

N° 2356

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 novembre 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, *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. JEAN-RENÉ MARSAC
Député

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2147.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LE FED, INSTRUMENT MAJEUR EN DIRECTION DE L'AFRIQUE	9
A. L'ACCORD DE COTONOU, PILIER DE L'AIDE EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT	9
1. Le cadre général de l'aide européenne vis-à-vis de l'Afrique	9
a. Aperçu	9
b. Les principaux instruments de la coopération au développement de l'Union européenne	10
2. L'Accord de Cotonou	11
a. L'Accord et ses révisions de 2005 et 2010	11
b. Les domaines de coopération selon l'Accord	13
B. LE FED, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT	15
1. Des modalités spécifiques de financement	15
a. Un instrument hors budget, dans lequel la France a toujours pesé d'un poids particulier	15
i. Des financements décidés sur une base volontaire	15
ii. Le débat inachevé de la budgétisation et l'évolution des contributions	16
b. La pluri-annualité du FED	17
c. Les modalités d'intervention	18
2. La gouvernance du FED	19
a. Les instances créées par l'Accord de Cotonou	19
b. La programmation du FED	20
i. La programmation nationale	21
ii. La programmation régionale et suprarégionale	22
c. La gestion des fonds	23

II. UN BILAN DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT	25
A. REGARD SUR LE 10^E FED	25
1. Les éléments du bilan.....	25
a. Le bilan financier.....	25
b. Le bilan des allocations géographiques	26
i. Le bilan des Programmes indicatifs nationaux.....	26
ii. Les Programmes indicatifs régionaux, PIR.....	26
c. La répartition des allocations sectorielles	27
2. Les critiques récurrentes et les perspectives	29
a. Les lourdeurs de la gestion.....	29
b. Les tentatives de réponse	29
B. LA FRANCE ET LE FED	30
1. Un instrument en cohérence avec les priorités de la politique d'aide au développement de notre pays	30
a. La question de la cohérence des stratégies	31
b. Les éléments traduisant la cohérence géographique.....	32
c. La cohérence sectorielle est également bonne entre la politique d'aide au développement de la France et le FED	33
2. Influence et bénéfices	34
a. Influence de la France sur les orientations stratégiques, et sur le terrain.....	34
b. Les retombées.....	35
III. L'ACCORD FINANCIER 2014-2020 : LE 11^E FED	37
A. LE CONTENU DE L'ACCORD À RATIFIER	37
1. Les considérants.....	37
2. Les dispositions financières	38
a. Les ressources du 11 ^e FED.....	38
i. Les contributions des États membres.....	38
ii. La destination des enveloppes	39
iii. Les reliquats	41
b. Les financements alloués aux États ACP.....	41
i. Le détail de l'enveloppe ACP.....	41
c. Les ressources destinées aux PTOM.....	42
d. Les dispositions relatives à la Banque européenne d'investissement.....	43
i. La toile de fond	43
ii. Le financement de la BEI	43

B. LA PROGRAMMATION DU 11 ^E FED ET SON EXÉCUTION	44
1. Les dispositions de l'accord sur la mise en œuvre du 11 ^e FED	44
a. Les appels à contribution	44
b. La gestion et autres dispositions inchangées	44
2. Problématique de la programmation conjointe	45
a. L'état de la question	45
b. Le FED et le Programme pour le changement	46
3. Une programmation conforme aux souhaits de la France	47
a. La programmation nationale	48
b. La programmation régionale	49
c. La programmation intra-ACP	50
4. Des modalités de gestion en évolution, qui confortent le positionnement de la France	51
a. Les délégations de crédits	51
b. Le mixage prêts-dons	52
c. L'exemple du Fonds Békou pour la République centrafricaine	53
CONCLUSION	55
EXAMEN EN COMMISSION	57
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	59
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	61
ANNEXE N° 1 :	63
ANNEXE N° 2 :	65
ANNEXE N° 3 :	67

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Au sein des relations entre l'Union européenne et l'Afrique, le Fonds européen de développement occupe depuis toujours une place à part, ne serait-ce que parce qu'il s'agit du plus important des instruments de coopération que met en œuvre l'Union. Depuis le Traité de Rome qui a institué le premier FED, les conventions se sont succédées avec régularité, tous les cinq ans : Conventions de Yaoundé I et II, Accords de Lomé I, II, III et IV.

D'une durée de vingt ans, l'Accord de Cotonou signé en 2000 est ensuite venu poser les fondements d'un partenariat plus durable entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dont la dimension politique, bien au-delà de la seule relation de coopération au développement, a été renforcée lors des révisions adoptées en 2005 et 2010.

Nonobstant, le FED proprement dit est resté sur des bases quinquennales qui justifient que des accords internes soient adoptés entre les États membres, relatifs au financement de l'aide de l'Union européenne prévue dans l'Accord de Cotonou et à l'affectation des aides financières correspondantes. C'est l'objet du projet de loi qui est aujourd'hui soumis à la représentation nationale, qui détermine les moyens dont sera doté les 11^e FED, qui porte sur une période plus longue qu'habituellement, qui arrivera à échéance avec l'Accord de Cotonou lui-même en 2020.

Compte tenu des questionnements que la politique d'aide européenne au développement a rencontrés ces dernières années, votre rapporteur a jugé utile de tirer un bilan du 10^e FED, notamment par rapport aux ambitions de notre pays, après l'avoir resitué au sein de l'ensemble des instruments européens et en avoir présenté l'organisation et le fonctionnement.

I. LE FED, INSTRUMENT MAJEUR EN DIRECTION DE L'AFRIQUE

A. L'ACCORD DE COTONOU, PILIER DE L'AIDE EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT

1. Le cadre général de l'aide européenne vis-à-vis de l'Afrique

a. Aperçu

L'aide au développement de l'Union européenne vis-à-vis de l'Afrique est symbolisée par l'Accord de Cotonou. Elle s'inscrit cependant dans un cadre plus large, celui de la stratégie commune Afrique-UE, adoptée lors du sommet de Lisbonne en décembre 2007, qui a affirmé une ambition allant au-delà de ce seul aspect, en ouvrant la relation bilatérale à diverses questions d'intérêt commun. Il s'est agi aussi de tenter d'apporter des réponses partagées aux défis mondiaux tels que les migrations, le changement climatique ou la paix et la sécurité, et pour l'Europe, de soutenir l'Afrique face à ces défis.

À cette fin, la stratégie commune Afrique-UE a notamment défini huit partenariats thématiques de coopération : « **Paix et sécurité** », pour renforcer l'architecture de paix et de sécurité du continent africain, à laquelle l'Union européenne a contribué à hauteur de plus de 1,1 Md€ depuis 2004 via la Facilité de paix pour l'Afrique, qui a soutenu différentes opérations de maintien de la paix, notamment en Somalie (AMISOM) ou au Mali ; « **Gouvernance démocratique et Droits de l'Homme** » : le 10^e dialogue UA-UE sur les Droits de l'Homme a eu lieu en novembre 2013 ; « **Intégration régionale, commerce et infrastructures** », axe sur lequel l'Union européenne et l'Union africaine s'engagent dans un dialogue sur l'intégration économique régionale sur la base de leurs expériences respectives ; « **OMD** », pour lesquels en 2010, la Commission a annoncé le lancement d'une initiative d'un montant d'1 Md€ axée sur les domaines et les pays où les objectifs sont les moins avancés ; « **Énergie** », dans le but d'améliorer l'accès à des services énergétiques fiables, sûrs, abordables et durables sur les deux continents. Une conférence de haut niveau s'est tenue en 2010 et a fixé les objectifs politiques pour 2020 ; « **Changement climatique et environnement** », dans le but d'élaborer un calendrier commun sur les politiques de lutte contre les changements climatiques et la désertification ; « **Migrations, mobilité et emploi** », autour des problématiques de transferts des migrants et de leur rôle comme instrument de financement du développement ; « **Science, société de l'information et espace** », sujet sur lequel une feuille de route commune a été établie en 2011.

Cette stratégie a fait l'objet de plans d'action 2008-2010 puis 2011-2013, de sommets de haut niveau et de réunions annuelles entre la Commission de l'Union européenne et celle de l'Union africaine.

Le quatrième sommet s'est tenu à Bruxelles les 2 et 3 avril dernier et s'est conclu sur l'adoption d'une déclaration politique des chefs d'État ou de gouvernement, ainsi que par l'élaboration d'une feuille de route pour la période 2014 à 2017, axée sur cinq domaines prioritaires: paix et sécurité; démocratie, bonne gouvernance et Droits de l'homme; développement humain; développement et croissance durables et inclusifs et intégration continentale; questions mondiales et émergentes. Sur les **problématiques de développement**, les deux continents ont réaffirmé leur « *profond intérêt commun à unir leurs efforts pour garantir que le processus post-2015 aboutira à un résultat ambitieux* ».

b. Les principaux instruments de la coopération au développement de l'Union européenne

Les instruments que l'Union européenne met en œuvre pour financer sa politique d'aide au développement sont nombreux et variés ⁽¹⁾. Plus des deux-tiers de cette aide sont financés sur le budget de l'Union, le FED représentant environ 30 % du total.

Les instruments financés sur le budget visent les pays et régions autres que l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique ainsi que des thématiques ayant une portée mondiale et non pas régionale.

Le plus important d'entre eux est l'ICD, **Instrument de financement de la coopération au développement**, doté de 16,9 Md€ sur la période 2007-2013, soit environ 24 % du total de l'aide européenne au développement. Il s'est substitué aux anciens programmes ALA et TACIS et a notamment pour finalité le financement de la coopération au profit des pays d'Amérique centrale et d'Amérique du sud, d'Asie, ou de certains pays membres de la CEI; ainsi que des thématiques transversales, intéressant l'ensemble des pays en développement, à quelque région qu'ils appartiennent.

L'**Instrument européen de voisinage et de partenariat**, IEVP, a été doté de 11,2 Md€, 16 % du total de l'aide européenne au développement, pour la période 2007-2013; il est destiné à 17 pays méditerranéens et d'Europe orientale, du Caucase et du Moyen-Orient. Il a notamment remplacé le programme MEDA.

Comme son nom l'indique, l'**instrument de préadhésion**, IAP, doté de 11,5 Md€ (2007-2013), est destiné à assister six pays des Balkans et la Turquie dans leur processus d'adhésion à l'Union européenne, notamment sur des thématiques telles que le renforcement des capacités institutionnelles, la coopération transfrontalière, le développement économique et social ou le développement rural.

L'**Instrument européen pour la démocratie et les Droits de l'Homme**, IEDDH, d'une enveloppe de 1,1 Md€ pour 2007-2013, 2% du total, finance des

(1) Voir infra, annexe I, page 63

actions visant au développement et au renforcement de la démocratie et du respect des Droits de l'Homme dans tous les pays tiers. Enfin, l'**Instrument financier pour la stabilité**, IFS, doté de 2,06 Md€ sur 2007-2013, complète les instruments à visée géographique sur les problématiques de réhabilitation et de reconstruction et vise à apporter réponse et prévention aux crises menaçant la stabilité globale et transrégionale. S'ajoute à ces instruments l'**aide humanitaire**, transversale sur un plan géographique, dotée de 8 Md€ sur la période 2008-2013. D'autres instruments existent, beaucoup plus modestes.

2. L'Accord de Cotonou

Après des négociations lancées en septembre 1998, l'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000, est entré en vigueur le 1^{er} avril 2003. Il a remplacé les conventions entre l'Union européenne et les pays ACP qui se succédaient depuis la signature du Traité de Rome en 1957, dont une annexe avait institué le FED destiné à financer les investissements à caractère social et économique dans les colonies des États membres, essentiellement la France, principale concernée parmi les six pays fondateurs.

Dès 1963, des conventions quinquennales étaient conclues entre la Communauté européenne et les pays ACP. Se sont ainsi succédées : « Yaoundé I », 20 juillet 1963 ; « Yaoundé II », 19 juillet 1969 ; « Lomé I », 28 février 1975 ; « Lomé II », 31 octobre 1979 ; « Lomé III », 8 décembre 1984 ; « Lomé IV », 15 décembre 1989. La convention « Lomé IV bis », signée en 1995, n'a pas apporté de changement au texte à la différence des précédentes et n'a servi qu'à instituer le 8^e FED, la réflexion étant alors en cours, qui allait mener à la signature de l'Accord de Cotonou.

a. L'Accord et ses révisions de 2005 et 2010

Valable jusqu'en 2020, l'Accord de Cotonou se caractérise donc par une durée de vingt ans, nettement supérieure à celle des accords précédents, avec une clause de révision quinquennale. De fait, deux révisions sont intervenues, en 2005, à Luxembourg, et en 2010, à Ouagadougou.

L'accord a ambitionné de donner un nouvel élan aux relations entre les États ACP et l'UE, en instituant un partenariat au contenu le plus large. Il est conclu en vue « *de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique* ». Le partenariat qu'il institue « *est centré sur un objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale* »⁽¹⁾.

(1) Accord de Cotonou, article 1^{er}

Ce partenariat est articulé sur cinq piliers⁽¹⁾. En premier lieu, une **dimension politique**, avec un dialogue renforcé entre l'Union européenne et les pays ACP, pour échanger des informations, encourager la compréhension mutuelle et faciliter la définition de priorités et de principes communs⁽²⁾, « sur l'ensemble des objectifs et finalités définis dans le présent accord ainsi que sur toutes les questions d'intérêt commun général ou régional, y compris les questions relatives à l'intégration régionale ou continentale. »⁽³⁾ Les Parties contribuent ainsi à la paix, à la sécurité et à la stabilité et à la promotion d'un environnement politique stable et démocratique, étant entendu que « les politiques générales visant à promouvoir la paix ainsi qu'à prévenir, gérer et résoudre les conflits violents, occupent une place importante dans ce dialogue » qui englobe également les stratégies de coopération, les politiques générales et sectorielles. Cette dimension a représenté un apport majeur dans la mesure où elle souligne **l'interdépendance entre stabilité et développement**⁽⁴⁾. À noter que **l'article 96** de l'Accord de Cotonou prévoit la possibilité de prendre des mesures dans le cas d'une violation par l'une des Parties de ses obligations par rapport aux « éléments essentiels », c'est-à-dire le respect des Droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, pouvant aller en dernier recours jusqu'à la suspension.

Le deuxième pilier porte sur la **promotion des approches participatives** : l'Accord de Cotonou reconnaît un rôle important aux acteurs non étatiques, secteur privé, partenaires économiques et sociaux, organisations syndicales y compris et société civile,⁽⁵⁾ dans la lutte contre la pauvreté, la croissance économique ou le renforcement de la démocratie. D'où les mesures tendant à les renforcer pour garantir l'efficacité de leur participation. Le troisième axe concentre les **stratégies de développement** sur la réduction de la pauvreté et vise trois domaines particuliers : le développement économique, le développement social et humain ainsi que l'intégration et la coopération régionales.

La coopération économique et commerciale est au centre du quatrième pilier, dans la mesure où l'Accord de Cotonou établit un nouveau cadre, avec la mise en place de nouveaux accords commerciaux, les Accords de partenariat économique (APE), en conformité avec les règles de l'OMC. À cet effet, **l'article 36** prévoit que « les parties conviennent de prendre toutes les mesures nécessaires pour conclure de nouveaux accords de partenariat économique compatibles avec les règles de l'OMC, en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre elles et en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce », les accords de partenariat économique visant « à encourager une

(1) Sur ces aspects, voir Charlotte Bué, « La politique de développement de l'Union européenne ; construction et projection de l'Europe par le Sud, 1957-2010 », Thèse de doctorat en science politique, IEP Paris, juin 2010 ; annexe V

(2) Accord de Cotonou, article 8, alinéa 2

(3) Ibid., article 8, alinéa 3

(4) Ibid., articles 10-12 notamment

(5) Ibid., article 6

intégration graduelle et harmonieuse de tous les États ACP à l'économie mondiale, notamment en utilisant au maximum le potentiel de l'intégration régionale et du commerce Sud-Sud. » Ces dispositions ont représenté un changement majeur par rapport aux mesures préférentielles qui existaient sous les conventions de Lomé.

