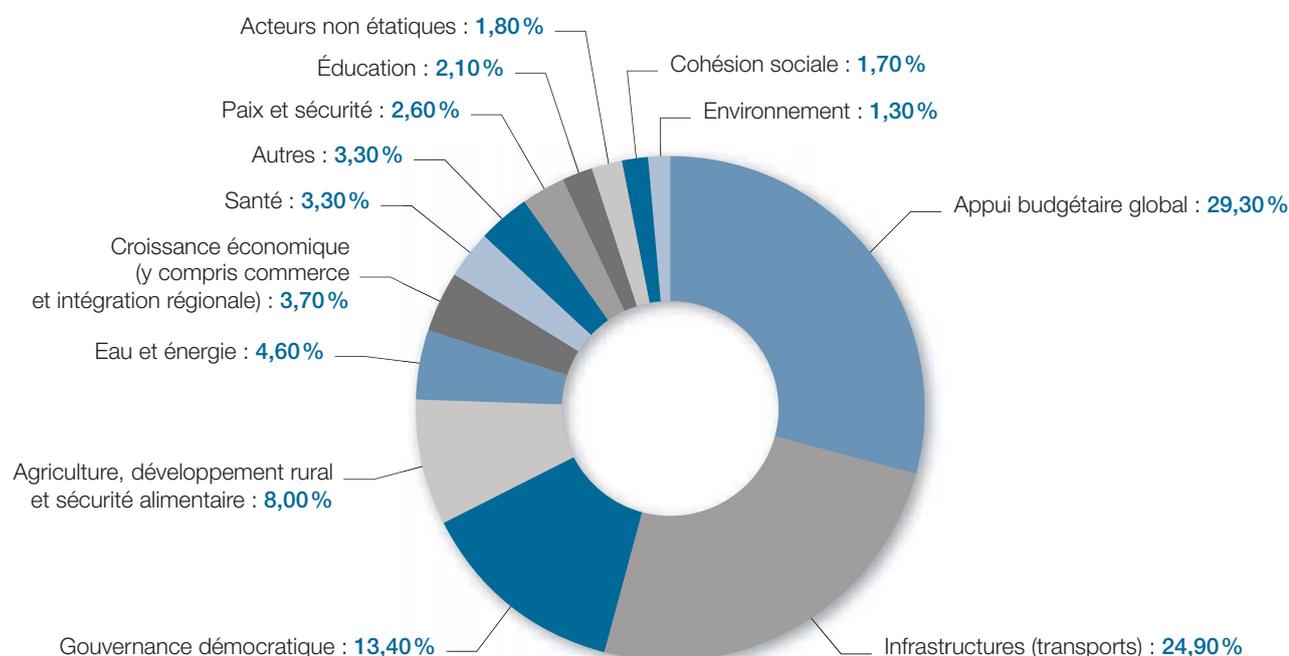
2. EFFICACITÉ DU FED

L'intérêt pour la France de contribuer au FED est fondé sur l'efficacité même de cet instrument et sur sa capacité à atteindre des résultats tangibles en matière de développement. Si l'évaluation ne prétend pas reposer sur une appréciation complète du FED et de son impact pour le développement, elle a visé à apporter quelques éclairages sur la capacité du FED à améliorer son fonctionnement, à mieux rendre compte de son action et à permettre des résultats perçus comme positifs pour le développement des pays concernés.

2.1. Un instrument perçu comme de plus en plus efficace pour le développement des pays de la zone ACP

L'UE, à travers le FED, est perçue par l'ensemble des catégories de personnes interrogées comme un contributeur important et de plus en plus efficace pour le développement des pays de la zone ACP, malgré **les résultats variables du 10^e FED en fonction des secteurs et des pays. Trois secteurs se distinguent en particulier parmi les secteurs de concentration du 10^e FED** (cf. figure n° 1 ci-dessous).

Figure 1 : Répartition sectorielle des enveloppes A du 10^e FED (programmation PIN)



Source : Commission Staff Working Paper: 10th EDF Performance Review, European Commission, SEC (2011)1055 final.

Les appuis budgétaires globaux (29,3% des ressources du 10^e FED au titre des programmes indicatifs nationaux – PIN), modalité d'intervention privilégiée du 10^e FED, sont appréciés pour leur alignement sur les systèmes nationaux et leur facilité de mise en œuvre qui permet d'assurer une meilleure exécution du FED en contribuant au budget national.

L'UE est aussi particulièrement reconnue dans le **secteur des infrastructures (24,9% des ressources du 10^e FED)**, où l'ampleur et l'historique de ses financements lui ont permis de contribuer à des projets structurants et de faire levier, grâce à des dons, sur des financements complémentaires moins concessionnels pour mettre en œuvre des investissements lourds dans des domaines tels que la construction de routes ou l'énergie. Alors que l'exécution peut être confrontée à des blocages et des lourdeurs (procédures d'appels d'offres, gestion de travaux, etc.), une vigilance particulière doit être portée sur la durabilité des infrastructures financées.

Enfin, l'UE est de plus en plus présente dans le secteur de la **gouvernance démocratique (13,4% des ressources du FED)**. Si son expertise dans ce domaine est mise en avant dans certains pays, plusieurs faiblesses de l'appui de l'UE, notamment à travers le mécanisme de la tranche incitative à gouvernance, ont été soulignées (objectifs non atteints, manque d'appropriation par les États partenaires, utilisation trop généreuse par la CE). L'allocation indicative sectorielle du 11^e FED conserve une place primordiale au secteur de la gouvernance, qui devrait représenter 25% de l'enveloppe globale des programmations PIN, PIR (programmes indicatifs régionaux) et intra-ACP⁴, et 27% de l'enveloppe PIN seule (cf. figure n° 2 page 9).

2.2. Un investissement appréciable de l'UE en faveur du respect des principes de l'efficacité de l'aide

L'UE est particulièrement investie dans la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris, notamment en matière d'harmonisation entre les bailleurs et de concertation stratégique avec la contrepartie nationale dans ses pays d'intervention.

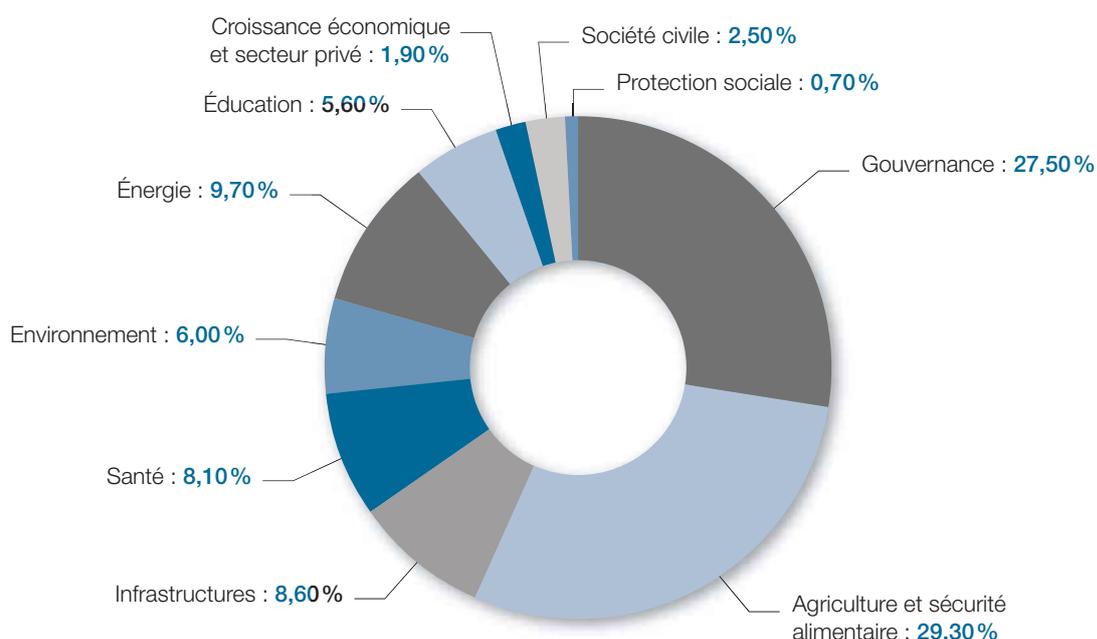
Conformément aux principes de concentration, les ressources des programmes nationaux de programmation (PIN) du 10^e FED ont été **concentrées sur un nombre limité de secteurs** : presque 50% des crédits du FED ont ainsi été programmés sur les deux secteurs que sont les infrastructures (y compris l'eau et l'énergie) et la gouvernance démocratique.