Le dernier pilier porte sur la **réforme de la coopération** dont les principes reflètent l'approche globale du partenariat : cohérence, flexibilité, efficacité, pour lesquelles un **nouveau mécanisme de programmation participatif** et axé sur les résultats est institué, tant au niveau national que régional. Votre rapporteur aura l'occasion de le détailler plus loin. Dans cet ordre d'idées, des mécanismes de révisions à mi-parcours ont été prévues pour adapter les interventions en fonction des résultats obtenus.

Les révisions qui sont intervenues en 2005 et en 2010 ont approfondi les changements apportés par l'Accord de Cotonou. Ainsi, entre autres exemples, le dialogue politique a-t-il été étendu aux questions de sécurité en 2005, au changement climatique en 2010. De même, l'inclusion de nouveaux partenaires a-t-elle été prévue, avec la participation des organisations régionales des pays ACP et de l'Union africaine, les thématiques d'intégration régionale étant recentrées. Dans le même esprit, des dispositions ont été introduites en 2005 pour faciliter l'accès des acteurs non étatiques aux ressources des programmes. Les stratégies de développement ont également fait l'objet de divers renforcements en 2005 : ajout de la référence aux OMD, de la lutte contre les maladies liées à la pauvreté, problématique des TIC, promotion de la participation de la jeunesse à la vie publique, etc.

À noter enfin que si **l'article 95** de l'Accord de Cotonou prévoit une procédure de révision quinquennale, qui justifierait en conséquence qu'une nouvelle révision soit adoptée en 2015, il a été décidé de laisser les choses en l'état, compte tenu que les négociations pour le post-Cotonou devraient s'engager dans un délai relativement court. En outre, les ratifications de la dernière révision dans les pays ACP ont connu quelques aléas, autour de la question de la Cour pénale internationale à laquelle il est fait désormais référence, ce qui a notamment suscité le refus de ratification du Soudan. ⁽¹⁾

b. Les domaines de coopération selon l'Accord

L'Accord de Cotonou a donc profondément évolué au fil du temps vers un partenariat renforcé entre les pays ACP et l'Union européenne aux dimensions politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales. Dans la version issue de la révision adoptée à Ouagadougou en 2010, il assigne pour objectif central de la coopération qui est instituée la réduction et, à terme,

(1) À noter que, selon les informations données à votre rapporteur, la ratification de la France est intervenue en janvier 2013, sans procédure parlementaire, alors que la précédente révision, en 2005, avait fait l'objet d'une ratification parlementaire ; au demeurant, le dernier texte publié au JORF est celui de 2005.

l'éradication de la pauvreté, ainsi que le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. ⁽¹⁾

Cet objectif se décline sur plusieurs axes pour viser à : « a) réaliser une croissance économique, rapide, soutenue et créatrice d'emplois, développer le secteur privé, augmenter l'emploi et améliorer l'accès aux ressources productives et aux activités économiques ; aa) promouvoir la coopération et l'intégration régionales ; b) promouvoir le développement social et humain, contribuer à assurer un partage général et équitable des fruits de la croissance et favoriser l'égalité hommes/femmes ; c) promouvoir les valeurs culturelles des communautés et leurs interactions spécifiques avec les composantes économiques, politiques et sociales ; d) promouvoir le développement et les réformes institutionnelles, renforcer les institutions nécessaires à la consolidation de la démocratie, de la bonne gouvernance et des économies de marché efficaces et compétitives et renforcer les capacités au service du développement et du partenariat ; et e) promouvoir la gestion durable et la régénération de l'environnement et les bonnes pratiques dans ce domaine et assurer la préservation des ressources naturelles. » ⁽²⁾

Pour atteindre l'objectif, l'Accord de Cotonou définit trois « domaines d'appui », chacun d'eux décliné en un certain nombre de thématiques particulières. Ainsi, s'agissant du **développement économique**, l'accent est-il plus particulièrement mis sur l'investissement et le développement du secteur privé, les réformes et politiques macroéconomiques et structurelles, le développement économique sectoriel, la pêche et le tourisme.

Le volet concernant le **développement social et humain** insiste sur l'éducation et la formation, la santé, la jeunesse ainsi que sur l'articulation entre culture et développement. Enfin, le domaine de la **coopération et intégration régionales** vise à promouvoir la paix et la stabilité, ainsi que la prévention et la résolution des conflits, à faire progresser le développement et la coopération économiques, ainsi qu'à promouvoir la gestion des défis du développement durable dans une dimension transnationale via, notamment, la coordination et l'harmonisation des politiques régionales et sous régionales de coopération.

Des **questions thématiques et à caractère transversal** sont enfin abordées dans l'Accord de Cotonou : questions liées au genre, au VIH/sida, à l'environnement et aux ressources naturelles, au changement climatique qui menace la réalisation des OMD, ainsi qu'au développement institutionnel et au renforcement des capacités. Elles doivent être prises en compte dans les projets et programmes du FED.

(1) Accord de Cotonou, article 19

(2) Accord de Cotonou, article 20

B. LE FED, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Le FED est l'instrument que les États membres de l'Accord de Cotonou ont institué pour la mise en œuvre de la politique d'aide au développement, axe de la relation Union européenne/ACP au même titre que le dialogue politique et les accords commerciaux. C'est aussi le plus important des instruments de coopération que l'Union européenne met en œuvre au bénéfice des pays en développement : le 10^e FED, qui a couru sur la période 2008-2013, a été doté de **22 682 M€**, très loin devant l'ICD, qui a disposé de **16 897 M€** sur la même période.

Indépendamment de ses montants financiers très importants, le FED présente plusieurs caractéristiques notables, tenant à son régime financier ou à sa gouvernance.

1. Des modalités spécifiques de financement

a. Un instrument hors budget, dans lequel la France a toujours pesé d'un poids particulier

i. Des financements décidés sur une base volontaire

Dès l'origine, le FED a été financé par des contributions des États membres, déterminées selon des clefs de répartition politiques reposant non sur leur quote-part dans le budget général, mais sur une base volontaire, tenant à leur relation particulière avec les pays du Sud. Concrètement, c'est la France qui a pesé de tout son poids dans la négociation du Traité de Rome pour que ses territoires d'outre-mer, non encore indépendants, soient associés. C'est la raison pour laquelle elle a commencé par assumer l'essentiel de la charge, à parité avec l'Allemagne qui a alors accepté de « partager le fardeau » avec elle : leurs contributions cumulées représentaient en 1958 près de **70 % du 1^{er} FED**, à raison de 34,41 % chacune, selon la convention PTOM annexée au traité. ⁽¹⁾

FED après FED, la répartition des charges de financement diminuera régulièrement pour les deux premiers contributeurs. Dès le deuxième FED, issu de la convention de Yaoundé I, qui couvrira la période 1964-1970, la quote-part de la France et de l'Allemagne sera de 33,77 %, puis de 33,16 % sous le 3^e FED (1970-1975, Yaoundé II). Les élargissements successifs de la Communauté entraîneront de nouveaux allègements de la charge des contributeurs historiques, le Royaume-Uni en assurant d'emblée quelque 18 %. En outre, si la France et l'Allemagne restent les deux principaux contributeurs, **celle-ci accepte d'acquitter une contribution supérieure à celle de la France dès le 5^e FED**, (1980-1985, convention de Lomé II) : 27,92 % contre 25,26 %. Ce leadership allemand se maintiendra sous les 6^e et 7^e FED, avant que la France ne redevienne principal contributeur lors du 8^e FED, entre 1995 et 2000, avec un poids nettement

(1) Charlotte Bué, « La politique de développement de l'Union européenne ; construction et projection de l'Europe par le Sud, 1957-2010 », *op. cit.*, annexe VII

supérieur à sa clef budgétaire : 24,3 % contre 17,2 %. Il en sera de même sous le 9^e FED (Accord de Cotonou, 2000-2007), où le différentiel entre ses deux contributions sera à son maximum. Sous le 10^e FED, la contribution de la France sera de nouveau légèrement inférieure à celle de l'Allemagne : 19,55 % du total contre 20,5 %.

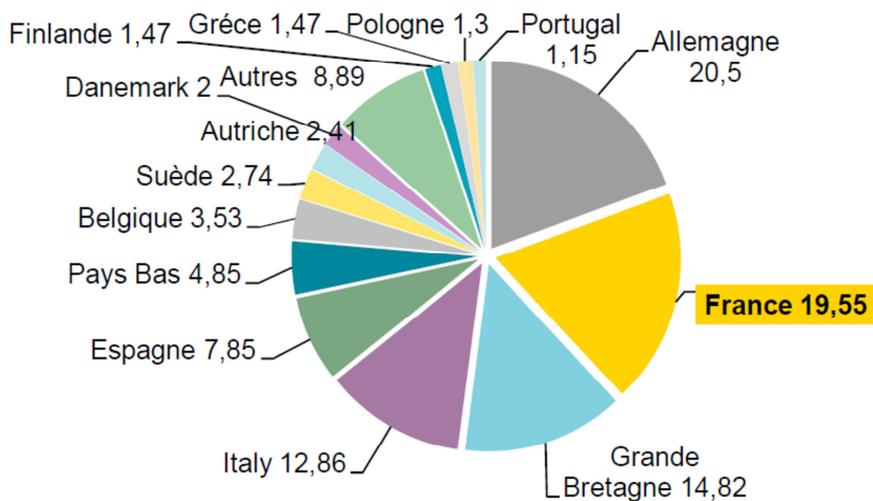
ii. Le débat inachevé de la budgétisation et l'évolution des contributions

Ces évolutions reflètent l'**âpreté des négociations financières**, parfois sources de blocages, auxquelles le FED donne lieu tous les cinq ans, héritages de spécificités historiques dont on n'est pas sorti. Les négociations s'engagent sur la base des propositions de la Commission et se heurtent aux priorités des uns et des autres États membres, dont tous, notamment depuis les élargissements successifs, n'ont pas les mêmes préoccupations vis-à-vis de l'Afrique ou de l'aide au développement que les pays fondateurs. S'agissant du 11^e FED, compte tenu du contexte budgétaire difficile, l'Allemagne et la France se sont unies pour considérer les exigences de la Commission excessives, en hausse de 8 Md€ par rapport au FED précédent, et les négociations se sont articulées sur les questions de diminution des clefs de contribution, de durée d'exécution et d'enjeux à financer.

Cela étant, vieux d'une quarantaine d'années, le débat sur la **budgétisation du FED** n'est pas clos et ne devrait être tranché qu'à la fin de la décennie, en 2020, lorsqu'arrivera à échéance l'accord de Cotonou. Il faut cependant rappeler que c'est dès 1973 que la Commission a commencé de proposer de remplacer les contributions pour le financement du FED par des ressources propres, afin de pouvoir assurer son intégration dans le budget général, puis de budgétiser le 5^e FED. Propositions que le Conseil a toujours refusées, ce qui fortement pesé dans le refus du projet de budget de 1980 par le Parlement. Depuis lors, les choses sont restées en l'état et la non-inclusion du FED dans le budget a été confirmée à plusieurs reprises, certains États membres, telles l'Italie et l'Espagne, craignant que la budgétisation du FED ne remette en question la relation privilégiée de l'Europe avec les pays ACP, cependant que ceux qui en sont partisans, tels l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, l'Estonie ou la Finlande, partagent avec la France les arguments selon lesquels, plus que les liens historiques, ce sont aujourd'hui la géographie et les intérêts partagés qui fondent la nature de l'engagement européen vis-à-vis de l'Afrique. Ils font également valoir qu'il n'y a plus désormais que dans la relation avec les ACP que le Parlement européen n'est pas associé à la gestion, alors qu'il l'est pour les autres instruments et régions. En outre, la transparence, la visibilité du FED et son contrôle, ainsi que la coordination des instruments, en sortiraient renforcés, en satisfaisant aux principes d'unicité budgétaire et en présentant dans le budget la totalité des financements de l'UE destinés au développement. ⁽¹⁾

(1) Voir « *Quelle politique européenne pour le développement ?* », Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, MAEE, document de stratégie, 2010, pages 47-48

Néanmoins, si les États membres n'ont pu s'entendre au sein du Conseil sur la budgétisation, ils n'en ont pas moins adopté des clefs de contribution plus proches de celles utilisées pour le budget. Ainsi, la contribution de la France était-elle de 19,55 % sous le 10^e FED, contre 20,5 % pour la RFA, et elle est de 17,81 % pour le 11^e FED, à peine supérieure à sa contribution au budget total de l'Union : 16,6 %. La figure ci-dessous met en évidence que **quatre pays** sur vingt-huit **continuent d'assurer plus des deux-tiers** de la charge financière du FED.



Clefs de répartition, en %, des pays membres pour le 10^e FED ⁽¹⁾

b. La pluri-annualité du FED

Non budgété, le FED n'obéit pas au principe d'annualité applicable au budget général de l'Union. Il en résulte que, une fois engagées, les dépenses peuvent être exécutées sur plusieurs années, et l'on distingue ainsi les « engagements globaux », permettant de réserver des enveloppes financières pour les projets et programmes sur la base d'un accord financier, et les « engagements spécifiques », générateurs des dépenses effectives.

Cette situation présente à la fois des avantages et des inconvénients. Des avantages, dans la mesure où la pluriannualité, articulée sur des programmations également pluriannuelles, est considérée comme participant d'une meilleure efficacité de l'aide, les financements en direction des bénéficiaires gagnant en prévisibilité, ainsi que du renforcement de l'impact de l'action européenne. C'est l'une des raisons pour lesquelles elle a été promue. Des inconvénients, car elle se traduit aussi par quelques confusions dues à l'exécution simultanée de plusieurs FED, pour lesquels il existe une trésorerie unique et dont les financements

(1) Source : E&Y « Évaluation de la contribution de la France au Fonds européen de développement », rapport final, juin 2014, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, MAEDI, page 31

disponibles peuvent être utilisés jusqu'à épuisement des engagements. Ainsi, les États membres apportant leur contribution au FED au fur et à mesure des décaissements effectifs, il arrive que la première tranche de paiement appelée pour une année finance les dernières actions liées à la mise en œuvre de FED précédents. Les « restes à liquider » de FED antérieurs sont parfois durables puisque selon les informations recueillies par votre rapporteur, il restait fin 2012, 231 M€ à liquider sur le 8^e FED, arrivé à échéance en 2000 ; près de 1,6 Md€ pour le 9^e FED qui a couvert la période 2000-2005, et de 9,7 Md€ pour le 10^e FED. ⁽¹⁾

c. Les modalités d'intervention

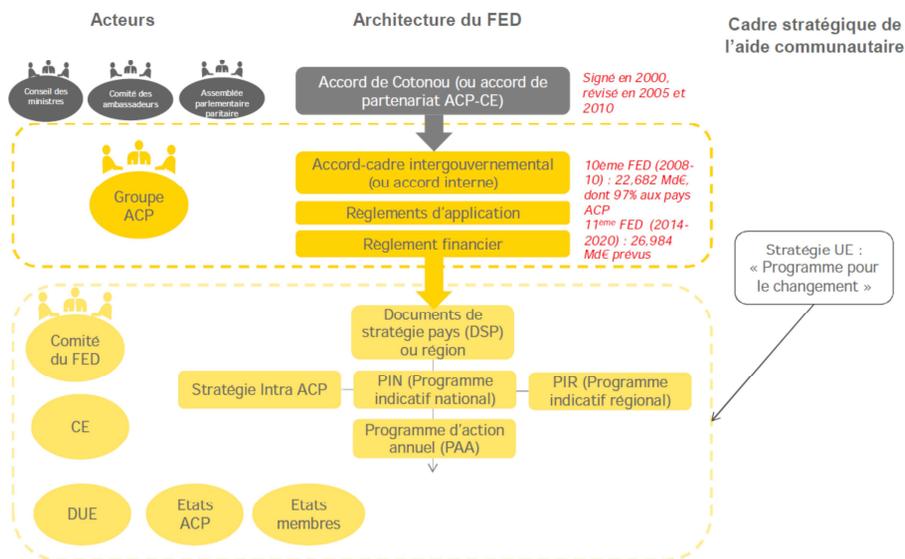
Le FED est géré par la Commission dont les interventions se font par voie de subventions. L'article 19A de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou indique que *« l'exécution des programmes et projets financés par le cadre financier pluriannuel de coopération au titre du présent accord s'effectue essentiellement par les moyens suivants : a) la passation de marchés ; b) l'octroi de subventions ; c) l'exécution en régie ; et d) les déboursements directs dans le contexte des appuis budgétaires, des appuis aux programmes sectoriels d'un allègement de la dette et des appuis visant à atténuer les effets négatifs résultant de chocs exogènes à court terme, y compris les fluctuations des recettes à l'exportation. »* Il est en outre précisé que *« Les subventions au sens de la présente annexe sont des contributions financières directes accordées à titre de libéralité en vue de financer : a) soit une action destinée à promouvoir la réalisation d'un objectif qui s'inscrit dans le cadre du présent accord ou d'un programme ou projet adopté selon les dispositions de ce dernier ; b) soit le fonctionnement d'un organisme poursuivant un tel objectif. »*

Cela étant, de son côté, la Banque européenne d'investissement, BEI, dispose de fonds, dont le principe est prévu dans l'Accord de Cotonou et les montants déterminés par l'accord financier pluriannuel, qui viennent s'ajouter au FED. Ils lui permettent de contribuer, sous forme de prêts, au développement économique et industriel des États ACP au niveau national et régional, en finançant en priorité les projets et programmes productifs ou d'autres investissements visant à la promotion du secteur privé, dans tous les secteurs économiques, comme le prévoit l'Accord de Cotonou.

Votre rapporteur montrera plus loin que des inflexions notables sont en train d'être apportées à ce schéma traditionnel, qui doivent en partie au plaidoyer de la France. De nouvelles modalités se créent, notamment pour le financement des infrastructures, qui tendent à mixer prêts et subventions, afin de donner plus d'efficacité et d'augmenter les effets de levier pour mieux répondre aux besoins.

(1) Source : E&Y, *op. cit.*

2. La gouvernance du FED



Vue générale et instances du FED ⁽¹⁾

a. Les instances créées par l'Accord de Cotonou

L'Accord de Cotonou institue un certain nombre d'organes de gestion. En premier lieu, un **Conseil des ministres**, prévu à l'*article 15*. Il est composé des membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission ainsi que d'un représentant du gouvernement de chaque État ACP. Ce conseil, présidé à tour de rôle par un membre du Conseil de l'Union européenne et par un membre du gouvernement d'un État ACP, se réunit, en principe, une fois par an à l'initiative de son président et chaque fois que nécessaire. Il mène le dialogue politique, adopte les orientations politiques et prend les décisions nécessaires pour la mise en œuvre des dispositions de l'accord, notamment en matière de stratégies de développement dans les domaines spécifiques prévus ou dans tout autre qui s'avérerait pertinent.

Un **comité des ambassadeurs** est aussi créé par l'*article 16* de l'Accord de Cotonou. Composé du représentant permanent de chaque État membre auprès de l'Union européenne et d'un représentant de la Commission et, d'autre part, du chef de mission de chaque État ACP auprès de l'Union européenne, il assiste le Conseil des ministres dans l'accomplissement de ses tâches et exécute tout mandat que celui-ci lui confie. Il suit notamment l'application de l'accord ainsi que les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs qui y sont définis. Une **Assemblée parlementaire paritaire**, (*article 17* de l'accord) composée de membres du Parlement européen et de parlementaires ou, à défaut, de représentants désignés

(1) Source : E&Y, op. cit., page 21

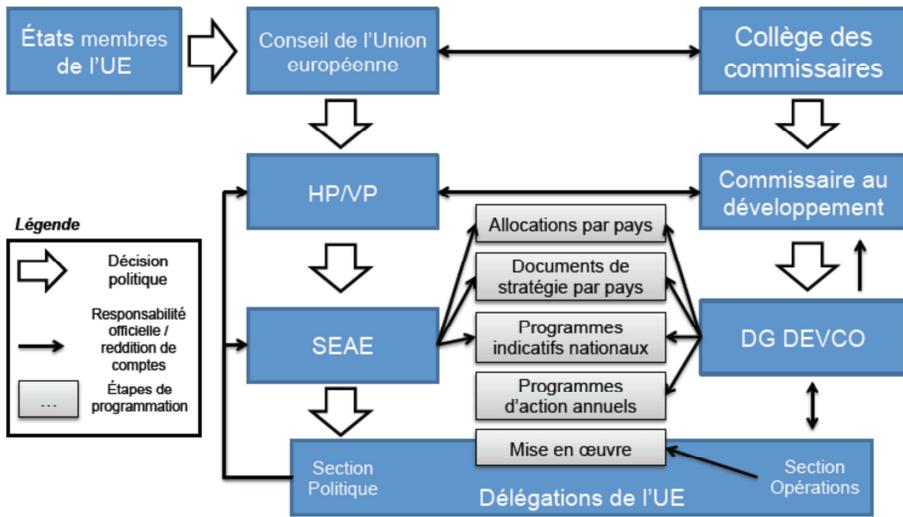
par le Parlement de chaque État ACP, se réunit deux fois par an en session plénière, alternativement dans l'Union européenne et dans un État ACP. Organe consultatif, elle promeut les processus démocratiques par le dialogue et la concertation, permet une plus grande compréhension entre les peuples de l'Union européenne et des États ACP et sensibilise les opinions publiques aux questions de développement. Elle examine les questions relatives au développement et au partenariat ACP-Union européenne dans ses diverses acceptions et peut adopter des résolutions et faire des recommandations au Conseil des ministres en vue de la réalisation des objectifs définis à l'accord.

b. La programmation du FED

L'**annexe IV de l'Accord de Cotonou** définit la programmation autour de quatre axes ⁽¹⁾ : la préparation et le développement des documents de stratégie fondés sur les objectifs et stratégies de développement à moyen terme des bénéficiaires ; une indication claire de l'enveloppe financière programmable indicative dont le bénéficiaire peut disposer au cours de la période couverte par le cadre financier pluriannuel de coopération ; la préparation et l'adoption d'un programme indicatif pour mettre en œuvre le document de stratégie ; un processus de réexamen portant sur le DSP, le programme indicatif et le volume des ressources qui y sont affectées.

Ces actions doivent être conduites au début de la période couverte par le cadre financier pluriannuel de coopération en se fondant « *sur les principes d'appropriation, d'alignement, de coordination et d'harmonisation entre donateurs, la gestion axée sur les résultats en matière de développement et la responsabilité mutuelle.* », tels qu'ils résultent des orientations prises par la communauté internationale pour l'efficacité de l'aide. Elles se déroulent selon le schéma ci-dessous qui présente les acteurs du processus, au niveau central et local.

(1) Accord de Cotonou, annexe IV, « Procédures de mise en œuvre et de gestion », article 1



Processus de décision en matière de programmation ⁽¹⁾

Elle tient compte aussi des principes de programmation conjointe et de répartition du travail entre donateurs. Trois niveaux sont distingués.

i. La programmation nationale

Cette **programmation** se fait sur la base des **documents de stratégie par pays**, DSP, défini en commun par l'État ACP et la Commission européenne. **L'article 2** de l'annexe précise que le DSP résulte d'un ample travail de consultations préliminaires « avec un large éventail d'acteurs, dont notamment les acteurs non étatiques, les autorités locales et, le cas échéant, les parlements des États ACP, ainsi que sur l'expérience acquise et les meilleures pratiques », afin d'être adapté aux besoins et de pouvoir répondre aux problématiques à la situation spécifique en définissant les actions prioritaires et renforçant l'appropriation des programmes de coopération. Il comporte notamment à cette fin une analyse du contexte politique, économique, social et environnemental du pays, des contraintes, des capacités et des perspectives, y compris une évaluation des besoins essentiels sur la base du revenu par habitant, de l'importance de la population, des indicateurs sociaux et de la vulnérabilité ; un descriptif détaillé de la stratégie de développement à moyen terme du pays, des priorités clairement définies et des besoins de financement prévus ; une description des plans et actions d'autres donateurs présents dans le pays, notamment ceux des États membres de l'UE en leur qualité de donateurs bilatéraux. Sur cette base, le pays bénéficiaire établit un **Plan indicatif national**, PIN, correspondant aux objectifs et priorités définis dans le DSP. Ce plan indique notamment l'appui budgétaire général et/ou un nombre limité de secteurs ou domaines sur lesquels l'aide doit se

(1) Source : Alisa Herrero, Greta Lalezzi et Florian Krätke, European Centre for Development Management Policy, « Premières expériences de programmation de l'aide de l'UE 2014-2020 », Note d'information n° 54, septembre 2013, page 4

concentrer, ainsi que les mesures et actions les plus appropriées pour la réalisation des objectifs et cibles dans le ou les secteurs ou domaines de concentration de l'aide. Il prévoit aussi un calendrier indicatif. Des programmes d'action annuels sont ensuite arrêtés.

ii. La programmation régionale et suprarégionale

Une **programmation régionale** peut également être mise en œuvre, dont la philosophie repose sur des principes semblables. Un **Document de stratégie régional**, DSR, est préparé par la Commission et l'organisation ou les organisations régionales dûment mandatées en collaboration avec les États ACP de la région concernée, sur la base du principe de subsidiarité et de complémentarité, en prenant en considération la programmation du DSP. De la même manière qu'au niveau national, l'organisation concernée élabore sur cette base un **Programme indicatif régional** qui précise les domaines de concentration et thèmes de l'aide communautaire ; les mesures et les actions les plus appropriées à la réalisation des objectifs fixés pour ces secteurs et thèmes ; ainsi que les programmes et projets permettant d'atteindre ces objectifs, dans la mesure où ils ont été clairement identifiés, ainsi qu'une indication des ressources à consacrer à chacun de ces éléments et un calendrier pour leur exécution. ⁽¹⁾

Enfin, une **coopération suprarégionale** est prévue qui contribue à la réalisation des objectifs de l'Accord de Cotonou et « *vise à répondre aux défis communs auxquels sont confrontés les États ACP par des opérations qui transcendent l'appartenance géographique et bénéficient à de nombreux États ACP ou à la totalité d'entre eux* ». ⁽²⁾ Toutefois, en application des principes de subsidiarité et de complémentarité, une intervention intra-ACP est envisagée lorsque l'action au niveau national et/ou régional n'est pas possible ou moins efficace, afin d'apporter une valeur ajoutée par rapport à des opérations mises en œuvre avec d'autres instruments de coopération. De la même manière que dans les cas précédents, un **document de stratégie intra-ACP** est élaboré qui définit les actions prioritaires de la coopération intra-ACP et les mesures nécessaires pour renforcer l'appropriation des programmes soutenus. Il résulte d'un échange de vues entre la Commission et le Comité des ambassadeurs ACP. Il est préparé conjointement par les services de la Commission et le Secrétariat ACP, après consultation des acteurs et parties prenantes appropriés.

Composé de représentants des États membres, le **Comité du FED** assure la programmation et le suivi de la mise en œuvre des ressources. Il examine la programmation de l'aide inscrite dans le cadre des programmes indicatifs nationaux et régionaux, ainsi que leur révision à l'occasion des revues à mi et fin de parcours. C'est également l'instance qui adopte les programmes d'action annuels.

(1) *Ibid*, article 10

(2) *Ibid*, article 12

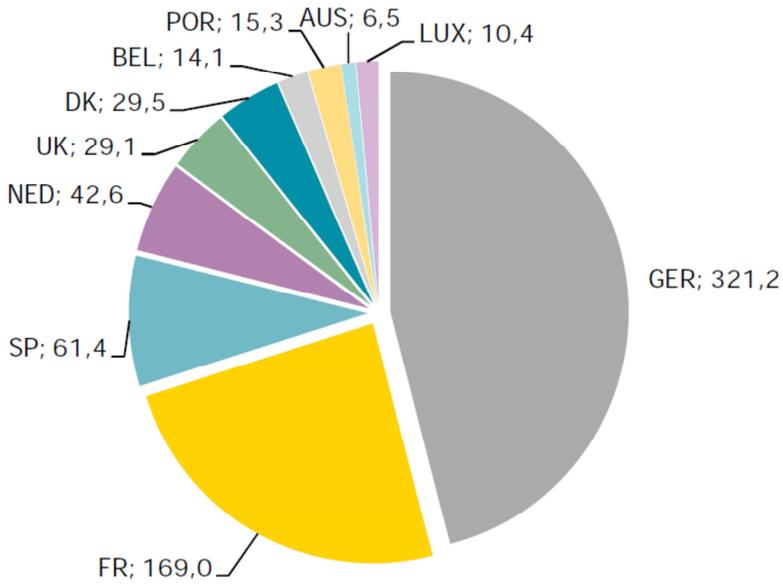
c. La gestion des fonds

Traditionnellement, la Commission gérait directement et de manière centralisée les programmes du FED. Cette modalité porte aujourd'hui sur le tiers des fonds environ et divers modes de gestion coexistent aujourd'hui, qui ont notamment permis d'accélérer les décaissements et visent à améliorer l'efficacité de l'aide, en s'appuyant sur d'autres acteurs du développement.

La **gestion conjointe** concerne le quart des fonds ; elle a lieu moyennant la signature d'une convention avec une **organisation internationale**, laquelle s'en voit confier l'exécution en tant que délégataire de la Commission qui lui verse les fonds du FED qu'elle gère ensuite selon ses propres procédures. Ce sont essentiellement des institutions des Nations Unies qui bénéficient depuis 2000 de cette modalité qui permet à la Commission d'appuyer les programmes de développement dans ses pays partenaires. Sur la période 2008-2012, **plus de 3 Md€ du FED** ont été ainsi acheminés par les organisations internationales en gestion conjointe, dont plus du tiers, 35 %, soit environ 1 Md\$ ont été transférés à l'ONU. ⁽¹⁾ Les organisations des Nations Unies sont les premiers bénéficiaires de la gestion conjointe ; elles sont suivies par la Banque mondiale (27 % des fonds et plus de 800 M€). Une centaine d'autres organisations internationales, notamment l'Union africaine (509 M€), la BERD (334 M€) ou encore l'Organisation internationale pour les migrations, OIM (111 M€) ont également reçu des dotations importantes sur la même période de la part du FED.

La **coopération déléguée** est une modalité comparable, aux termes de laquelle la Commission confie à une **agence bilatérale d'un État membre** la gestion d'une partie des fonds du FED, permettant ainsi de renforcer la coordination entre donateurs et l'efficacité de l'aide, dès lors que la gestion est confiée à l'un des cofinanceurs. **Quelque 700 M€ ont ainsi été transférés à ce titre**. Le graphique ci-dessous montre que, entre 2008 et 2012, avec 321 M€, soit 46 % du total, l'Allemagne est la principale bénéficiaire des délégations de gestion, cependant que la France en recevait 169 M€ soit 24 %, correspondant exactement à sa clef de contribution au FED.

(1) Pour ne prendre que l'exemple de la République centrafricaine, l'Union européenne a versé 27 M€ de contributions à l'UNICEF et à l'OMS ainsi que 20 M€ au PNUD pour soutenir le processus électoral.



Les délégations de gestion entre 2008-2012, en M €⁽¹⁾

(1) Source, E&Y, op. cit., page 47

II. UN BILAN DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT

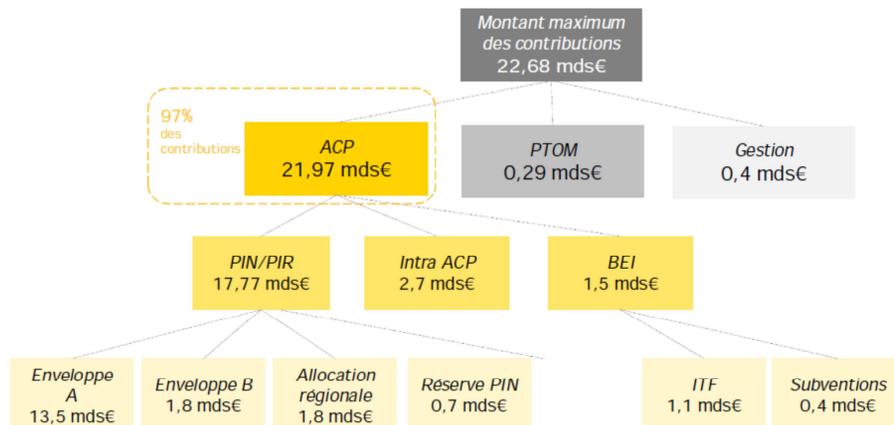
Avant d'autoriser l'approbation de l'accord relatif au financement du 11^e FED et à l'affectation des aides qui seront apportées aux pays partenaires, il est indispensable de dresser le bilan de l'existant. La France vient de procéder à l'évaluation du 10^e FED et de la contribution qu'elle y a apportée. Votre rapporteur en résume les résultats définitifs, rendus en juin dernier.