Dans les pays d'intervention, les programmes nationaux du FED (tant ceux du 10^e FED que ceux récemment élaborés du 11^e FED) apparaissent **particulièrement lisibles, cohérents et pertinents par rapport aux besoins des pays**.

Dans le cadre du 11^e FED, en cours de programmation, la concentration des programmes sur un petit nombre de priorités implique aussi un retrait de l'UE de certains secteurs sur lesquels elle était historiquement particulièrement présente, ainsi qu'une évolution de ses modalités de financement. C'est en particulier le cas dans le secteur des infrastructures, qui, selon les données indicatives disponibles au moment de l'évaluation (juin 2014), ne représentera plus que 9% de l'enveloppe du 11^e FED (Programme indicatif régional). Les infrastructures devraient à l'avenir être financées au sein des programmes régionaux selon la modalité de mixage prêts-dons. Bien que cet effort de concentration implique certaines frustrations de la part de pays partenaires qui souhaiteraient, pour certains, que l'Europe continue de financer les secteurs traditionnels du FED par des subventions, les évolutions envisagées dans le 11^e FED sont pertinentes par rapport aux changements de contexte de l'aide, à la situation des pays (dont certains, à l'instar du Ghana,

4. Les données recueillies sur le 11^e FED au stade de l'évaluation ne permettent pas de distinguer l'appui budgétaire global.

Figure 2 : Répartition sectorielle indicative des ressources du 11^e FED (programmes nationaux uniquement)



Source : données transmises par le MAEDI.

Attention : les données relatives à la répartition sectorielle du 11^e FED à la date de l'évaluation restent indicatives (39 PIN avaient été approuvés en juin 2014). Par ailleurs, elles ne sont pas directement comparables avec la répartition sectorielle du 10^e FED car elles ne distinguent pas l'appui budgétaire global.

ont rejoint la catégorie des pays à revenu intermédiaire) et aux enjeux de complémentarité et d'harmonisation entre bailleurs européens.

Les mécanismes de suivi et d'évaluation restent encore largement perfectibles ; si l'information sur la mise en œuvre des projets financés par le FED existe (rapports financiers, évaluations à mi-parcours, évaluations finales), elle n'est pas toujours disponible ni systématiquement communiquée aux États membres sur le terrain, et reste fréquemment focalisée sur l'exécution financière du FED plus que sur les résultats et les impacts obtenus par les projets.

Enfin, les écarts récurrents entre les plafonds d'appels de fonds (du FED et de la Banque européenne d'investissement – BEI) votés par le Conseil et la réalité des contributions demandées aux États membres chaque année dans le cadre du 10^e FED et des FED précédents posent la question de la budgétisation du FED et de sa gestion de trésorerie. Surtout, le caractère erratique des appels de fonds et l'incapacité de la CE à prévoir les décaissements du FED avec précision et au-delà de N + 2 constituent un handicap pour la programmation budgétaire pluriannuelle des crédits d'aide au développement de la France (programme 209) dans un contexte de contraintes budgétaires fortes.

3. Cohérence des priorités

ET COMPLÉMENTARITÉ DU FED AVEC L'AIDE BILATÉRALE DE LA FRANCE

L'appréciation de la convergence entre les objectifs de la France et ceux du FED a été réalisée à trois niveaux :

- la cohérence des stratégies ;
- la cohérence des secteurs d'intervention ;
- la cohérence des priorités géographiques.

Cette analyse a été ensuite complétée par l'appréciation de la complémentarité des instruments utilisés par la France et l'UE.

3.1. Une vision partagée des grands enjeux de la coopération au développement

L'accord de Cotonou a institué un triptyque :

- dialogue politique ;
- préférence commerciale ;
- programme d'aide publique.

Troisième pilier au sein de ce triptyque, **le FED s'inscrit par ailleurs dans les cadres stratégiques de la coopération au développement de l'UE** que sont en 2014 le « Consensus européen » adopté en 2005, et le « Programme pour le changement », principal document d'orientation politique pour les futurs instruments de coopération au développement de l'UE et la programmation du FED pour la période 2014-2020. Celui-ci vise en particulier :

- une plus grande recherche d'efficacité, de performance, de résultats et d'impact ;
- une différenciation géographique, thématique et financière renforcée, avec une priorité donnée aux pays les moins avancés ;
- une concentration plus importante de l'aide sur un nombre de secteurs plus limité, où la valeur ajoutée de la CE est reconnue ;
- le renforcement des programmations conjointes ;
- une plus grande flexibilité de la programmation pour s'adapter aux changements (crises, élections, etc.).

Dans ce contexte, **les visions de la France et de la CE sur les principaux enjeux de la coopération au développement sont largement partagées**. L'évolution récente des priorités de l'UE, exprimée dans le « Programme pour le changement », conforte cette cohérence stratégique autour de trois grands objectifs :

- la lutte contre la pauvreté ;
- la croissance inclusive ;
- la gouvernance démocratique.

Par ailleurs, l'introduction par la CE de la notion de partenariats différenciés correspond parfaitement à l'approche adoptée par la France depuis 2009.

3.2. Une convergence sectorielle relative entre le FED et les priorités de la coopération au développement de la France

Parmi les secteurs prioritaires de la coopération au développement de la France⁵, **la gouvernance et le soutien à la croissance constituent les domaines les mieux pris en compte par les interventions du 10^e FED** (respectivement 13 % et 29 % des ressources du 10^e FED). En revanche, d'autres secteurs (agriculture, santé, éducation) ont été moins couverts, notamment en raison de la forte concentration sectorielle des allocations du 10^e FED sur la gouvernance et les infrastructures.

L'investissement plus faible du FED dans les secteurs sociaux n'est pas nécessairement en opposition avec les priorités françaises dès lors que cette situation résulte d'une division de travail entre les différents bailleurs en accord avec les priorités des pays partenaires. Par ailleurs, le soutien de la CE à ces secteurs est souvent indirect, à travers les appuis budgétaires

5. Les cinq priorités sectorielles du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de 2009 : la santé, l'éducation et la formation professionnelle, l'agriculture et la sécurité alimentaire, l'environnement et le développement durable, le soutien à la croissance, auxquels est associé un objectif sectoriel de promotion de la gouvernance démocratique, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme.

Tableau 1 : Allocation des ressources du 10^e FED en faveur des secteurs prioritaires de la France

Secteurs prioritaires de la coopération française	Pourcentage des ressources du 10 ^e FED
Soutien à la croissance (secteur privé, commerce, infrastructures)	28,60 % dont infrastructures (transports) 24,90 % dont croissance économique (commerce et intégration régionale) 3,70 %
Gouvernance	13,40 %
Agriculture et sécurité alimentaire	8,00 %
Développement durable (climat, environnement, énergie, eau, assainissement)	5,90 % dont environnement 1,30 % dont eau et énergie 4,60 %
Santé	3,30 %
Éducation et formation professionnelle	2,10 %

Source : Commission Staff Working Paper: 10th EDF Performance Review, European Commission, SEC (2011)1055 final.

globaux, qui financent les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et ont mobilisé presque 30 % des ressources du 10^e FED. En outre, à la suite de la revue à mi-parcours du 10^e FED, a été lancée en 2010 l'**initiative Objectifs du millénaire (OMD)**, avec un financement de 1 milliard d'euros, qui vise à accélérer les progrès en vue d'atteindre les OMD, notamment dans les secteurs sociaux.