A. REGARD SUR LE 10^e FED

1. Les éléments du bilan

a. Le bilan financier

Comme le montre le diagramme reproduit ci-dessous, sur les 22,68 Md€ d'engagements du 10^e FED, la quasi-totalité, 97 %, a été allouée aux pays ACP, bénéficiaires de quelque 21,966 Md€. L'enveloppe destinée aux PTOM a représenté 1 % de ce volume, soit 286 M€, 430 M€, 2%, étant affectées aux dépenses de mises en œuvre.



Ventilation de la dotation initiale du 10^e FED (01/2008-12/2013), en milliards d'euros ⁽¹⁾

81 % des ressources allouées aux ACP ont été consacrées au financement des programmes régionaux et nationaux. 17,8 Md€ ont ainsi été destinés à 78 pays et six régions ACP, répartis entre 15,3 Md€, soit 86 %, dédiés à la programmation nationale et 1,8 Md€, 10,1%, à la programmation régionale, 0,7 Md€ étant réservé. La coopération intra-ACP a bénéficié d'un financement de 2,7 Md€, soit 12 % de l'enveloppe totale du 10^e FED, cependant que 7 %, soit 1,5 Md€, finançaient les facilités d'investissement.

(1) Source : E&Y, op. cit., page 32

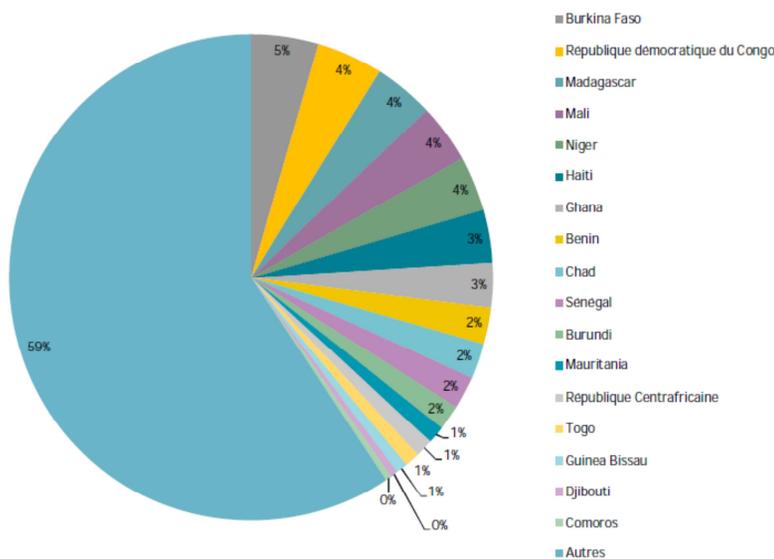
b. Le bilan des allocations géographiques

L'Afrique est, de très loin et logiquement, la première zone géographique bénéficiaire des ressources du FED : elle en a reçu 90 %, contre 7 % destinées aux Caraïbes et 3 % à la zone Pacifique. L'analyse des allocations selon les programmations donne les indications suivantes.

i. Le bilan des Programmes indicatifs nationaux

Selon les résultats de l'évaluation, il apparaît que les pays qui sont les principaux bénéficiaires des allocations nationales du 10^e FED figurent parmi les seize pays pauvres prioritaires de la politique d'aide au développement de la France : ils reçoivent à eux seuls 41 % de l'aide prévue dans les PIN. Ils reçoivent également 41 % de l'aide à destination de l'Afrique.

Les cinq premiers bénéficiaires, qui cumulent à eux seuls le **cinquième de l'aide totale aux ACP**, 21 %, sont le Burkina Faso, la RDC, Madagascar, le Mali et le Niger.



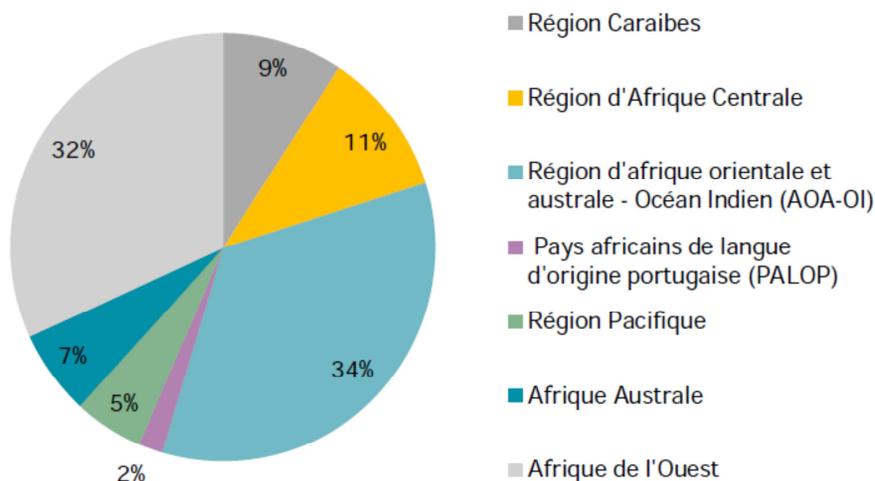
Part reçue par les 16 PPP et Haïti parmi l'ensemble des pays bénéficiaires de la zone ACP (en %) ⁽¹⁾

ii. Les Programmes indicatifs régionaux, PIR

Le montant total de l'enveloppe budgétaire dédiée aux PIR par le 10^e FED s'est élevé à 1 764 M€, réparti entre six programmes. Doté de 165 M€, le **Programme régional Afrique centrale** a couvert les huit pays de la Communauté

(1) Source : E&Y, op. cit., page 38

économique et monétaire de l’Afrique centrale, CEMAC ⁽¹⁾. Les quinze pays de la CEDEAO et la Mauritanie ont bénéficié du **PIR Afrique de l’Ouest**, d’un montant de 597 M€. Un **PIR Afrique orientale et australe/Océan indien** a porté sur 17 pays et a mis en œuvre par quatre organisations régionales ; son allocation totale s’est élevée à 645 M€. La SADC, communauté de développement de l’Afrique australe, a géré un **PIR Afrique australe** de 116 M€. Quinze petits États insulaires de la région ACP du Pacifique ont bénéficié du PIR Pacifique (95 M€), et un PIR Caraïbes a été financé à hauteur de 165 M€.



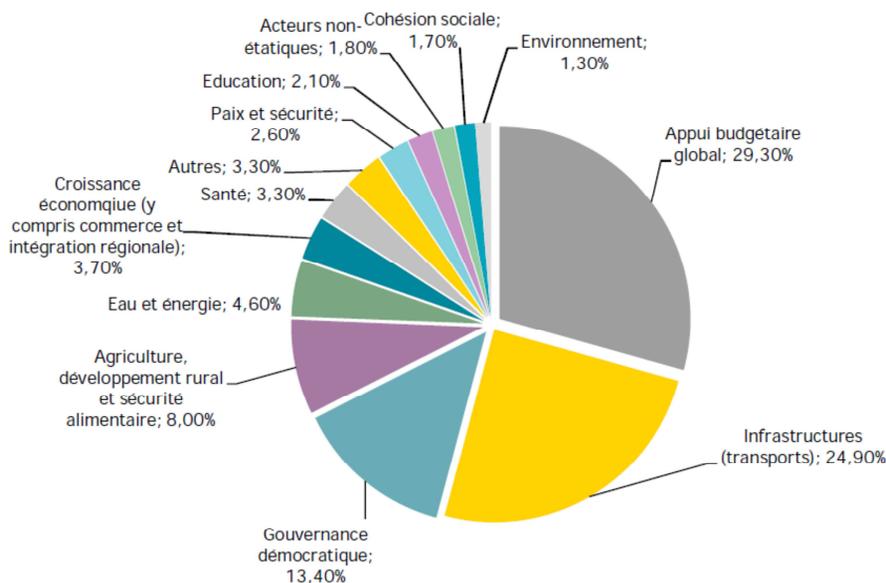
Répartition géographique des PIR en 2012 (en %) ⁽²⁾

c. La répartition des allocations sectorielles

En application des principes de concentration rappelés dans l'Accord de Cotonou, les programmations nationales ou régionales se sont attachées à privilégier un nombre réduit de secteurs, de sorte que **près de la moitié des crédits du 10^e FED**, hors appuis budgétaires, se sont répartis entre les infrastructures, au sens large, et la gouvernance démocratique.

(1) Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, RCA, RDC, Tchad et Sao Tome et Principe

(2) Source : E&Y, op. cit., page 36



Répartition sectorielle des enveloppes A du 10^e FED ⁽¹⁾

Les **infrastructures**, en incluant les secteurs de l'eau et de l'énergie, ont représenté le premier secteur ; elles ont absorbé près de 30 % des crédits du FED, soit 4,1 Md€. Ont été privilégiés les **transports** (réseaux routier et ferroviaire, ports, voies maritimes et fluviales, transport aérien), dans une optique de réduction des coûts et d'amélioration de la qualité des services ; **l'eau et l'assainissement**, afin d'améliorer la gestion des ressources au niveau local, national et des bassins transfrontaliers ainsi que l'accès à l'eau potable ; **l'énergie**, (extension des réseaux, distribution dans les régions rurales et amélioration des connexions transfrontalières) ; les **technologies de l'information et de la communication**, via le soutien aux réformes réglementaires, le renforcement des capacités et le développement d'infrastructures à large bande.

En matière de **gouvernance**, l'accent a été mis dans le 10^e FED sur les axes suivants : **justice et sécurité**, pour un accès équitable à la justice pour tous les citoyens, moyennant le renforcement de l'indépendance, de l'impartialité et du professionnalisme de la magistrature, la consolidation des cadres juridiques, l'efficacité du pouvoir judiciaire, les conditions de détention ; **réforme des administrations publiques et décentralisation** ; **appui aux élections** ; **gouvernance économique**.

Les **secteurs sociaux**, santé et éducation notamment, paraissent n'occuper qu'une place modeste dans le diagramme ci-dessus, mais ils sont de plus en plus financés via l'aide budgétaire générale, dont ils représentent 27 %. Au total, les

(1) Source : E&Y, op. cit., page 42

financements du FED destinés aux secteurs sociaux représentent plus du tiers des programmations nationales.

2. Les critiques récurrentes et les perspectives

Le FED a souvent fait l'objet de critiques diverses, qu'il faut examiner à la lumière des réformes en cours depuis plusieurs années.

a. Les lourdeurs de la gestion

Comme le résumé à propos l'évaluation du FED réalisée par la France, celui-ci « *conserve une image de bureaucratie et de lourdeurs administratives dans ses procédures de mise en œuvre, qui dépasse largement la réalité des règles établies.* »⁽¹⁾

L'étude analyse ainsi la question des mécanismes de suivi et d'évaluation du 10^e FED trop centrés sur la mesure de l'exécution financière et la gestion quotidienne des projets, sans s'intéresser suffisamment aux résultats et aux impacts à plus long terme des programmes, ainsi que l'éclatement entre les différents dispositifs de suivi sur lesquels il est difficile de capitaliser. Elle souligne aussi que les écarts récurrents entre les plafonds d'appels de fonds du FED et de la BEI votés par le Conseil et la réalité des contributions demandées aux États membres chaque année, posent la question de la fiabilité des montants programmés par ceux-ci au titre de leurs contributions annuelles. La question du lissage des appels à contribution d'une année sur l'autre a été posée depuis très longtemps sans que la Commission réussisse à prévoir avec précision les décaissements du FED et à mettre en place une gestion de trésorerie facilitant par contre coup la programmation pluriannuelle des crédits d'aide au développement des États membres.

Sans qu'il soit nécessaire d'insister, se sont ajoutées des critiques relatives au manque de transparence, de coordination, d'association sur le terrain des représentations des États membres aux événements touchant aux réalisations du FED, au manque de communication et de visibilité surtout, pour ses contributeurs : qu'un pays comme le nôtre ait participé des décennies durant au tiers ou, ces dernières années, au quart du financement du FED, ne lui a été d'aucun bénéfice en termes politiques sur terrain. Seule l'image de l'Europe a pu en bénéficier, si tant est que la politique de communication des délégations l'ait aussi permis.

b. Les tentatives de réponse

À ces critiques, la Commission a cherché à répondre par des évolutions, en matière de décaissements notamment : les nouvelles modalités de gestion que votre rapporteur a présentées, avec les organisations internationales ou les bailleurs bilatéraux, participent de cette évolution. Si elles sont vues comme

(1) E&Y, *op. cit.*, page 48

positives, notamment lorsqu'elles visent à associer UE et Nations Unies et donnent une valeur ajoutée certaine aux actions entreprises, elles ne convainquent cependant pas toujours, et peuvent apparaître comme des solutions de facilité pour des délégations sur le terrain palliant ainsi à bon compte des ressources internes limitées. Le rapport d'évaluation précité indique par exemple que « *le processus peut même être tellement poussé à son extrême que des agences des États membre (GIZ en l'occurrence sur un projet foncier) ne disposant d'aucune expérience sur une thématique donnée dans le pays ont également été sollicitées pour mettre en œuvre un projet sur la seule base de leur présence au Burundi.* »⁽¹⁾

En d'autres termes, le recours croissant à la gestion conjointe ne répondrait pas toujours à une réelle volonté de division du travail.

Cela étant, les toutes dernières années ont vu un certain nombre de réformes être introduites, avec la création de la DG-DEVCO, celle du SEAE, qui devraient induire une véritable évolution du pilotage du FED. Votre rapporteur montrera plus loin, en étudiant le contenu de l'accord, la traduction que l'accord financier en donne, qui prévoit les financements nécessaires à ce titre, tant pour renforcer le pilotage par la Commission que pour améliorer le retour d'information vers les États membres.

B. LA FRANCE ET LE FED

Les éléments que vient de présenter votre rapporteur tendent à montrer que la France garde une bonne capacité de plaider pour promouvoir et faire aboutir ses propositions : l'évolution des instruments utilisés par le FED en vue d'une plus grande efficacité le montre.

Cela étant, cette évaluation permet aussi de tirer un certain nombre de conclusions sur l'intérêt pour la France de contribuer au FED. Elle montre que cet instrument que notre pays a promu est en cohérence avec les priorités de politique d'aide au développement qu'il a définies, qu'il est complémentaire de ses actions bilatérales et révèle aussi, *last but not least*, que notre pays en retire des retombées que l'on ne soupçonnait pas.

1. Un instrument en cohérence avec les priorités de la politique d'aide au développement de notre pays

Trois axes complémentaires de cohérence méritent d'être analysés⁽²⁾ : entre les stratégies, les orientations géographiques et les orientations sectorielles.

(1) *E&Y, op. cit., page 53*

(2) *Voir E&Y, pages 68 à 75*

a. La question de la cohérence des stratégies

Il apparaît en premier lieu que les visions de la France et de la Commission européenne sur les enjeux de la politique d'aide au développement sont largement partagées.

Les priorités de la politique européenne ont récemment évolué avec l'adoption du « Programme pour le changement »⁽¹⁾, qui est venu compléter en 2011 le « Consensus européen pour le développement », de 2005.

Il ressort notamment de ce document que pour mieux contribuer à réduire la pauvreté dans un monde en mutation rapide, ce à quoi l'UE a depuis longtemps travaillé, notamment dans son soutien aux OMD, des inflexions sont nécessaires sur plusieurs fronts : l'offre de politique d'aide au développement aux pays partenaires doit se concentrer pour viser tout d'abord un impact supérieur en matière de Droits de l'Homme, de démocratie et d'autres aspects tenant à la gouvernance démocratique, et conforter une croissance inclusive et durable au service du développement humain. Dans un souci d'efficacité, ces objectifs doivent s'accompagner de **partenariats différenciés** pour le développement, modulés selon les besoins des pays, les capacités, les résultats et l'impact potentiel de l'aide de l'Union ; d'une action coordonnée de l'UE, pour réduire la fragmentation et la prolifération de l'aide, et viser à une programmation conjointe entre l'Union et ses États membres et d'une cohérence accrue des politiques de l'Union.

De son côté, notre pays avait publié en 2010 son document de stratégie européenne⁽²⁾, dans lequel il définissait les orientations que cette politique devait prendre. Au cœur de la réflexion, se posait la question de la **valeur ajoutée de la politique d'aide au développement européenne**, perçue par la France comme devant contribuer à l'ambition de l'UE d'être un acteur mondial et servir de catalyseur de l'action des États membres. Sur cette base, le document de stratégie français fixait « *six objectifs pour une action européenne plus efficace, plus intégrée et mieux adaptée aux nouveaux défis* ».

Parmi ceux-ci, apparaissent en particulier les axes suivants : la promotion d'une différenciation stratégique des partenariats géographiques et l'adaptation des modalités de l'aide aux objectifs des partenariats géographiques, afin que la politique soit mieux adaptée à la diversité croissante des pays en développement ; l'accélération de l'atteinte des OMD via une approche intégrée et des financements diversifiés, la promotion de la sécurité alimentaire, le renforcement de la dimension développement de la « diplomatie climatique » de l'UE, la poursuite de l'objectif transversal de la gouvernance démocratique, le renforcement du lien entre sécurité et développement, notamment dans les

(1) « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 13 octobre 2011, COM(2011) 637 final

(2) « Quelle politique européenne de développement ? op. cit., 2010,

situations de fragilités, ainsi que le soutien à l'intégration régionale, pour que l'Europe apporte une réponse adaptée aux défis du monde contemporain. De même, était souhaitée une offre européenne de financements plus moderne et plus réactive, notamment via un soutien accru au secteur privé par un nouvel engagement de la BEI et de nouvelles solutions de mixage entre prêts et dons, des allocations plus stratégiques du budget communautaire du développement, donnant la priorité à l'Afrique et aux PMA. Autant de thématiques qui ont ensuite été reprises et déclinées dans la loi d'orientation votée en juin 2014.

Plus généralement, comme on l'a vu, l'Accord de Cotonou a donné à la coopération comme objectif central la réduction et l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale ; les thématiques de Droits de l'Homme, de la démocratie, occupent une place centrale. Ce sont des objectifs identiques que la loi de juin dernier a fixés à la politique d'aide au développement de notre pays dans son article 1^{er}, qu'il avait commencé de formaliser dès 2010 dans le document-cadre.

Sans qu'il soit besoin d'entrer plus dans le détail dans le cadre limité de ce rapport, la **convergence entre les orientations stratégiques de la France et celle de l'Union européenne via le FED apparaît importante**. Il en est de même au plan géographique.

b. Les éléments traduisant la cohérence géographique

Le Programme pour le changement le soulignait : « *L'UE doit continuer de reconnaître l'importance particulière d'un soutien au développement de son propre voisinage et en Afrique subsaharienne.* »

L'Accord de Cotonou et le FED apparaissent comme la concrétisation de ces axes. Ils visent principalement les pays ACP et donc, en premier lieu, l'Afrique subsaharienne, dont on a vu qu'elle était destinataire de la quasi-totalité, 90 %, des financements du 10^e FED. De même, l'examen des PIN montre que les seize pays pauvres prioritaires priorisés par la France reçoivent plus de 40 % des décaissements du FED, les cinq plus gros bénéficiaires obtenant le cinquième du total. D'une certaine manière, **le FED apparaît donc comme une forme de substitut à l'effort bilatéral contraint de la France**, grâce à ces priorités africaines identiques.

Même si le FED s'est étendu peu à peu vers des zones africaines qui n'étaient pas dans la zone d'influence traditionnelle de la France, jusqu'à bénéficier aujourd'hui à la quasi-totalité de l'Afrique, on peut sans aucun doute soutenir la **très grande proximité entre les orientations géographiques** des politiques d'aide au développement de l'Union européenne et de la France confortées par le CICID du 31 juillet 2013 et la loi d'orientation et de programmation en juin dernier.

c. La cohérence sectorielle est également bonne entre la politique d'aide au développement de la France et le FED

Le CICID de 2013 et la loi de juin dernier ont défini ou confirmé les principaux secteurs d'intervention de la politique d'aide au développement de la France. La loi précise ainsi que l'aide se décline dans quatre domaines simultanément : la promotion de la paix, de la stabilité, des droits de l'homme, de l'égalité hommes/femmes ; l'équité, la justice sociale et le développement humain ; le développement économique durable et riche en emplois ; la préservation de l'environnement et des Biens publics mondiaux. Elle définit ensuite les dix secteurs d'intervention dans lesquels elle se déploie : santé et protection sociale ; agriculture, sécurité alimentaire et nutritionnelle ; éducation et formation ; secteur privé et responsabilité sociétale ; développement des territoires ; environnement et énergie ; eau et assainissement ; gouvernance et lutte contre la corruption ; mobilité, migration et développement ; commerce et intégration régionale. S'y ajoutent des priorités transversales : la promotion de l'autonomisation des femmes et l'intégration des problématiques de genre ; la lutte contre le changement climatique.

Si l'on étudie les financements bilatéraux que la France consacre à chacun de ces secteurs, sans entrer dans les discussions sur la pertinence de la prise en compte ou non de certaines dépenses, le tableau reproduit ci-dessous relève que les engagements de l'AFD en 2013 se sont majoritairement dirigés vers les infrastructures : ils ont représentés plus des deux-tiers du total, eau et assainissement inclus.

REALISATIONS 2013 (en M€)	Dons projets	C2D	Prêts concessionnels	Total	Part dans le total ventilé
Agriculture et sécurité alimentaire	36	73	196	304	8%
Education	53	40	25	118	3%
Santé et lutte contre le SIDA	54	62	359	475	12%
Eau et assainissement	15	71	598	684	18%
Infrastructures	24	193	1 702	1 919	49%
Secteur productif	16	0	76	92	2%
Environnement et ressources naturelles	9	28	265	302	8%
TOTAL	206	467	3 221	3 894	100%
Hors secteurs CICID	9	44	80	133	

Répartition sectorielle des engagements de l'AFD dans les États étrangers en 2013 ⁽¹⁾

Une autre grille de lecture, plus générale, est proposée par le tableau ci-dessous ⁽²⁾. Elle montre en 2013 la primauté de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, de la santé, du développement durable et de l'éducation, indépendamment de la part écrasante des écolages.

(1) Source : PLF 2015, document de politique transversale, page 72

(2) Source : PLF 2015, document de politique transversale, page 15 ; la rubrique « Autre » comprend les actions se rapportant à la dette, les aides budgétaires, les frais administratifs, les concours aux ONG et le reste de l'aide non-ventilable sectoriellement. L'aide humanitaire et aux réfugiés y sont aussi inclus.

Dons (en M€)	2009	2010	2011	2012	2013*
1. Éducation	1 208	1 320	1 050	1 062	1 077
<i>dont éducation primaire et secondaire</i>	321	346	172	180	199
<i>dont écoles</i>	669	703	704	724	641
2. Santé	199	113	124	146	130
3. Agriculture et sécurité alimentaire	244	240	244	224	214
4. Développement durable	108	130	123	174	122
5. Soutien à la croissance [a]	54	102	103	61	41
6. Gouvernance [b]	69	79	79	81	98
7. Autres [c]	2 072	2 995	2 603	2 620	2 330
<i>dont actions se rapportant à la dette</i>	461	1267	965	1115	861
Total	3954	4980	4326	4369	4 015

Volumes d'aide allouées en dons au niveau bilatéral ventilés par secteur, 2009-2013 ⁽¹⁾

Une lecture croisée avec la présentation des engagements sectoriels du 10^e FED montre une **cohérence étroite entre les priorités sectorielles de la France et celles du FED**. C'est notamment le cas au niveau du soutien aux infrastructures ou de l'agriculture. On relève cela étant que le FED consacre davantage de ressources à la gouvernance que la France en bilatéral. En revanche, le FED intervient peu en matière d'éducation ou de santé, secteurs sur lesquels la France intervient aussi beaucoup via ses financements multilatéraux.

2. Influence et bénéfiques

a. Influence de la France sur les orientations stratégiques, et sur le terrain

Le fait que la France ait élaboré en 2010 une réflexion pour la politique européenne de développement, qui présentait ses attentes via la formulation des six objectifs que votre rapporteur a présentés, a mis en évidence son désir de peser sur les choix de l'Union européenne vis-à-vis de l'Afrique et notamment de ses pays les plus déshérités. Venant de la part d'un pays à l'engagement traditionnel fort sur le continent, qui met en outre des moyens importants en aide au développement qui en font un acteur de poids sur la scène, cette démarche ne pouvait qu'avoir un impact important sur les services européens chargés du pilotage de l'aide et spécialement du FED. De fait, l'insistance de la France sur des thématiques comme la priorité à l'Afrique subsaharienne, la question des partenariats différenciés, ou l'évolution des instruments financiers, ont joué.

Selon les résultats de l'évaluation sur la contribution de la France au FED, on peut parler d'un réel succès de l'influence de notre pays, qui a notamment reposé sur la capacité de la France en termes de production intellectuelle, que ce soit via l'AFD ou la FERDI.

(1) Source : PLF 2015, document de politique transversale, page 15

Cela étant, sur le terrain, l'influence de la France est sans doute moins manifeste : si les positions de notre pays sont soutenues à Bruxelles dans le débat d'idées, dans les pays partenaires, les acteurs français semblent moins systématiquement impliqués, étant entendu que les situations sont variables selon et la relation bilatérale particulière que notre pays entretient. En d'autres termes, le positionnement bilatéral joue sur la capacité de peser sur les choix européens, en l'espèce ceux du FED.

b. Les retombées

Le dernier élément à souligner, sans doute plus inattendu, porte sur les retombées dont notre pays bénéficie du fait de son implication dans le FED.

Il est clair que le retour, en termes de visibilité et d'image, est plus au profit de l'UE elle-même que de ses États membres. Cela est regrettable compte tenu des modalités de financement et de la part que certains pays y prennent, notamment le nôtre, mais le fait est que, fréquemment, les délégations, sur le terrain, continuent de ne pas associer, ou insuffisamment, les ambassades aux événements et à leur communication, par exemple lors de l'inauguration d'ouvrages financés par le FED. Cela tient aussi au fait que la Commission se considère comme un acteur en tant que tel, porteur de sa propre valeur ajoutée en matière d'aide au développement, ce qu'elle voit comme d'autant plus important à l'heure où d'autres partenaires de poids de l'Afrique s'imposent à leur tour, comme la Chine ou d'autres émergents. Reste que l'action des États membres pourrait néanmoins se voir mieux valorisée.

En revanche, le point particulièrement positif à relever porte sur les retombées économiques pour la France. L'évaluation réalisée sur le FED a en effet révélé que notre pays se positionnait particulièrement bien sur les marchés. Le document précise que près de la moitié, 44 % exactement, des marchés publics (services et fournitures) et subventions au titre de l'aide extérieure de l'UE, relevaient du FED. Le montant total de ces contrats varie selon les années mais restent très conséquent : 651 M€ en 2009, 1 005 Md€ pour 2010 et 590 M€ en 2011. Or, à ce titre, « *En ce qui concerne 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'autre. En 2010, la France a été suivie par l'Italie (10 %) et le Portugal (14 %) ; en 2011, elle l'a été par l'Allemagne (13 %) et la Belgique (9 %). Traditionnellement, les opérateurs français se positionnent surtout sur les marchés de travaux. Les **principaux adjudicataires français de contrats de services en 2011 (135 M€)** ont été les sociétés **SOFRECO, AETS, SAFEGE, EGIS, LOUIS BERGER, R.A.L, Conseil Santé, Audit et Conseil, Riskaudit, Mazars, les agences AFNOR, CIVIPOL, GIP, FEI, les ONG Vétérinaires sans frontières, Croix rouge française.** De manière générale, la France se positionne bien sur les contrats de marchés, tandis que sa*

part dans l'attribution de subventions est plus faible. »⁽¹⁾ Cela est d'autant plus intéressant à relever que la perception générale est tout autre, y compris parmi les acteurs interrogés dans le cadre de cette étude.

Inversement, l'étude souligne que malgré ses bons résultats de 2011, l'**Allemagne** demeure structurellement peu présente sur les marchés FED : 5,6 % des contrats de marchés en 2007 ; 3,2 % en 2009 ; 2,3 % en 2010. La **Belgique** entretient des résultats élevés sur les contrats de services : en 2009, 9,3 % de parts de marchés et 30,2 % des contrats de services ; en 2011, 7 % de parts de marché avec 21 % des contrats de services. L'évaluation estime à juste titre que la part de la Belgique peut s'avérer surestimée en raison de la présence à Bruxelles de nombreux bureau de représentation qui répondent aux consultations sous leur nom, bien qu'ils aient recours aux compétences de leur groupe situées en dehors du territoire belge.

Le rapport précise aussi qu'en matière de subventions, la part de la France est en revanche nettement inférieure, même si elle a tendance à croître sur les dernières années, à 13 % en 2011, juste derrière le Royaume-Uni, 14 %. En ont bénéficié de nombreuses organisations françaises qui se sont réparti un total de 95 M€ de subventions : « *Croix rouge française (plusieurs dotations totalisant 15,8 M€), GRET (12 M€), Action contre la faim (8,5 M€), Médecins du Monde (4,6 M€), AGRINATURA (4,4 M€), Innovation Énergies (4,0 M€), GERES (2,5 M€), FEI (1 M€ en Guinée), etc.* »⁽²⁾

Aux yeux de votre rapporteur, l'ensemble de ces aspects - cohérence avec nos priorités géographiques et sectorielles, bénéfiques - doit être souligné comme il se doit : il traduit le fait que malgré la baisse à peu près continue de sa contribution au FED depuis les origines, l'influence de notre pays n'a pas diminué et les retombées qu'il en retire de diverses manières restent très positives.

(1) Source : E&Y, page 99

(2) Source : *Ibid.*, page 99

III. L'ACCORD FINANCIER 2014-2020 : LE 11^E FED

A. LE CONTENU DE L'ACCORD À RATIFIER

Le projet de loi qui est soumis à la Représentation nationale est relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel 2014-2020 en application de l'accord de partenariat ACP-UE, c'est-à-dire l'Accord de Cotonou, et à l'affectation des aides financières qu'il prévoit.

Le texte de l'accord se présente en deux chapitres et quinze articles. Il est précédé d'une longue série de considérants, seize au total, qui rappellent les éléments de contexte institutionnel et politique dans lequel cet accord s'inscrit.

1. Les considérants

En premier lieu, l'Accord de partenariat entre l'Union européenne et le groupe des pays ACP prévoit la signature de protocoles financiers définis tous les cinq ans. Dans la mesure où le dernier protocole couvre la période 2008-2013, et que la décision du Conseil vis-à-vis des PTOM arrive à échéance le 31 décembre 2013, un nouveau protocole financier est nécessaire pour instituer le 11^e FED et déterminer les modalités de sa dotation ainsi que les contributions des États membres.