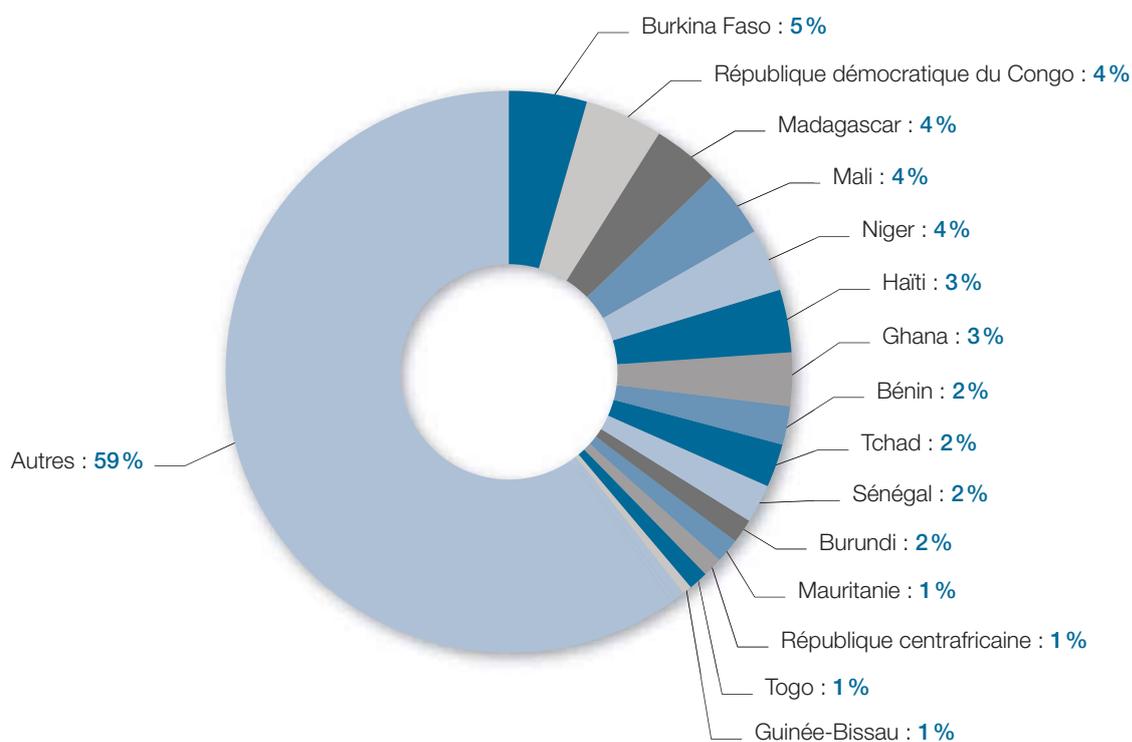
Les orientations sectorielles annoncées dans le « Programme pour le changement » mettent davantage l'accent sur ces secteurs (notamment l'agriculture, la sécurité alimentaire, mais aussi l'énergie), et sont en cela similaires aux priorités de la France. D'après les dernières données disponibles, plus de 20 % de l'enveloppe globale du 11^e FED (programmations PIN, PIR et intra-ACP confondues) et près de 30 % de l'enveloppe PIN uniquement devraient être alloués au secteur de l'agriculture (cf. figure n° 2 page 9).

3.3. Un effet de levier significatif pour les pays d'Afrique subsaharienne, mais une certaine perte de vitesse à l'échelle de l'aide européenne

Alors que le dispositif bilatéral français est soumis à des contraintes budgétaires croissantes qui limitent les volumes de ses subventions en faveur des pays les moins avancés, l'orientation des moyens multilatéraux et communautaires vers l'Afrique subsaharienne constitue un enjeu majeur pour la politique de coopération au développement de la France.

Sur un plan géographique, le FED offre aux priorités françaises un effet de levier financier unique, dans la mesure où ses financements sont principalement concentrés sur les pays d'Afrique subsaharienne : 90 % des crédits alloués par le 10^e FED sont à destination de l'Afrique subsaharienne, suivie par les Caraïbes (7 %) et le Pacifique (3 %). Plus largement, le « Programme pour le changement » souligne la priorité forte donnée par l'aide européenne à l'Afrique subsaharienne et aux

Figure 3 : Répartition des enveloppes A du 10^e FED par pays (PPP)



Source : Rapport financier annuel 2012 8^e, 9^e et 10^e FED – Commission européenne.

pays les moins avancés, qui doivent concentrer l'aide et les subventions, tandis qu'il annonce la mobilisation de 1 milliard d'euros en faveur des Objectifs du millénaire pour le développement pour les pays de la zone ACP.

Sur les 17,8 milliards d'euros alloués au financement des **programmes indicatifs nationaux** et **régionaux** dans 78 pays et 6 régions de la zone ACP, l'enveloppe pays⁶ (15,3 milliards d'euros) est attribuée **en fonction des besoins des pays bénéficiaires** selon un modèle d'allocation de l'aide mis au point dans le cadre du 10^e FED. Dans ce cadre, les **16 pays pauvres prioritaires (PPP) tels que définis par la France** sont bénéficiaires de 41 % de l'aide du 10^e FED à destination de l'Afrique, et cette proportion devrait rester identique dans le cadre du 11^e FED, en cours de programmation. Le Burkina Faso, la République démocratique du Congo, Madagascar, le Mali et le Niger cumulent à eux cinq 21 % de l'aide totale allouée aux pays de la zone ACP

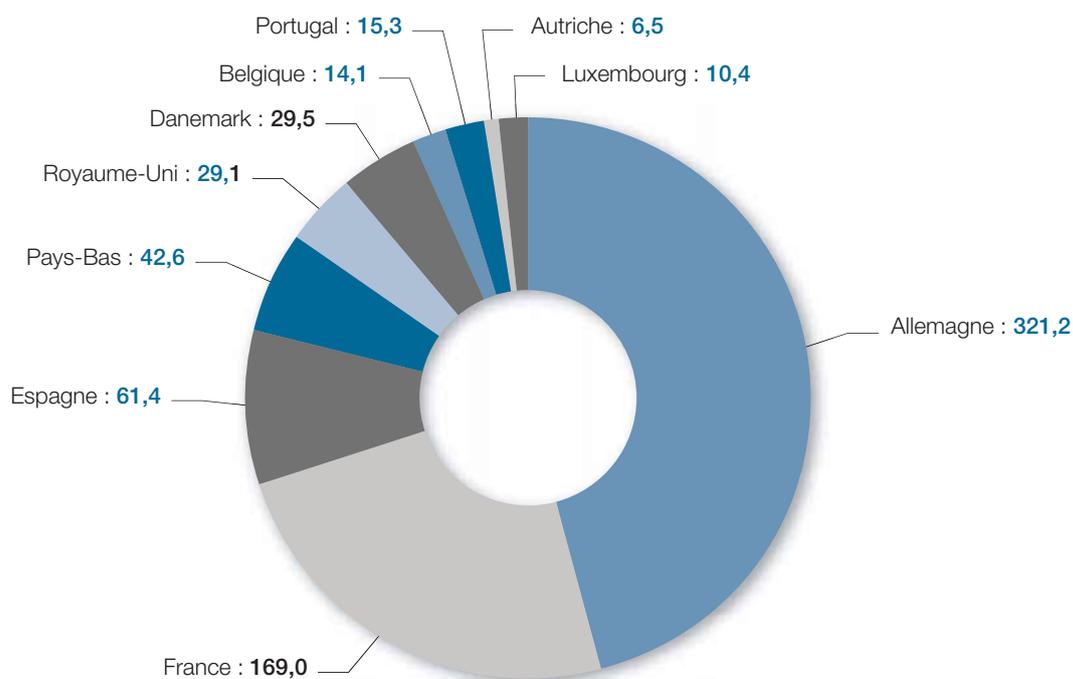
au titre du 10^e FED; ils restent, parmi les PPP, les cinq premiers bénéficiaires du 11^e FED avec 19% de l'enveloppe prévue au titre de la programmation nationale.