En second lieu, les membres du Conseil conviennent qu'il y a lieu de tirer les enseignements de l'exécution du précédent FED sur la base de l'évaluation qui en a été faite et de procéder aux ajustements nécessaires en termes d'action à déployer de la part de la Commission et de la BEI. Les institutions de l'Union européenne, Conseil, Parlement et Commission, ont par ailleurs adopté au cours des années précédentes un certain nombre de positions communes, souscrit à divers principes et affirmé des lignes directrices devant guider leur politique d'aide au développement, qui sont aussi rappelés : OMD, Consensus européen, code de conduite, mais aussi responsabilité mutuelle, transparence et efficacité. Dans cette optique, les considérants rappellent que l'Accord de Cotonou a posé des principes fondamentaux qui doivent être les objectifs assignés au 11^e FED : « *l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des États ACP dans l'économie mondiale. Il y a lieu d'accorder un traitement particulier aux pays les moins avancés.* »⁽¹⁾

Enfin, le préambule indique qu'il convient d'éviter toute interruption possible du financement au cours de la dernière année et que la période d'application du 11^e FED devra donc être identique à celle du cadre financier pluriannuel 2014-2020 du budget général. « *En conséquence, il est préférable de fixer au 31 décembre 2020 la date limite pour les engagements de financements*

(1) Considérant n° 15

au titre du 11^e FED plutôt qu'au 28 février 2020 qui est la date butoir pour l'application de l'accord de partenariat ACP-UE. »⁽¹⁾

2. Les dispositions financières

La question des ressources financières est traitée au premier chapitre de l'accord.

a. Les ressources du 11^e FED

Aux termes de l'article 1^{er} de l'accord, le 11^e FED est doté de **30 506 millions d'euros**⁽²⁾. À cet égard, tout en comprenant « les pressions pour réduire le budget de l'UE en raison de la récession en Europe », la confédération des ONG européennes, CONCORD⁽³⁾, a regretté « profondément » le montant de cette enveloppe, considérant les nouveaux défis des pays ACP laissaient espérer un budget pour le développement plus ambitieux pour les sept prochaines années : or, si le budget adopté est en augmentation de 13 % par rapport à celui du 10^e FED, la durée d'exécution est supérieure d'une année et « l'augmentation couvrira à peine le taux d'inflation des prochaines années. » Le budget du 11^e FED est en fait en stagnation.

i. Les contributions des États membres

Les contributions se partagent entre les États membres selon les clefs de répartition précisées dans le tableau figurant en annexe II⁽⁴⁾. Le premier pays contributeur reste l'**Allemagne**, qui apportera 6,28 Md€ sur la durée d'exécution du 11^e FED, soit **20,58 %** du total. La **France** reste au deuxième rang, et contribuera à hauteur de **17,81 % en apportant un total de 5,43 Md€**. La clef de contribution de notre pays qui était de 19,55 % sous le 10^e FED, a donc baissé de près de deux points, -9 %, et s'est encore rapprochée de la contribution au budget général, dans la perspective de la possible budgétisation à partir de 2020. Ce montant de contribution représente une moyenne annuelle théorique de 776 M€ à prix courants par rapport à celle de 739 M€ pour le 10^e FED, soit une hausse de 37 M€. Cependant en termes réels, la contribution française moyenne au 11^e FED baisse par rapport à celle du 10^e FED puisque la clé de contribution diminue tandis que le volume total n'augmente presque pas à prix constants.

Pour leur part, le **Royaume-Uni** et l'**Italie** restent troisième et quatrième contributeurs avec respectivement des apports de 4,48 Md€ (14,68 %) et 3,82 Md€, soit 12,53 %. Comme sous le 10^e FED, **les quatre premiers contributeurs continuent donc d'assurer les deux tiers du financement du**

(1) Considérant n° 14

(2) À noter que l'article comporte une erreur de rédaction en indiquant « un montant de 30 506 000 EUR »

(3) CONCORD, « Analyse du 11^e Fonds européen de développement – le nouveau protocole financier, les nouveaux règlements de mise en œuvre et financiers (novembre 2013) », note d'analyse du groupe de travail Cotonou

(4) Infra, annexe III, page 67

FED, 65,6 % exactement. L'Espagne et les Pays-Bas sont ensuite les deux seuls autres États membres qui contribuent au FED pour plus de 1 Md€ : 2,42 Md€ et 1,46 Md€ respectivement, soit 7,93 % et 4,78 %.

L'alinéa 7 de l'article 1^{er} précise qu'en cas d'élargissement, les clefs de répartition seraient modifiées par décision du Conseil à l'unanimité sur proposition de la Commission, un ajustement des ressources pouvant en outre être effectué, selon **l'alinéa 8**, « *En cas de non-ratification ou de dénonciation du présent accord par un État ACP, les parties ajustent les montants des moyens financiers prévus par le protocole financier figurant à l'annexe I. L'ajustement des ressources financières est également applicable en cas : a) d'adhésion au présent accord de nouveaux États ACP n'ayant pas participé à sa négociation, et b) d'élargissement de la Communauté à de nouveaux États membres.* » ⁽¹⁾

En outre, aux termes de **l'alinéa 9**, tout État membre peut apporter des **contributions volontaires** à la Commission ou à la BEI à l'appui des objectifs de l'Accord de Cotonou. Il peut également cofinancer des projets ou des programmes, étant entendu que l'appropriation de ces initiatives par les États ACP au niveau national est garantie. Le règlement d'application du 11^e FED prévoit les dispositions nécessaires à ce sujet.

ii. La destination des enveloppes

L'article 1^{er} de l'accord précise en outre la **répartition des fonds** entre les destinataires, par grands secteurs géographiques, sans entrer dans un détail qui relève de la programmation, à venir ultérieurement. Il est indiqué que **29 089 M€ seront alloués aux États ACP** et 364,5 M€ aux PTOM. Une comparaison rapide avec les enveloppes prévues dans le 10^e FED révèle que la part réservée aux ACP diminue légèrement en proportion : ce groupe de pays était bénéficiaire de 21,97 Md€ sur une enveloppe totale de 22,68 Md€, soit de 96,7 % du total. Indépendamment de l'augmentation des volumes, elle est légèrement moins importante pour le 11^e FED : 95,3 %. La part réservée à la programmation intra-ACP est stable comme celle des PTOM.

Par ailleurs, **1 052 M€** sont « *alloués à la Commission pour financer les dépenses d'aide visées à l'article 6, liées à la programmation et à la mise en œuvre du 11^e FED ; dont au moins 76,3 millions d'euros sont à allouer à la Commission pour les mesures visant à renforcer l'impact des programmes du FED visés à l'article 6, paragraphe 3* ».

Cet **article 6** détaille les dépenses précisément concernées par ces ressources. Il s'agit des « *coûts liés à la programmation et à la mise en œuvre du FED, qui ne sont pas toujours couverts par les documents stratégiques et les programmes indicatifs pluriannuels visés dans le règlement d'application à adopter en vertu de l'article 10, paragraphe 1, du présent accord.* » Il est précisé que la « *Commission fournit tous les deux ans des informations sur la manière*

(1) Accord de Cotonou, article 62, paragraphe 2

dont ces ressources sont dépensées et sur des efforts supplémentaires à déployer pour obtenir des économies et des gains en termes de rendement. La Commission informe préalablement les États membres de tous montants supplémentaires provenant du budget de l'Union pour mettre en œuvre le FED. »

Les dépenses pouvant être assurées dans ce cadre sont énumérées par l'article 6. Ce sont celles relatives « a) Aux activités de préparation, de suivi, de contrôle, de tenue des comptes, d'audit et d'évaluation, notamment à l'élaboration des rapports sur les résultats, directement nécessaires à la programmation et à la mise en œuvre des ressources du FED ; b) à la réalisation des objectifs du FED, au moyen d'activités de recherche en matière de politique de développement, d'études, de réunions, d'actions d'information, de sensibilisation, de formation et de publication, y compris des actions d'information et de communication qui rendent notamment compte des résultats des programmes du FED. Le budget alloué à la communication au titre de l'accord couvre aussi la communication interne des priorités politiques de l'Union relatives au FED ; et c) Aux réseaux informatiques visant l'échange d'informations, ainsi que toute autre dépense d'assistance administrative ou technique servant à la programmation et à la mise en œuvre du FED. »

Sont également considérées comme des dépenses à financer avec cette enveloppe, « les dépenses d'appui administratif au siège et dans les délégations de l'Union engendrées par la programmation et la gestion des actions financées dans le cadre de l'accord de partenariat », celles « afférentes à la mise en œuvre d'un cadre global axé sur les résultats ainsi que d'un suivi et d'une évaluation renforcés des programmes du FED à compter de 2014 », ainsi que « les efforts déployés par la Commission pour améliorer la gestion et la programmation financière du FED par l'établissement de rapports périodiques concernant les progrès accomplis. »

Tous ces aspects expliquent que ces frais administratifs soient considérablement plus élevés que dans le FED précédent, où 430 M€ leurs avaient été alloués, contre 1 052 M€ désormais. Il faut d'ailleurs souligner à cet égard que la proposition initiale de la Commission portait sur une hausse de cette enveloppe à 5 % du total, que les négociations des États membres ont réussi à maintenir à 3,45 %, à comparer toutefois à la part qu'ils occupaient dans le 10^e FED : 1,9 %. Elle reste toutefois d'un montant raisonnable, inférieure par exemple aux frais de gestion demandés par la BEI pour le Fonds fiduciaire pour les infrastructures, 4 %.

Les ONG réunies au sein de CONCORD appelaient de leurs vœux une hausse des moyens de la Commission, pour améliorer ses capacités d'expertise notamment sur les secteurs sociaux et le genre. Comme on le voit, la hausse des frais de fonctionnement permettra surtout à la Commission de continuer de progresser en matière de suivi, de contrôle, **d'évaluation des programmes** et de leur mise en œuvre, d'améliorer sa communication et la transparence vis-à-vis des États membres, ce que ceux-ci souhaitaient ardemment, pour les raisons qu'on a vues. Raison pour laquelle, par rapport à l'accord instituant le 10^e FED, ce sont les

questions touchant à la programmation et à l'évaluation des résultats sur lesquelles on insiste particulièrement ici.

iii. Les reliquats

Dans la lignée d'un sujet que votre rapporteur a abordé plus haut concernant la gestion du FED, **l'article 1^{er}** de l'accord prévoit le transfert au 11^e FED des reliquats des 9^e et 10^e FED, qui seront gérés selon les modalités d'exécution de celui-ci. Il est précisé que les reliquats du 10^e FED ou des FED précédents ne pourront être engagés que jusqu'au 31 décembre 2013 ou jusqu'à la date d'entrée en vigueur de l'accord financier, sauf si le Conseil en décide autrement à l'unanimité sur proposition de la Commission. De même en est-il des fonds désengagés des FED antérieurs qui ne pourront plus être engagés que dans les mêmes conditions. Ces dispositions ne valent pas pour les reliquats du système STABEX, transférés automatiquement au 11^e FED.

b. Les financements alloués aux États ACP

i. Le détail de l'enveloppe ACP

L'article 2 de l'accord détaille en **quatre rubriques** les ressources allouées aux États ACP.

Il prévoit la **répartition de l'enveloppe de 29 089 M€** entre les différents instruments de coopération qui leur sont consacrés. Les programmes indicatifs nationaux et régionaux se voient ainsi dotés de **24 365 M€** qui seront destinés à financer « *les programmes indicatifs nationaux des États ACP, conformément aux articles 1er à 5 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE* » ainsi que « *les programmes indicatifs régionaux d'appui à la coopération et à l'intégration régionales et interrégionales des États ACP, conformément aux articles 6 à 11 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-UE* ». À savoir, les programmes d'aide résultant des divers processus de programmation. Selon les précisions qui ont été apportées à votre rapporteur, les **programmes indicatifs nationaux** en reçoivent la majeure partie, **21 021 M€**, soit 86,2 %, les **programmes régionaux** étant destinataires de **3 344 M€**.

Un **montant de 3 590 M€** est de même prévu pour financer la **coopération intra-ACP et interrégionale**, qui associe de nombreux États ACP voire l'ensemble, comme le prévoient les articles 12 à 14 de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou, et qui porte notamment sur un appui structurel aux institutions et organes créés en vertu de l'accord de partenariat. Il est précisé aussi que cette enveloppe couvre l'aide aux dépenses de fonctionnement du secrétariat ACP. Une partie de ces ressources peut également servir à « *couvrir des besoins imprévus et à atténuer les conséquences négatives à court terme des chocs exogènes* », tel que cela est prévu dans l'Accord de Cotonou, « *notamment, le cas échéant, pour couvrir une aide humanitaire et d'urgence à court terme complémentaire, lorsque cet appui ne peut pas être pris en charge par le budget de l'Union* ». À cet égard, on peut sans doute imaginer que le FED sera dans un

proche avenir mobilisé et appelé à contribuer à la lutte contre le virus Ébola en Afrique de l'Ouest.

Enfin, un montant de **1 134 M€** est alloué à la Banque européenne d'investissement, BEI, pour financer la **Facilité d'investissement**. Il est précisé que ce montant comprend une contribution de 500 M€ venant s'ajouter aux ressources de la Facilité d'investissement, gérée comme un fonds de roulement, et 634 M€, sous la forme d'aides non remboursables destinées à financer les bonifications d'intérêts et l'assistance technique relative aux projets.

La Facilité d'investissement a été créée en 2003 avec une enveloppe initiale de 2,2 Md€ pour promouvoir le secteur privé et lutter contre la pauvreté dans les pays ACP. Ses ressources proviennent des États membres de l'UE. Elle est administrée sous forme d'un fonds renouvelable par la BEI. 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, au moyen de prêts, de garanties, et de divers instruments, notamment de l'assistance technique dans le cadre de projets.

En 2013, après dix années d'existence, la Facilité avait accordé quelque 3 363 M€ de prêts dans les pays ACP en soutien aux entreprises locales et IDE. Elle mettait notamment en avant dans ce bilan décennal : 2 Md€ à l'appui du développement du secteur financier ; 500 M€ pour des projets dans le secteur de l'énergie ; 412 M€ pour des projets liés à l'action en faveur du climat ; 280 M€ en faveur d'institutions locales de microfinance ; 71 M€ pour des projets en eau et assainissement. ⁽¹⁾

Répartition	Montant en M€
ACP	29 089
national/régional	24 365
intra-ACP	3 590
BEI	1 134
PTOM	364,5
Frais Administratifs	1 052
Total	30 506

Répartition des enveloppes du 11^e FED

c. Les ressources destinées aux PTOM

L'article 3 prévoit une enveloppe globale de 364,5 M€ pour les outre-mer, dont l'essentiel, 359,5 M€, sert « à financer des programmes territoriaux et régionaux », 5 M€ étant alloués à la BEI pour financer les bonifications d'intérêts et l'assistance technique. Le montant définitif a été obtenu après les négociations avec les États membres qui ont insisté pour que cette enveloppe soit fortement réévaluée, la proposition initiale de la Commission ne proposant que 306 M€.

(1) Source : BEI

L'article 3 précise en outre que si un PTOM devient indépendant et adhère à l'accord de partenariat ACP-UE, le montant de l'enveloppe de l'article 3 est diminué et les montants de l'enveloppe ACP sont augmentés corrélativement, par décision du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

d. Les dispositions relatives à la Banque européenne d'investissement

i. La toile de fond

Aujourd'hui première institution financière multilatérale au monde par le volume de ses prêts et de ses emprunts, la Banque européenne d'investissement, BEI, a été créée en 1958 par le traité de Rome. Elle finance des projets d'investissement qui concourent à la réalisation des politiques à l'intérieur, mais aussi à l'extérieur de l'Union. À ce titre, elle intervient dans les pays ACP depuis toujours, dans lesquels elle a investi plus de 17 Md€ dans plus de 1 300 projets.

L'Accord de Cotonou précise à l'article 4 de son annexe II, « *Modes et conditions de financement* », que la BEI « *contribue, au moyen des ressources qu'elle gère, au développement économique et industriel des États ACP au niveau national et régional ; à cette fin, elle finance en priorité les projets et programmes productifs ou d'autres investissements visant à la promotion du secteur privé, dans tous les secteurs économiques.* » Elle accorde des financements à long terme à l'appui des objectifs de l'Union en matière de développement, octroie des prêts concessionnels sur ses ressources propres à des emprunteurs publics et privés pour soutenir des projets et programmes productifs et autres investissements visant à la promotion du secteur privé dans tous les secteurs de l'économie : production, transports, télécommunications, approvisionnement en eau et assainissement, production d'électricité, etc. Une décision du Parlement européen et du Conseil sur la BEI de 2011 fixe le cadre juridique régissant le soutien de la BEI à l'action extérieure de l'Union et accorde une garantie budgétaire à ses opérations de financement couvrant les risques de nature politique ou souveraine. Cette décision identifie les domaines et les régions dans lesquels la BEI peut financer des projets, et précise que, dans les pays bénéficiaires de l'APD, ses opérations de financement devraient favoriser le développement économique, social et environnemental durable, l'intégration harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, la campagne contre la pauvreté, ainsi que le respect des objectifs approuvés par l'Union dans le contexte des Nations unies et d'autres organisations internationales compétentes. ⁽¹⁾

ii. Le financement de la BEI

L'article 4 de l'accord instituant le 11^e FED prévoit une somme « indicative maximale » de 2 600 M€ pour permettre à la BEI d'exercer son activité de prêt, laquelle s'ajoute au montant de 1 134 M€ alloué à la Facilité d'investissement, traité à l'article 2-d) et aux reliquats des 9^e et 10^e FED.

(1) Sur ces aspects, Comité d'aide au développement, OCDE, « Union européenne, Examen par les pairs », 2012, pages 57 et 58

L'essentiel, c'est-à-dire 2 500 M€, est destiné aux pays du groupe ACP, le reste, soit 100 M€, aux outre-mer. Il est précisé qu'à mi-parcours, le montant de 2 500 M€ pourra être augmenté par les organes directeurs de la BEI. **L'article 5** règle les questions relatives à la rémunération de la banque pour ses opérations et à l'affectation de ses recettes et produits : ceux provenant des opérations effectuées dans le cadre de la Facilité d'investissement sont affectés à des opérations à ce titre ; les paiements qu'elle reçoit au titre des prêts accordés aux ACP, PTOM et départements français d'outre-mer ou au titre d'opérations de capitaux à risques antérieurs au 9^e FED reviennent aux États membres au prorata de leur contribution.

B. LA PROGRAMMATION DU 11^E FED ET SON EXÉCUTION

1. Les dispositions de l'accord sur la mise en œuvre du 11^e FED

a. Les appels à contribution

Aux termes de **l'article 7** de l'accord, au plus tard le 20 octobre de chaque année, la Commission communique au Conseil l'état des engagements et des paiements, ainsi que le montant annuel des appels à contribution pour l'exercice en cours et les deux suivants, étant précisé que « *ces montants dépendent de la capacité à déboursier réellement les ressources proposées.* » La Commission communique également ses estimations des engagements, décaissements et contributions pour chacun des trois exercices suivants. Il est précisé que les contributions des États membres relevant des reliquats des fonds des FED antérieurs sont calculées sur la base des clefs de contribution alors en vigueur et non sur celle du 11^e FED.

À la majorité qualifiée prévue à **l'article 8**, qui prévoit la pondération des voix de chaque État membre, le Conseil se prononce sur le plafond de la contribution annuelle demandée par la Commission pour les exercices à venir, les appels à contribution ne pouvant ensuite dépasser ce plafond qui ne peut être augmenté, sauf en cas de besoins spéciaux « *dus à des circonstances exceptionnelles ou imprévues, par exemple au lendemain de crises* », sur quoi le Conseil se prononce à la majorité qualifiée.

b. La gestion et autres dispositions inchangées

Les **articles 8 et 9** ré-instituent, comme lors de chaque nouveau FED, les comités de gestion, c'est-à-dire d'une part le comité du FED et d'autre part, le comité de la Facilité d'investissement, ce dernier sous l'égide de la BEI. L'un et l'autre pour ce qui le concerne, sont chargés du suivi de l'activité. Le comité du FED présidé par un représentant de la Commission européenne, se réunit mensuellement à cet effet, en présence du SEAE, pour assurer la programmation des Programmes indicatifs nationaux et régionaux, leur révision à l'occasion des revues à mi-exercice et en fin de parcours, ainsi que le suivi de la mise en œuvre du FED. Il adopte également les programmes d'action annuels (PAA) qui

regroupent plusieurs programmes par secteur. Si l'article 8 prévoit une prise de décision à la majorité qualifiée, dans la pratique le consensus prévaut. La France y délègue un représentant du ministère des affaires étrangères et un de la direction du Trésor.

Les **articles 10, 11 et 12** traitent de dispositions également inchangées depuis longtemps, relatives aux règles d'application qui sont reprises du 10^e FED : dispositions relatives à l'exécution financière, aux comptes, à l'audit et à la décharge de la gestion financière du FED, (article 11) ; clauses relatives à la révision de l'accord, (article 12). Les **articles 14 et 15** reprennent pour leur part les règles classiques en matière de ratification, d'entrée en vigueur, de durée de validité et de langue, et n'appellent pas de commentaire.

L'article 13 mentionne le fait que l'application de l'accord doit être conforme à la décision portant organisation et fonctionnement du Service européen d'action extérieure, SEAE, qui partage la responsabilité de la programmation avec DEVCO. Il intervient donc en amont, au niveau des programmations nationales et régionales du FED comme dans le suivi vis-à-vis des réunions du comité du FED ou des délégations de l'Union.

2. Problématique de la programmation conjointe

a. L'état de la question

Depuis l'adoption en 2005 de la **Déclaration de Paris** sur l'efficacité de l'aide au développement, la complémentarité entre les politiques d'aide au développement des différents bailleurs est un des principes sur lesquels la communauté internationale a mis ces dernières années le plus d'insistance afin d'éviter les redondances et déperditions sur le terrain : « *L'excessive fragmentation de l'aide au niveau mondial, national ou sectoriel nuit à son efficacité. Une approche pragmatique de la division du travail et du partage des tâches permet de renforcer la complémentarité et de réduire les coûts de transaction. (...) Les **donneurs** s'engagent à : Tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs respectifs au niveau sectoriel ou national en déléguant, le cas échéant, à des donneurs chefs de file les pouvoirs afférents à l'exécution de programmes, d'activités et autres tâches. Œuvrer ensemble à l'harmonisation des procédures.* » ⁽¹⁾

Les différents forums internationaux qui se sont succédé sur l'efficacité de l'aide ont précisé les choses. Le dernier en date s'est conclu sur l'adoption du « *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement* », en décembre 2011. Au niveau européen, cela a été l'objet du **Consensus européen pour le développement**, adopté en 2005, puis du « **Code de conduite** » qui a vocation à le mettre en œuvre.

(1) Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, mars 2005

L'Union et ses États membres ont ensuite pris un engagement commun en faveur de la **programmation conjointe**, formalisé par le Conseil en 2011 en vue du Forum de Busan, et repris dans le cadre du « **Programme pour le changement** », après qu'un rapport de la Commission européenne « *Efficacité de l'aide : de l'intérêt d'aller de l'avant* » eut démontré un potentiel d'économie de 5 Md€ annuels grâce à une meilleure coordination entre l'Union et les États membres.

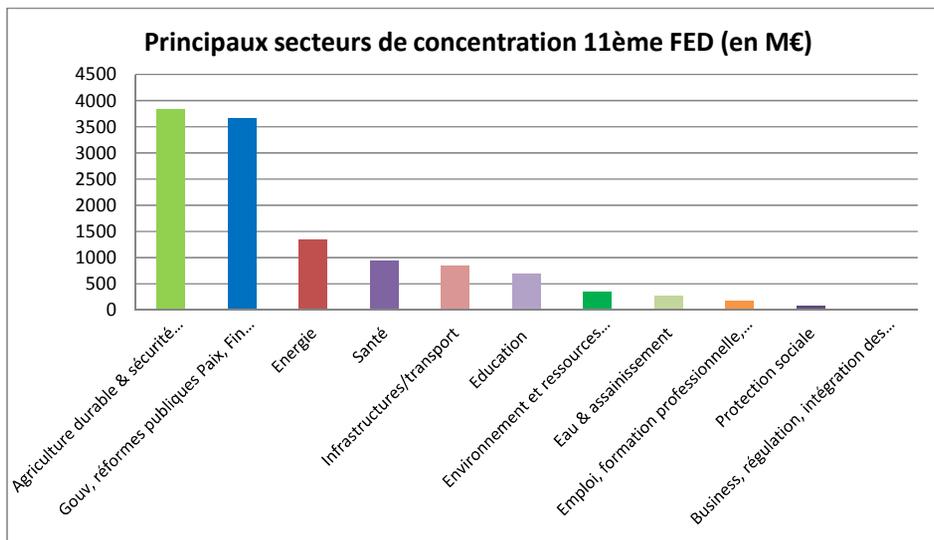
La programmation conjointe est un processus par lequel l'UE et ses États membres définissent ensemble une stratégie de réponse aux besoins d'un pays partenaire en matière d'aide au développement. Elle se matérialise par la rédaction d'un document conjoint qui repose sur une analyse commune de la stratégie de développement du pays partenaire ; une réponse commune, qui détermine les secteurs d'intervention prioritaires ; des allocations financières indicatives par bailleurs et par secteurs (division du travail) ; un alignement sur la stratégie et les cycles de programmation de l'État bénéficiaire ; si possible, un pilotage directement par l'État bénéficiaire.

La France a systématiquement soutenu le processus qui concerne aujourd'hui plus de 50 États bénéficiaires de l'aide européenne, dont onze des seize pays pauvres prioritaires de l'aide française au développement : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Ghana, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad, Togo, Sénégal. Dans une douzaine de pays, des documents de programmation conjointe ont été élaborés ou sont sur le point d'être finalisés ; dans une dizaine d'autres, la programmation conjointe en est au stade de l'analyse conjointe.

b. Le FED et le Programme pour le changement

Comme on l'a vu, les priorités géographiques sont déterminées au début du processus de programmation du FED sur la base des besoins des pays et régions partenaires et de leurs performances. Le Programme pour le changement a fixé la concentration de l'aide sur **trois secteurs** dans chacun des pays partenaires. Les priorités sectorielles sont déterminées, à la demande des ACP, dans le cadre des secteurs de concentration définis par le consensus européen pour le développement de décembre 2005, c'est-à-dire : commerce, environnement, infrastructures, développement rural, eau et énergie, gouvernance, prévention des conflits, développement humain, cohésion sociale et emploi.

Les principaux secteurs de concentrations des PIN sont l'agriculture et la sécurité alimentaire, la gouvernance (tous sous-secteurs confondus) et l'énergie. Ces choix sont en adéquation avec les priorités et l'expertise françaises, ce qui devrait permettre aux opérateurs français de continuer de capter des financements du FED.



Cela étant, selon certaines analyses ⁽¹⁾, il apparaît toutefois que la mise en œuvre de cette réforme, notamment quant à la concentration sectorielle s'avère parfois quelque peu difficile, parfois même « *extrêmement douloureux* » et « *particulièrement frustrant* », compte tenu des intérêts concurrents, des motivations divergentes qui subsistent entre institutions de l'UE, entre **Bruxelles et les délégations** par exemple, entre la délégation de l'UE sur le terrain et les acteurs du pays partenaires, parfois entre délégations entre elles. En l'état actuel, il n'est pas certain que le fonctionnement ait suffisamment évolué pour faire oublier les reproches classiques, certains estimant que « *la préférence pour une aide budgétaire (sectorielle) a pesé lourdement sur le choix des secteurs, avant que les délégations de l'UE aient même défini les objectifs (sectoriels) de l'UE et soigneusement évalué quelle modalité d'aide (ou mélange de modalités d'aide) serait la plus appropriée dans le contexte spécifique de ce pays donné. La pression actuelle en faveur d'un déboursement rapide de l'aide et d'un bon rapport coût-avantages n'est pas étrangère à cette évolution.* »

3. Une programmation conforme aux souhaits de la France

Comme votre rapporteur l'a indiqué, le texte de l'accord financier n'indique qu'une répartition des montants affectés tant aux pays ACP qu'aux PTOM, sans entrer dans d'autres détails qui relèvent du travail de programmation ultérieur, résultant des besoins exprimés dans les exercices de programmations nationale et régionale.

Selon les indications reçues, les allocations qui ont été décidées sont les suivantes.

(1) Voir « Premières expériences de programmation de l'aide 2014-2020 », op. cit., pages 11 et suiv. : « Un peu de houle : défis dans la mise en œuvre des directives ».

a. La programmation nationale

Cinquante-neuf programmes indicatifs nationaux (PIN) ont d'ores et déjà été adoptés, et le reste sera soumis pour approbation au Comité du FED d'ici au début 2015.

Le montant des allocations nationales est déterminé selon un modèle d'allocation discuté et approuvé par les États membres, dont les résultats peuvent être ajustés de +/- 10 % dans des cas particuliers de situation changeante ou particulièrement complexe ; cela a été par exemple le cas de Madagascar, où la levée des sanctions de l'article 96 de l'Accord de Cotonou a encouragé la Commission à ajuster l'enveloppe à la hausse à 517,5 M€ au lieu de 455 M€ afin d'appuyer le pays dans sa transition démocratique.

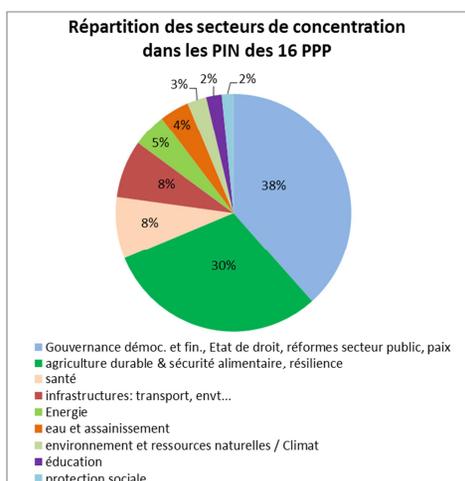
Selon les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, la programmation qui a été faite du 11^e FED est en phase avec les priorités géographiques et sectorielles françaises, notamment dans les pays pauvres prioritaires. Il est tout d'abord à noter que le montant des allocations nationales a été déterminé selon un modèle inspiré des travaux de recherche de la FERDI, lequel a été discuté et approuvé par les États membres. La France est satisfaite de l'équilibre qui a été atteint, ses démarches auprès des institutions européennes ayant notamment permis une **hausse de 10 % des enveloppes pour le Mali, le Burkina Faso, le Bénin et le Niger**. Avec un total supérieur à 5 900 M€, les seize pays pauvres prioritaires français concentrent près de 20 % des ressources du 11^e FED, soit près de 30 % de la programmation par enveloppe nationale. Cinq font partie des dix États les plus aidés par le 11^e FED : Burkina Faso, République Démocratique du Congo, Mali, Niger et Madagascar. Ces pays devraient par ailleurs également profiter indirectement des financements sur enveloppe régionale. Le tableau ci-dessous présente la liste des dix pays les plus aidés.

Pays	Allocation initiale 11 ^e FED (M€)
Éthiopie	745
Mozambique	734
Tanzanie	626
Burkina Faso	623
RDC	620
Mali	615
Niger	596
Ouganda	578
Malawi	560
Madagascar	518

Programmation du 11^e FED : Les dix pays les plus aidés ⁽¹⁾

(1) Source : SGAE

S'agissant de la **répartition sectorielle**, pour les seize Pays pauvres prioritaires, les allocations se concentreront sur la gouvernance (38 %), l'agriculture (30 %), la santé et les infrastructures (8 % chacun). Le graphique ci-dessous ⁽¹⁾ montre le volume alloué aux principaux secteurs de concentration pour ces seize pays. Le tableau reproduit en annexe III ⁽²⁾ donne le détail des enveloppes nationales du 11^e FED et la ventilation des secteurs de concentration dans les seize pays pauvres prioritaires. La concentration sectorielle doit permettre d'accroître l'efficacité et l'impact du FED et se traduit par des montants accrus qui devront être engagés d'ici fin 2020 dans les secteurs choisis. La capacité d'absorption des pays bénéficiaires devra être analysée avec rigueur afin que les projets financés soient proportionnés aux besoins et aux capacités d'absorption.



b. La programmation régionale

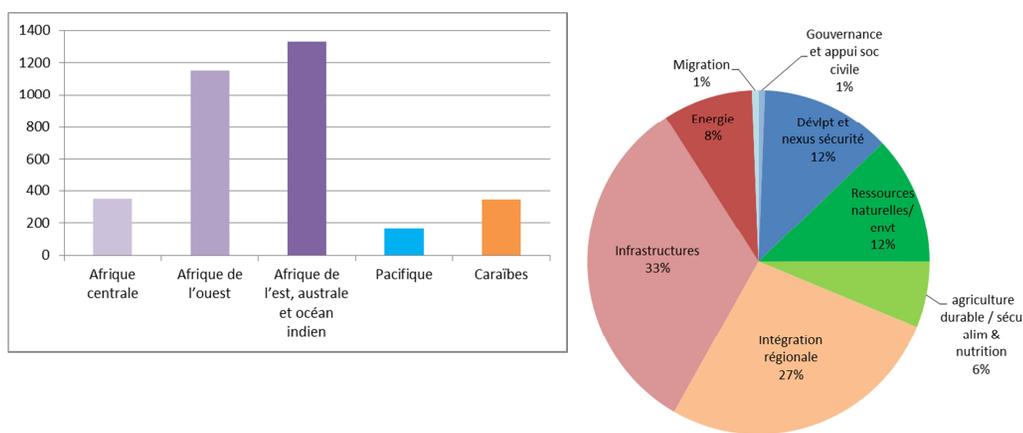
La revue à mi-parcours du 10^e FED avait révélé un très faible taux d'engagement des crédits des programmes indicatifs régionaux (PIR) et mis en évidence certaines déficiences dans leur mise en œuvre. Si cette revue a eu un effet positif pour accélérer le rythme d'engagement des fonds grâce à l'identification de projets pilote et au recours à l'utilisation du mixage prêts/dons, modalité promue par la France, il a été indiqué à votre rapporteur qu'il restait encore difficile de capitaliser sur les enseignements de ces projets pilotes qui démarrent à peine.