En dépit de cette convergence géographique, il est intéressant de relever que le FED, et donc le soutien européen à l'Afrique subsaharienne, a progressivement perdu sa place privilégiée dans la coopération européenne pour le développement dans son ensemble. En effet, parallèlement à la mise en place du FED, l'Union européenne s'est dotée d'autres instruments d'aide au développement géographiques et thématiques qui couvrent l'ensemble des pays en développement, auxquels ils apportent des réponses ciblées à des secteurs clés (santé, sécurité alimentaire, environnement, développement de la société civile...).

Ainsi, même si, en termes de volumes, le soutien du FED aux pays d'Afrique subsaharienne n'a pas diminué, **l'aide européenne**

6. Enveloppe «A» (enveloppe programmée de 13,5 milliards d'euros) : destinée au soutien macroéconomique, aux politiques sectorielles, aux programmes et projets en appui aux domaines de concentration ou non de l'aide communautaire, et enveloppe «B» (enveloppe prévisionnelle de 1,8 milliard d'euros) : allouée à chaque pays, elle peut être mobilisée en fonction de besoins imprévus tels que l'aide d'urgence.

Figure 4 : Les délégations de gestion en cours (période 2008-2012) (en millions d'euros)



Source : données transmises par la Commission européenne.

s'est progressivement déployée hors des zones d'influence privilégiée de la France (Europe de l'Est, Amérique latine, Asie, etc.). Ainsi, alors que les fonds du FED représentaient 67% du total de l'aide européenne pour la période 1986-1990, ils sont passés à 29% entre 1996 et 1998 et à environ 20% actuellement.

3.4. Des avancées progressives vers une meilleure articulation du FED avec l'aide bilatérale des États membres, retardées par des enjeux de visibilité et d'influence

La programmation conjointe engagée depuis 2012 dans plusieurs pays partenaires commence à porter ses fruits dans certains pays de la zone ACP, mais demeure confrontée à certaines difficultés.

La programmation conjointe a ainsi permis d'établir une analyse commune de la situation de chaque pays, partagée par l'ensemble des partenaires, et a donné l'occasion de discuter de manière plus approfondie sur les priorités à retenir pour les différents bailleurs européens. Cependant, la division de travail entre partenaires européens reste inaboutie et confrontée à des enjeux de souveraineté et d'influence.

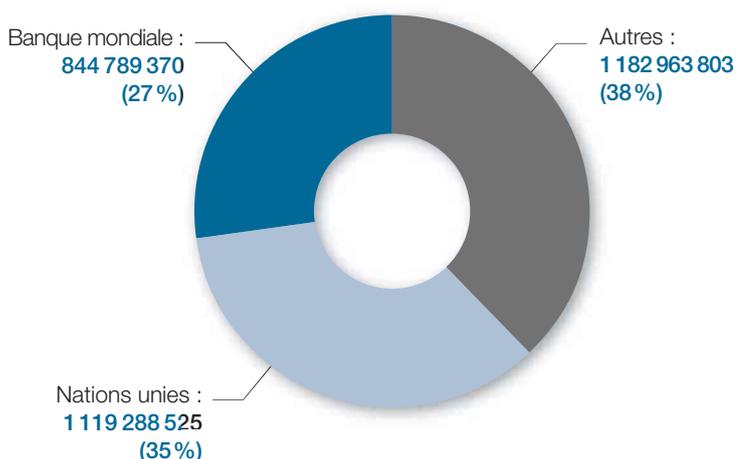
La recherche d'une meilleure complémentarité entre les partenaires européens à travers le recours à la délégation de gestion (ou gestion indirecte avec les agences de développement des États membres) reste encore limitée au niveau global, notamment en raison de lourdeurs administratives. Selon les données de la Commission européenne, au moment de la présente évaluation, environ 700 millions d'euros, soit seulement 1,5% des ressources du FED, ont été acheminés à travers des agences bilatérales des États membres, malgré une accélération depuis 2011. Les principaux bénéficiaires de la délégation de gestion en cours (sur la période 2008-2012) sont

l'Allemagne avec 321,2 millions d'euros, soit 46% du montant global, et la France avec 169 millions d'euros, soit 24% du montant global des délégations de gestion en cours, ce qui correspond à la clé de contribution de la France au FED.

En parallèle, une grande partie des ressources du FED est acheminée à travers les organisations internationales.

Début 2000, la Commission a en effet décidé d'accroître sensiblement le montant des fonds d'aide extérieure qu'elle fait transiter par des organisations internationales afin de soutenir un plus large éventail d'activités d'appui du développement. Sur la période 2008-2012, plus de 3 milliards d'euros des ressources du FED ont été ainsi acheminés par les organisations internationales en mode de gestion conjointe. Sur cette période, les organisations des Nations unies sont les premiers bénéficiaires de la gestion conjointe avec 35% des fonds (soit plus de 1 milliard d'euros), suivis par la Banque mondiale (27% des fonds, soit plus de 800 millions d'euros).

Figure 5 : Fonds du FED transitant par les organisations internationales (2008-2012)



Source : données transmises par la Commission européenne.

Cependant, ce recours croissant aux organisations internationales ne répond pas véritablement à un impératif de division de travail, et relèverait davantage, dans certains cas, d'une recherche d'alternatives permettant de réduire à minima l'implication du personnel de l'UE dans la gestion des ressources du FED.

Le recours encore faible à la délégation de gestion aux États membres, ainsi que la perception de la CE, tant par ses partenaires européens que par les pays bénéficiaires, comme un partenaire additionnel, autonome et indépendant des États membres, renforce le constat selon lequel la CE ne s'appuie pas de manière suffisante sur l'expertise des États membres pour mettre en œuvre sa coopération.

Pour sa part, la France s'est particulièrement impliquée dans le processus de programmation conjointe au niveau stratégique. Sur le terrain, la situation est plus nuancée et semble dépendante du contexte et de la position bilatérale de la France dans chacun des pays. Alors que la France a tout intérêt à « jouer le jeu » du canal européen dans un pays comme le Ghana, la pertinence d'une mise en œuvre conjointe de l'aide européenne semble moins évidente dans un pays comme le Sénégal, où l'action bilatérale de la France est historiquement importante.

Les modalités d'intervention du FED (dons) présentent une complémentarité évidente avec les prêts concessionnels de l'aide bilatérale de la France. Compte tenu des moyens limités en subventions de la coopération bilatérale française qui ne favorise pas les subventions, la possibilité de mixage des instruments et des modalités (prêts-dons) crée des opportunités fortes, en termes d'effet de levier sur l'aide bilatérale de la France. Sous le 10^e FED, le recours au mixage était limité à un seul secteur (infrastructures) et à des projets régionaux, cependant des changements importants sont attendus dans la mise en œuvre du 11^e FED.

4. INFLUENCE DE LA FRANCE

SUR LES ORIENTATIONS DU FED

L'évaluation avait pour objectif d'apprécier la « capacité d'influence » de la France. Influencer sur les orientations stratégiques, institutionnelles et opérationnelles relatives au FED prises à Bruxelles (au Conseil de l'Union européenne et dans les comités de gestion), mais aussi sur le terrain (délégations de l'UE) constitue un enjeu essentiel pour la France, afin que ses propres priorités soient prises en compte par l'aide européenne et que cette dernière soit cohérente et articulée avec ses propres instruments d'aide au développement.

4.1. Une gouvernance du FED qui nécessite une mobilisation forte de l'ensemble des acteurs concernés pour assurer un suivi et une influence sur ses orientations

La gouvernance actuelle du FED et les changements introduits à la coopération européenne à la suite du traité de Lisbonne (réforme de la Direction générale du développement et de la coopération – DG DEVCO –, création du SEAE, Service européen pour l'action extérieure), rendent complexe le rôle de l'actionnaire qui doit être assumé par tous les États membres.

Le processus d'élaboration et d'approbation des documents de stratégie et des programmes indicatifs pluriannuels engage de nombreux acteurs à Bruxelles et sur le terrain (groupe ACP, services de la Commission européenne – DG DEVCO, SEAE, délégations de l'UE – et États membres – comité FED, acteurs de terrain...), ce qui exige de la part des États membres une bonne coordination et un échange d'information entre l'ensemble des parties prenantes concernées.

Sur la base du « Programme pour le changement » (dont les orientations sont de nature générale), la CE élabore des approches stratégiques et sectorielles plus spécifiques dans le cadre des consultations internes (DG DEVCO et SEAE). Or **les États membres ne sont actuellement pas suffisamment associés dans la définition de ces choix stratégiques**, et notamment

dans l'élaboration de ces approches sectorielles. **Le dialogue politique entre la CE et les États membres semble s'être appauvri avec la création du SEAE.**

La préparation de chaque FED, qui se tient au sein du **groupe ACP**⁷, constitue une procédure relativement complexe, scandée par une succession de **textes différents** : pour le 10^e FED, le Conseil européen a d'abord fixé l'enveloppe financière (22,6 milliards d'euros) et la clé de répartition entre États membres en décembre 2005. Cet accord politique a été formalisé au travers d'un **accord interne (accord intergouvernemental conclu entre les représentants des gouvernements des États membres)**, signé en juillet 2006, qui fixe aussi les principales enveloppes. Parallèlement était adopté par le Conseil des ministres conjoint UE-ACP, en juin 2006, le **règlement financier**, qui constitue en pratique le **cadre financier pluriannuel** et qui fixe le montant des crédits alloués aux pays de la zone ACP, région par région et pays par pays. Vient ensuite le **règlement de mise en œuvre**, qui a pour objet de préciser les modalités de programmation et de suivi des crédits, mais aussi de définir les compétences des comités de gestion.

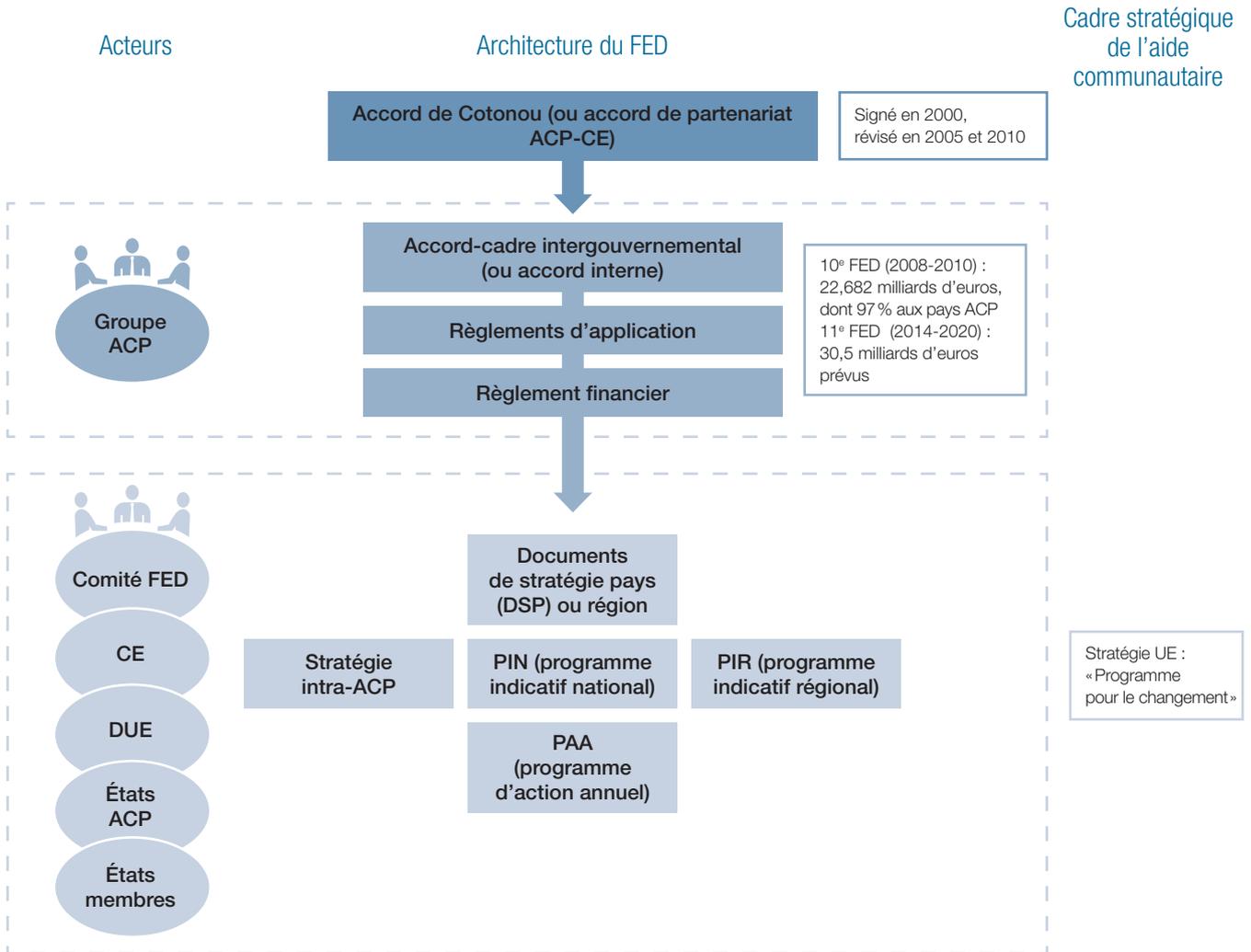
L'exercice de **programmation** comprend à la fois un processus politique de définition des stratégies générales (nationales, régionales et intra-ACP) et la traduction des priorités définies dans des programmes de développement. Le processus d'élaboration et d'approbation des documents de stratégie et des programmes indicatifs pluriannuels engage de nombreux acteurs à Bruxelles et sur le terrain – les différents services de la Commission européenne (DG DEVCO, SEAE, délégations de l'UE), et les États membres (regroupés au sein du comité FED, mais aussi les acteurs sur le terrain).

La responsabilité de ces différents documents de programmation appartient à la **Commission européenne** et leur élaboration est réalisée de manière concertée avec les pays partenaires par le biais des délégations de l'UE. Une première consultation des États membres a lieu sur le terrain (par le biais des ambassades), puis le document est soumis aux États membres à Bruxelles dans le cadre de réunions du **comité FED** qui émet un avis sur un projet de décision de la Commission européenne⁸.

7. Le groupe ACP est le groupe de travail du Conseil de l'UE en charge de la coopération européenne avec les pays de la zone ACP dans le cadre de l'accord de Cotonou. Ce groupe joue un rôle politique dans le suivi du partenariat ACP. C'est au sein du groupe ACP que sont négociées les bases légales du FED.

8. S'agissant du FED, les États membres votent en fonction de leur clé de contribution. Le Parlement européen n'est pas impliqué dans la gestion du FED.

Figure 6 : Architecture du FED



Les réunions du comité FED sont parfois considérées par les États membres comme de simples chambres d'enregistrement au sein desquelles les acteurs français n'ont pas la capacité de véritablement remettre en cause en séance les décisions proposées par la CE aux différentes étapes du processus de programmation (niveau national et régional, programmes pluriannuels et programmes annuels). Les États membres semblent disposer de peu de marge de manœuvre au sein des comités FED, étant donné que s'opposer à un projet est difficilement soutenable d'un point de vue politique et que la plupart des décisions se prennent sur la base du consensus, c'est-à-dire sans vote.

Sur le terrain, la déconcentration de la mise en œuvre du FED accorde une certaine autonomie aux délégations de l'UE, qui assument un rôle d'animation et un dialogue avec les États membres qui sont apparues très hétérogènes d'un pays à l'autre. Un manque de formalisation des droits et des obligations des délégations de l'UE (dans les relations avec les États membres) rend plus difficiles le suivi du FED et la contestation éventuelle des pratiques des délégations de l'UE par les acteurs de terrain.

4.2. Une influence réelle de la France sur les orientations stratégiques du FED

L'influence de la France sur les orientations stratégiques du FED est réelle. Alors que sa vision du développement a inspiré le « Programme pour le changement » de l'UE, son influence dans le cadre du FED, instrument privilégié en direction de ses propres zones géographiques de solidarité prioritaire, est alimentée par son poids politique, sa présence institutionnelle visible, sa participation active aux discussions menées dans les instances de gouvernance du FED (le groupe ACP ou encore le comité FED), et, dans une moindre mesure, par l'importance de son soutien financier « historique ».

Plusieurs **exemples démontrent une réelle capacité à faire valoir les priorités françaises** auprès des partenaires européens : l'évolution en cours du modèle d'allocation des ressources du 10^e FED conformément aux orientations défendues par les chercheurs français montre que l'Europe est réceptive aux suggestions françaises.

4.3. Mais des leviers d'influence sous-utilisés, notamment en lien avec les acteurs sur le terrain

Les critiques à l'égard d'un acteur (la Commission européenne) sur lequel les États membres n'auraient, en réalité, que peu d'autorité, plaident en faveur d'une mobilisation plus forte de leviers d'influence « soft » qui permettraient de renforcer le partenariat au sein même des équipes de la Commission, notamment par le biais d'experts nationaux détachés (END). Or, les END français semblent bien suivis, mais pas véritablement pilotés par l'administration française. Leurs contacts avec le ministère ne sont pas systématiques.

Le pouvoir d'influence des acteurs de terrain (États membres présents), informel et dépendant du dialogue organisé par les délégations de l'UE, est significatif : le résultat de nombreuses décisions prises par le comité FED en fin de processus se construit en réalité sur le terrain, sous l'impulsion des délégations de l'UE, ce qui explique que l'on compare le comité FED à une simple « chambre d'enregistrement » consultée de manière tardive. Le poids respectif des consultations

de terrain et des discussions à Bruxelles échappe cependant aux acteurs de terrain, qui constatent parfois, *a posteriori*, un décalage entre le consensus obtenu dans le pays et la décision finalement prise à Bruxelles. Par ailleurs, l'influence de la Commission (voire du Commissaire lui-même) n'est pas minimisée par les États membres sur le terrain, qui nuancent d'autant leur propre rôle dans la définition des orientations du FED dans le pays.

Dans ce contexte, le levier d'influence potentiellement puissant que constituent les débats dans les pays pourrait être mieux utilisé par la France et ses acteurs de terrain (SCAC, AFD), qui se mobilisent de manière variable en fonction des contextes locaux, de la position bilatérale de la France ou encore de la phase dans le cycle de programmation du FED.

Par ailleurs, l'organisation interne aux acteurs français est peu optimale en ce qui concerne le suivi du FED. Un certain dédoublement des tâches (entre la DGM et la DUE) et une faible appropriation du FED par les directions géographiques et sectorielles du MAE ne facilitent pas le suivi du FED au niveau central. À ce niveau, les acteurs français (notamment à Paris et à Bruxelles) ont une bonne vision sur les grandes priorités (exemple : mixage prêts-dons) et les priorités géographiques (exemple : pays pauvres prioritaires, pays de la zone franc, etc.) de la France qui sont à « défendre » dans le cadre du FED. En revanche, **les acteurs sur le terrain manquent de vision claire des attentes françaises** par rapport aux priorités et approches sectorielles pour les principaux secteurs d'intervention du FED.

Les acteurs français sur le terrain ne sont pas suffisamment sensibilisés ni outillés pour animer le partenariat avec les délégations de l'UE et orienter les discussions de terrain vers des orientations stratégiques défendues par la France au sein du FED à Bruxelles. Ils n'ont pas réellement connaissance des priorités françaises discutées à Paris et dans le cadre des instances du FED. Il en résulte une implication et une sensibilité à la dimension européenne de la politique de développement variables selon les pays, ce qui est d'autant plus regrettable que l'attribution de compétences accrues aux délégations de l'UE, notamment en matière de programmation, augmente les opportunités d'influence des États membres sur le terrain.

5. RETOURS POUR LA FRANCE

L'appréciation de l'effet de retour de la contribution de la France au FED s'est concentrée sur trois dimensions :

- l'impact de la contribution de la France au FED sur la visibilité de la France ;
- les retombées économiques pour les entreprises françaises ;
- les retombées géopolitiques du FED pour l'Europe.

5.1. Un effet de retour positif pour l'Europe en termes de visibilité

Grâce à son investissement financier important, **la Commission européenne s'est affirmée comme un acteur majeur** de la coopération au développement dans les pays de la zone ACP. Le FED permet un effet de retour « global » positif pour l'Europe en termes d'image et de visibilité, bien que les résultats apparaissent variables d'un pays à l'autre.

Le partenariat UE-ACP, dont le FED est la principale source de financement, permet à l'UE d'entretenir des relations privilégiées avec des pays relevant de zones d'influence de grands pays tiers, dans des zones géographiques où se situent des territoires européens (départements d'outre-mer, pays et territoires d'outre-mer) et avec lesquelles les États membres doivent faire face à des défis partagés (drogue, changement climatique, migration...). Cependant, le retour géostratégique de ce partenariat n'est pas pleinement exploité. L'arrivée à échéance de l'accord de Cotonou en 2020 ainsi que les évolutions récentes de l'Union européenne tant du point de vue institutionnel que du point de vue politique posent la question de la future place des pays de la zone ACP dans l'action extérieure de l'Union européenne après 2020 et sur la pertinence du maintien de relations spécifiques avec le groupe ACP.

Le potentiel de plus-value du FED devrait être mieux valorisé et davantage mis au service des intérêts européens : dans une zone ACP où de nombreux partenaires émergent (Chine, Brésil...), il apparaît important de construire une action européenne forte et cohérente, qui s'inscrive dans un cadre stratégique plus global allant dans le sens des intérêts des États membres et des valeurs européennes.

5.2. Des bénéficiaires qui ne profitent pas directement à la France

Cette visibilité du FED ne profite pas à la France, qui n'est pas outillée pour valoriser sa contribution au FED sur le terrain. Si les pays de la zone ACP associent bien le FED à ses États contributeurs (et si la position de deuxième contributeur de la France est bien connue), ils le perçoivent cependant comme un instrument d'aide multilatérale comme un autre. Par ailleurs, l'Europe n'associe pas les États membres lors des événements de communication ou de valorisation de son action, et agit comme un partenaire entièrement indépendant et autonome.

Globalement, **la visibilité et la capacité d'influence de la France dépendent plus de son poids politique que de son financement au FED** ou de son financement national, même si ce dernier constitue un levier important pour dialoguer avec les États. Le canal européen donne à la France l'opportunité de « peser » davantage dans les échanges avec les pays bénéficiaires dans les pays où elle est un bailleur bilatéral secondaire, qui se différencie peu, par ses montants et par son poids politique, des autres bilatéraux européens.

5.3. Un retour économique non négligeable pour les entreprises françaises

Les acteurs économiques et les entreprises françaises se positionnent bien sur les contrats de marchés du FED, moins sur les contrats de subventions.

Pour les **contrats de marchés**, la France est restée le premier bénéficiaire parmi les États membres de l'UE, tous FED confondus, sur la période 2010-2011 (19% en 2010 ; 25% en 2011). Le classement des autres États membres évolue d'une année à l'autre⁹. Traditionnellement, les opérateurs français se positionnent surtout sur les marchés de travaux.

La part de la France dans les **subventions** est plutôt faible (5% en 2010), mais elle a connu une progression importante en 2011 pour atteindre 13%.

La part remportée par les opérateurs des pays bénéficiaires de l'aide (y compris certaines filiales africaines de groupes français ou internationaux, voire asiatiques), éligibles au même titre que les opérateurs des États membres, reste la plus élevée.

9. En 2010, la France a été suivie par le Portugal (14%) et l'Italie (10%); en 2011, elle l'a été par l'Allemagne (13%) et la Belgique (9%).

6. RECOMMANDATIONS

L'évaluation propose un certain nombre de **recommandations organisées en quatre parties** portant sur :

- le dialogue entre les États membres et l'Union européenne sur les questions d'aide au développement, notamment dans le cadre de la gouvernance du FED (groupe de recommandations n° 1);
- l'articulation du FED avec les stratégies et les instruments de l'aide bilatérale (groupe de recommandations n° 2);
- la capacité de la France à suivre le FED et à faire valoir ses vues (groupe de recommandations n° 3);
- et l'efficacité et la performance du FED (groupe de recommandations n° 4).

Ces recommandations découlent des conclusions de l'évaluation, mais elles ne **reflètent pas nécessairement les opinions et positions du MAEDI**. Elles ne peuvent par ailleurs être considérées comme une stratégie de la contribution de la France au FED ni comme un plan d'action concret.

6.1. Groupe de recommandations n° 1 : contribuer à renforcer le dialogue entre l'Union européenne et les États membres en matière de coopération au développement

Recommandations	Modalités opérationnelles
1.1 S'assurer que les États membres (EM) disposent de cadres de discussion appropriés pour orienter les initiatives de la Commission et encadrer ses orientations stratégiques.	1.1.1 Engager une discussion avec la CE et avec les EM sur les moyens de rétablir un dialogue politique plus approfondi entre la CE et les EM, par exemple par le biais de réunions informelles au niveau des directeurs ou des ministres du développement, pour impliquer davantage les EM dans l'élaboration des stratégies ou des cadres sectoriels découlant des orientations contenues dans le « Programme pour le développement ».
1.2 Inciter l'UE à mieux encadrer les relations entre les délégations de l'UE et les EM sur le terrain afin d'assurer un dialogue efficace et constructif, et améliorer la redevabilité de l'UE vis-à-vis des EM.	1.2.1 Clarifier le processus de dialogue et de décision, encore largement informel à ce stade, entre le terrain (délégations de l'UE) et Bruxelles, lors des différentes étapes de la programmation et de la mise en œuvre des PAA, en y intégrant la question de l'association et de la place des EM sur le terrain. Cet aspect pourrait notamment être intégré dans un « vade-mecum » des relations entre délégations de l'UE et EM ou dans un guide précisant les rôles respectifs des EM et des délégations de l'UE à chaque étape du processus. 1.2.2 Inciter les pôles sectoriels de la DGM à partager des documents de programmation dans leur secteur afin d'encourager les acteurs français (SCAC et AFD essentiellement) à influencer la prise de décision en amont des PAA, notamment pendant les phases d'identification et de formulation. 1.2.3 Inciter l'UE à renforcer le pilotage des délégations de l'UE par Bruxelles en ce qui concerne les lignes directrices à respecter pour la programmation nationale, notamment en ce qui concerne les secteurs de concentration à privilégier.

6.2. Groupe de recommandations n° 2 : renforcer la cohérence et la complémentarité entre le FED et l'aide bilatérale

Recommandations	Modalités opérationnelles
<p>2.1 Accentuer la division du travail, et encourager l'UE à s'appuyer davantage sur l'expertise et le savoir-faire des EM pour que le FED devienne à terme un véritable instrument de coordination et de complémentarité entre l'ensemble des politiques de coopération des EM.</p>	<p>2.1.1 En vue de la revue à mi-parcours du 11^e FED, s'impliquer de manière active dans la programmation conjointe dans l'ensemble des pays partenaires ; pour mieux appuyer les postes dans ce travail, renforcer ou systématiser la communication sur les choix de secteurs d'intervention privilégiés de la France dans le cadre de la programmation conjointe.</p> <p>2.1.2 Encourager la mise en place de partenariats opérationnels entre les partenaires européens, à l'image de l'Initiative de reconnaissance mutuelle de procédures (MRI) entre l'AFD, la KfW et la BEI signée en février 2010.</p>
<p>2.2 Mieux piloter le recours à la gestion indirecte avec les organisations internationales (OI) dans le cadre du FED pour s'assurer que le FED n'intervient à travers les OI que quand les agences bilatérales des EM n'ont pas la capacité de le faire de manière satisfaisante.</p>	<p>2.2.1 Engager le débat avec la CE sur l'élaboration des critères transparents de recours à la gestion indirecte avec les OI afin de réserver le recours aux OI aux cas les plus pertinents, et inciter la CE à analyser systématiquement la possibilité de recourir plutôt aux États membres (si la compétence existe).</p> <p>2.2.2 Avec la CE et les autres EM, réfléchir à la possibilité d'établir un objectif chiffré de gestion indirecte par les OI d'une part, et de gestion déléguée aux EM d'autre part, afin d'en améliorer l'équilibre.</p> <p>2.2.3 Inciter la CE à renforcer les modalités de suivi des projets mis en œuvre par les OI sur les financements du FED.</p>
<p>2.3 Exploiter davantage les complémentarités entre le FED et l'AFD pour renforcer la compétence européenne de développement.</p>	<p>2.3.1 Continuer à inciter les agences de l'AFD sur le terrain à se positionner rapidement sur les secteurs prioritaires du 11^e FED, dans lesquels l'expertise de la France est bien reconnue (agriculture, sécurité alimentaire, énergie) et sur le suivi des dossiers d'intérêt stratégique (comme le mixage prêts-dons), notamment dans les pays prioritaires pour la France.</p> <p>2.3.2 Anticiper et renforcer la communication auprès des acteurs français de terrain (bureaux de l'AFD, SCAC) sur les nouvelles possibilités offertes par les instruments de mixage et encourager les postes à avoir un comportement proactif vis-à-vis des délégations de l'UE sur ces sujets.</p>
<p>2.4 Valoriser l'offre de services de l'expertise française dans la coopération européenne.</p>	<p>2.4.1 Encourager les opérateurs français à engager une démarche de communication plus proactive à Bruxelles, à l'image des organisations internationales ou des opérateurs des autres pays.</p> <p>2.4.2 Encourager les opérateurs français qui n'en disposent pas encore à obtenir les accréditations nécessaires pour pouvoir bénéficier de délégations de gestion.</p> <p>2.4.3 Assurer une meilleure connaissance par les postes de l'offre des opérateurs français, notamment ceux qui ne sont pas présents sur le terrain.</p>

6.3. Groupe de recommandations n° 3 : renforcer le suivi du FED et mettre en place les conditions d'une influence française accrue

Recommandations	Modalités opérationnelles
<p>3.1 Définir plus précisément les attentes de la France vis-à-vis du FED, en y associant toutes les parties concernées.</p>	<p>3.1.1 Affiner et formaliser les positions de la France sur les approches sectorielles à mettre en œuvre par le FED sur ses principaux secteurs de coopération (2 ou 3 secteurs) définis dans le « Programme pour le changement » et dans les PIN qui sont d'intérêt pour la France. Ces positions seraient les déclinaisons sectorielles du document <i>Quelle politique européenne pour le développement ? Propositions françaises</i>.</p>
<p>3.2 Renforcer la capacité de la France à faire valoir ses priorités au sein des différentes instances de gouvernance du partenariat UE-ACP.</p>	<p>3.2.1 Défendre davantage les positions françaises en transmettant des commentaires écrits à la Commission et en prenant contact avec les autres EM en amont des comités, mais aussi en renforçant les échanges informels avec ses services sur les sujets problématiques. De manière complémentaire à l'utilisation de ces vecteurs d'influence dits « soft », élaborer une « doctrine d'action » qui permettrait aux acteurs français siégeant en comité FED d'être plus fermes sur quelques exigences considérées comme réellement prioritaires et portant sur des sujets définis comme hautement stratégiques.</p>
<p>3.3 Mobiliser de manière plus marquée les différents leviers d'influence à disposition de la France pour accompagner et suivre la contribution de la France au FED.</p>	<p>3.3.1 Assurer une présence et un pilotage appropriés des experts français sur les postes définis comme stratégiques au sein de la DG DEVCO (ou des délégations de l'UE), et nouer des relations plus suivies avec ces END, notamment avec ceux qui ne sont pas passés par l'administration française avant d'intégrer les institutions européennes.</p>
<p>3.4 Élaborer un vade-mecum interne aux acteurs français sur le partenariat avec la CE, notamment pour le suivi du FED.</p>	<p>3.4.1 Mieux délimiter la division de travail entre les différentes directions et départements du MAE en charge du suivi du FED et renforcer leur mobilisation dans les moments importants de la programmation du FED. Il s'agirait, entre autres, de rapprocher la coordination entre la DGM/DEV et la DUE, et de mieux définir le rôle des pôles sectoriels et des directions géographiques du MAE dans le suivi du FED. Des réunions de sensibilisation trimestrielles ou semestrielles pourraient aussi être organisées, pilotées par la DGM, pour échanger sur le FED avec les directions géographiques de la direction générale des affaires politiques et de sécurité (DGP).</p>
<p>3.5 Organiser et encadrer l'implication des acteurs français du terrain dans le pilotage du FED dans les pays pour assurer que les orientations appuyées par la France se traduisent de manière opérationnelle sur le terrain.</p>	<p>3.5.1 Désigner un correspondant UE en charge du suivi de l'aide européenne sur le terrain (SCAC ou AFD).</p> <p>3.5.2 Renforcer le pilotage par Paris des ambassades sur les orientations que la France souhaite défendre dans le cadre du FED.</p> <p>3.5.3 Renforcer et systématiser la communication entre Paris et les postes sur les problématiques du FED.</p> <p>3.5.4 Améliorer les procédures internes au dispositif français afin de consulter les postes de manière régulière, indépendamment des agendas des comités FED, et renforcer la capacité d'anticipation des sujets à l'ordre du jour permettant de solliciter des avis plus éclairés.</p>

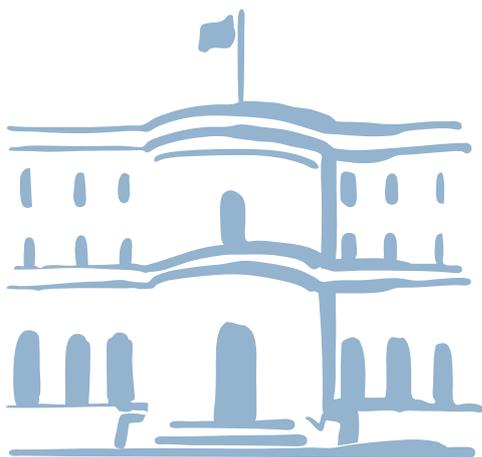
6.4. Groupe de recommandations n° 4 : soutenir l'affirmation de l'UE comme un partenaire du développement puissant, innovant et efficace

Recommandations	Modalités opérationnelles
<p>4.1 S'assurer que l'UE capitalise et communique de manière régulière sur les résultats obtenus dans le cadre du FED.</p>	<p>4.1.1 Demander des retours plus systématiques sur la mise en œuvre des projets financés par le FED et une communication renforcée sur les résultats et les impacts vis-à-vis des EM et des pays partenaires.</p> <p>4.1.2 Inciter les délégations de l'UE à communiquer davantage sur les projets pour assurer la visibilité de l'aide européenne, et à rendre compte de manière plus systématique des réalisations et des résultats obtenus sur le terrain.</p> <p>4.1.3 Renforcer la coopération entre les délégations de l'UE et les acteurs français de terrain dans les secteurs de concentration du FED, notamment l'agriculture et la sécurité alimentaire, afin de faire bénéficier la coopération européenne de l'expertise française bien reconnue sur ces thématiques nouvelles pour l'UE.</p>
<p>4.2 Encourager l'UE à continuer à exploiter la dimension géostratégique du partenariat UE-ACP et à intégrer davantage le FED, en tant qu'instrument d'aide, aux autres dimensions politiques et économiques de ce partenariat.</p>	<p>4.2.1 Renforcer l'utilisation du potentiel politique du partenariat UE-ACP, non seulement dans les pays en crise où la France s'engage, mais aussi dans les autres pays en tant que vecteur d'influence géostratégique. Le FED pourrait dans ce cadre, au vu des montants en jeu et des thématiques couvertes par ses programmes, être davantage utilisé comme source d'information ou comme instrument de dialogue politique avec les pays partenaires.</p>
<p>4.3 Inciter la CE à améliorer ses prévisions d'appels de fonds aux États membres et établir des prévisions budgétaires fiables au-delà de N + 2.</p>	<p>4.3.1 Inciter la CE à fiabiliser la budgétisation des appels de fonds annuels aux EM. Cela pourrait passer par un meilleur pilotage des décaissements annuels du FED par les délégations de l'UE. Cet effort pourrait aussi passer par un renforcement de la capacité de la CE à prévoir les décaissements à venir, conjugué à un contrôle renforcé de ces décaissements dans les délégations de l'UE. Enfin, il pourrait être envisagé de mettre en place une gestion de trésorerie susceptible de lisser, d'une année sur l'autre, les appels de fonds aux États membres.</p>

Sigles et abréviations

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
BEI	Banque européenne d'investissement
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Communauté européenne
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CODEV	Groupe de coopération au développement
DG DEVCO	Direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne
DGM	Direction générale de la mondialisation du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et du Développement international
DGP	Direction générale des affaires politiques et de sécurité du ministère des Affaires étrangères et du Développement international
DSP	Document de stratégie pays
DSRP	Documents de stratégie de réduction de la pauvreté
DUE	Direction de l'Union européenne du ministère des Affaires étrangères et du Développement international
EM	États membres
END	Expert national détaché
FED	Fonds européen de développement
IFI	Institutions financières internationales

IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
MAEDI	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
MRI	Initiative de reconnaissance mutuelle de procédures
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OI	Organisation internationale
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PAA	Programme d'actions annuel
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PPP	Pays pauvre prioritaire
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
RP	Représentation permanente
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
UE	Union européenne



ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT

Créé en 1957, le Fonds européen de développement (FED) est le principal instrument de l'aide européenne au développement pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (dits de la zone ACP) ; il permet également de promouvoir le développement économique et social des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Institué dans le cadre d'accords intergouvernementaux pluriannuels (5 à 7 ans) successifs, le FED participe à la mise en œuvre de l'accord de Cotonou. L'Union européenne intervient ainsi, à travers les financements du FED, dans différents secteurs et en particulier la promotion de la démocratie, de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme ainsi que le soutien à une croissance inclusive et durable pour le développement social et humain.

Lors des récentes négociations du 11^e FED couvrant la période 2014-2020, les États membres se sont prononcés pour une participation d'un montant historique de 30,5 milliards d'euros. Signé le 26 juin 2013, l'accord interne définit les contributions des différents États membres pour le 11^e FED. La contribution française au FED s'élève ainsi à 5,43 milliards d'euros, ce qui représente 17,8 % de cet engagement, faisant de la France le deuxième pays contributeur derrière l'Allemagne et devant le Royaume-Uni. L'importance de la contribution française à cet instrument européen, qui représente une part significative de l'APD programmable de la France témoigne de l'engagement et de la participation active de la France dans la mise en place d'un suivi étroit de la politique de développement de l'UE.

Au vu des enjeux de développement que recouvre le pilotage du FED, et alors que la programmation du 11^e FED est en cours, l'évaluation de la contribution de la France au FED, dresse un état des lieux de nos contributions passées, notamment au titre du 10^e FED, afin d'apprécier l'intérêt pour la France d'être le deuxième contributeur au FED, d'analyser l'influence française dans la mise en œuvre du FED et de mesurer les effets de retour pour les opérateurs français. Sur la base de ces constats, l'évaluation propose une série de recommandations visant à améliorer, l'efficacité, les synergies et l'influence françaises dans l'utilisation de cet instrument.