La mise en œuvre des programmes régionaux du 11^e FED représente un défi dans un contexte où les enveloppes ont été doublées et où la gouvernance des PIR fait l'objet de profondes révisions, notamment concernant le rôle des organisations régionales. C'est la raison pour laquelle la programmation du 11^e FED a pris un certain retard. Néanmoins, les axes suivants ont été définis.

(1) Source : SGAE

(2) Infra, annexe II, page 65

Avec le 11^e FED, le nombre de programmes indicatifs régionaux (PIR) passera de six à cinq, grâce à la fusion des régions « Afrique de l'est » et « Afrique australe, Océan indien et SADC ». Globalement, les équilibres régionaux sont préservés entre le 10^e et le 11^e FED et la part des enveloppes « Afrique centrale » et « Afrique de l'ouest » augmente légèrement. Le recours au mixage prêts-dons dans la mise en œuvre du 11^e FED est en essor, notamment dans le secteur des infrastructures. La Commission prévoit un quasi doublement des enveloppes régionales justifié par l'intégration dans les PIR de secteurs auparavant traités dans les PIN (infrastructure, appui au commerce...). De fait, le tiers du budget des PIR est fléché sur les infrastructures, 27 % sur l'intégration régionale et près de 18 % sur les ressources naturelles, l'environnement et l'agriculture.



Ventilation géographique (en M€) et sectorielle de la programmation régionale du 11^e FED ⁽¹⁾

c. La programmation intra-ACP

Coopération suprarégionale, la coopération intra-ACP vise à répondre aux défis communs auxquels sont confrontés les États ACP par des opérations qui dépassent leur appartenance géographique et bénéficient à nombre d'entre eux, voire à la totalité. Les actions financées ne peuvent en théorie l'être par l'intra-ACP que dans la mesure où le projet ne peut être financé par un PIN ou un PIR. La programmation de la coopération intra-ACP est préparée conjointement par les services de la Commission et le secrétariat ACP. Ce programme doit être soumis pour avis au comité FED début 2015, l'objectif étant pour la Commission de le signer au printemps 2015.

Les secteurs de concentration ont été annoncés de manière indicative dans l'attente de la fin des négociations. Les enveloppes disponibles devraient être réparties de la manière suivante : développement humain, 25-30 % ;

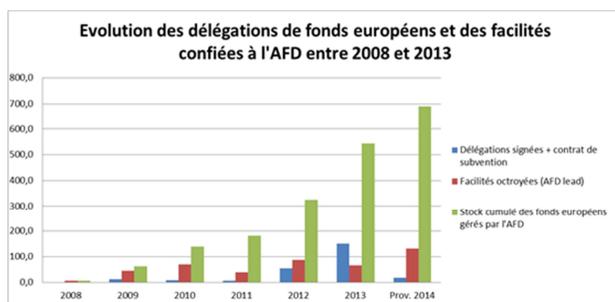
(1) Source : SGAE

environnement et changement climatique, 10-15 % ; appui au secteur privé et investissement, 15-20 % ; développement et sécurité, dont Facilité africaine de paix, 20-25 % ; appui institutionnel et dépenses d'appui, 10 % ; 10 % étant mis en réserve.

4. Des modalités de gestion en évolution, qui confortent le positionnement de la France

a. Les délégations de crédits

Comme votre rapporteur l'a indiqué, la pratique des délégations de crédits de la part du FED au profit d'instances bilatérales tend à se développer. L'AFD est l'un des opérateurs français, aux côtés de France Expertise Internationale et l'ADETEF, parmi les 24 agences européennes accréditées par la Commission au terme d'un audit approfondi, à avoir été habilitées à bénéficier de délégations de gestion. **Entre 2008 et 2014**, l'AFD a reçu à ce titre **250 M€ de fonds délégués sur ressources du FED**, pour mettre en œuvre des projets principalement en Afrique subsaharienne. En 2013, l'AFD a ainsi bénéficié de 17 accords de délégation qui représentaient 28 % du montant total des accords de délégation signés par la DG DEVCO en 2013, ce qui permet de souligner le bon positionnement de l'agence sur ce créneau. Le diagramme ci-dessous montre l'évolution des délégations de fonds européens et des facilités confiées à l'agence entre 2008 et 2013. ⁽¹⁾



Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le détail des délégations reçues par l'AFD pour l'Afrique en 2013 est le suivant, représenté dans le tableau ci-dessous. Il montre que les pays et thématiques sont en phase avec les priorités géographiques et sectorielles françaises. Les fonds européens viennent en règle générale compléter un financement français et permettent aux projets de se réaliser ou d'en accroître significativement les impacts. Sur cet échantillon de 2013 le focus sectoriel a été sur la gestion des ressources en eau, le développement urbain et la santé, thématiques avec une forte valeur ajoutée de la France.

(1) Source : AFD

Pays	Libellé du projet	Financement AFD (M€)	Financement UE (M€)
Tchad	Renforcement accès à l'eau et assainissement N'Djamena ; gouvernance du secteur	2,50	10,00
Mauritanie	Adduction d'eau en zone rurale – 2 ^e phase	4,00	11,10
Togo	Projet Aménagement urbain du Togo II	6,00	40,00
RDC	Eau Choléra en RDC	-	2,50
Djibouti	Projet d'assainissement liquide à Djibouti	6,00	5,50
Comores	Adduction d'eau potable Domoni –Anjouan	1,50	4,50
Mali	Adduction d'eau potable Bamako/Kabala	39,50	18,00
		59,50	91,60

Délégations reçues par l'AFD pour la zone ACP en 2013 ⁽¹⁾

b. Le mixage prêts-dons

Dans le but de proposer une aide efficace, stimulant si possible d'autres financements en faveur du développement, la Commission a proposé dans son Programme pour le changement « *l'accroissement de la part de l'aide fournie par l'UE au titre d'instruments financiers novateurs, notamment dans le cadre de mécanismes permettant de combiner subventions et prêts* ».

Cette évolution, parmi les plus notables de la part d'une entité dont les interventions se faisaient jusqu'alors exclusivement par des subventions, mérite d'être soulignée. En reconnaissant la pertinence d'un tel instrument financier qui permet de combiner des dons de la Commission avec des prêts d'institutions financières bilatérales, européennes ou multilatérales, publiques voire privées, l'Union européenne a opéré une véritable rupture.

Les objectifs des mixages prêts-dons sont doubles. D'une part sur un plan financier, ils permettent de débloquer des fonds publics et privés, de faire baisser le coût de l'emprunt, et d'attirer des ressources additionnelles. D'autre part, sur un plan non financier, ils permettent d'améliorer la soutenabilité des projets et la rapidité de leur mise en œuvre, de promouvoir la coordination entre bailleurs européens et non européens, d'accroître la visibilité de l'aide européenne, et de construire une véritable offre européenne de financement. Ainsi que le précisait le Programme pour le changement, « *Dans certains secteurs et pays, une part plus élevée des ressources de l'UE pour le développement doit être déployée dans le cadre d'instruments financiers existants ou nouveaux, tels que les mécanismes combinant subventions et prêts et d'autres mécanismes de partage des risques, afin de mobiliser des ressources supplémentaires et d'accroître ainsi l'impact de l'aide.* »

Comme le rappelait la revue de l'aide européenne que le CAD a réalisée en 2012, le **Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures** a été créé en

(1) Source : AFD

2007 dans cette perspective en vue de mobiliser des ressources en faveur de projets d'investissement régionaux dans les infrastructures en Afrique en combinant des dons consentis par la Commission, sur les ressources du FED, et par les États membres, sur une base volontaire, avec des prêts de la BEI et d'autres institutions financières européennes, en mobilisant également des financements auprès de la Banque africaine de développement et le secteur privé. Depuis lors, la révision de l'Accord de Cotonou intervenue en 2010 a permis de faire aussi référence aux mécanismes de mixage.

Entre le lancement de cette première facilité en 2007 et la fin 2013, l'Union européenne a versé près de **1,6 Md€ de subventions** à six facilités de cette nature (la septième, celle pour le Pacifique, n'ayant pas encore approuvé de projets), ce qui a permis de lever plus de **12 Md€ de prêts** des institutions financières européennes. Ces cofinancements ont permis de débloquer plus de **40 Md€ d'investissement** dans l'ensemble des aires géographiques concernées. Ces cofinancements permettent en conséquence des effets de levier particulièrement forts.

Dans le cadre du 11^e FED, le mixage prêts-dons sera l'une des modalités principales pour la mise en œuvre des programmes régionaux, notamment dans le secteur des infrastructures. Cela étant, il convient aussi de veiller à éviter de créer des secteurs orphelins et consécutivement, de penser à cibler, au-delà des secteurs traditionnels, des secteurs prioritaires comme l'agriculture, les secteurs sociaux ou encore le secteur urbain et l'assainissement. Actuellement, la Facilité existante, le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures, ne le permet pas. C'est la raison pour laquelle, une **nouvelle Facilité** de mixage prêts-dons sur le modèle des précédentes, est en cours de création : après l'adoption prévue en janvier 2015 des programmes régionaux africains 2014-2020 par le comité FED, la DG DEVCO disposera de la ressource nécessaire pour proposer et faire adopter la fiche action constitutive de la nouvelle facilité africaine. La nouvelle facilité pourrait être créée au printemps 2015 et rendue opérationnelle avant l'été.

c. L'exemple du Fonds Bêkou pour la République centrafricaine

Enfin, depuis l'adoption du règlement financier pour la période 2014-2020, la Commission peut créer des **fonds fiduciaires** dans trois cas de figure : situations d'urgence, post-urgence et actions thématiques. La création d'un fond fiduciaire ne peut intervenir qu'à condition que d'autres bailleurs soient associés (au moins un État membre) et que l'intervention de l'Union européenne apporte une valeur ajoutée à la fois en termes d'échelle et de visibilité politique. **Le Fonds Bêkou** ⁽¹⁾ pour la relance économique en République centrafricaine en constitue le premier exemple.

Innovation en matière de coordination, ce fonds fiduciaire multi-bailleurs est l'un des exemples les plus récents illustrant le bon positionnement de la France

(1) « Espoir » en sangho

sur le FED. Il a été créé le 15 juillet dernier par la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Commission européenne, et est ouvert aux bailleurs européens et non européens. Il est doté de 64 M€, dont 10 M€ de contributions françaises versées à parts égales en 2014 et 2015, de 10 M€ de contributions allemandes versées selon des modalités similaires, et de 3 M€ d'apports des Pays-Bas. Les 41 M€ restants sont pour l'essentiel, 39 M€, des contributions du FED, complétés de 2 M€ d'aide humanitaire. Une conférence des donateurs devrait permettre de réunir des fonds supplémentaires au début de l'an prochain. ⁽¹⁾

L'ambition de ce Fonds est de mobiliser des ressources pérennes pour des projets urgents pour la République centrafricaine visant à aider la population de ce pays, à contribuer à sa stabilisation et à préparer la transition de la phase d'intervention d'urgence (telle que l'aide humanitaire) à celle de l'aide au développement à plus long terme. Les premiers projets qui ont été décidés fin septembre portent sur un appui à la santé pour aider à la reconstruction des services de santé du pays. Parmi les actions prévues figurent la réhabilitation des infrastructures, la formation du personnel, la fourniture de stocks de médicaments et le stockage des capacités, ainsi qu'un appui au ministère de la santé. Un deuxième projet permettra d'améliorer les conditions économiques et sociales des quartiers défavorisés de la capitale : réhabilitation des infrastructures publiques de Bangui (égouts d'eaux pluviales, routes et trottoirs, réseau d'approvisionnement en eau, etc.), ainsi que par l'embauche, combinée à une formation, des habitants de ces quartiers pour des travaux publics. Un troisième programme aidera les femmes à sortir de la pauvreté et à faire face aux conséquences des récents conflits en renforçant leurs positions économiques et sociales. Concrètement, des espaces communs (« Maisons de Femmes ») seront créés qui offriront des conseils et des formations aux femmes (santé et nutrition, médiation des conflits, alphabétisation, consultations psychologiques par exemple). Les femmes auront également accès à des services financiers tels que des prêts, pour mettre en place leurs propres activités économiques.

Il est à souligner que ce fonds fiduciaire a été créé dans des délais remarquablement rapides : les discussions ont eu lieu au printemps, le fonds été créé mi-juillet et les premiers projets décidés fin septembre, une délégation de 3 M€ ayant été pour l'occasion octroyée à l'AFD par l'UE pour la gestion du projet de réhabilitation urbaine. Il tend à confirmer que les avancées jusqu'alors modestes en matière de division du travail que votre rapporteur évoquait plus haut tendent désormais à prendre plus de réalité sur le terrain, d'autant plus intéressante pour notre pays dans ce cas d'espèce que l'AFD étant l'unique agence bilatérale opérant sur place, elle peut mettre en œuvre un programme avec des moyens incomparablement supérieurs à ceux que la France seule aurait pu mobiliser.

(1) Source : Commission européenne, communiqué de presse, 29 septembre 2014

CONCLUSION

De tout temps, la politique d'aide au développement de l'Union européenne a constitué une priorité de la France qui en a toujours été l'un des principaux promoteurs et contributeurs, et le Fonds européen de développement a permis à notre pays de mettre l'Afrique au premier rang de l'action européenne.

Souvent critiquée, la gestion de l'aide européenne a bénéficié de nombreuses améliorations ces dernières années visant à une meilleure coordination avec les politiques d'aide au développement des États membres, et une meilleure efficacité. Certaines d'entre elles figurent au sein même de l'accord interne. Comme on l'a vu, elles ne répondent sans doute pas encore à toutes les critiques qui ont été faites et l'évolution des pratiques sur le terrain confirmer les nouvelles orientations, en matière de programmation, comme de résultats. Les États membres y seront attentifs.

La France vient de se doter de la feuille de route qui lui manquait pour sa propre politique d'aide au développement, et force est de relever la forte convergence entre les orientations géographiques et sectorielles de l'action du FED et nos priorités. Le FED permet d'accroître considérablement les financements en direction de l'Afrique subsaharienne, notamment vers les pays pauvres que la France a ciblés et les secteurs sur lesquels elle a choisi de concentrer son effort. Cela est d'autant plus opportun que la contrainte budgétaire pèse sur nos possibilités bilatérales. Au demeurant, quand bien même des progrès restent à faire en matière de visibilité de notre effort, comme de celui des principaux contributeurs, notre pays retire de sa contribution au FED des bénéfices non négligeables que l'évolution récente des modalités de gestion ne fait que conforter.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur vous invite à adopter le projet de loi n° 2147, autorisant l'approbation de l'accord interne instituant le 11^e FED.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 12 novembre 2014, à 16h45.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Guy-Michel Chauveau. J'aimerais insister sur le manque de visibilité pour les acteurs locaux qui s'investissent dans la coopération dans un cadre bilatéral. Leur action entre parfois en concurrence avec les priorités de l'Union européenne. Il arrive qu'ils définissent des priorités avec leurs partenaires bilatéraux, qui tombent ensuite car elles sont reprises par l'UE, j'en ai moi-même fait l'expérience dans ma circonscription. Sans compter les différences de méthode.

M. Jean-René Marsac, rapporteur. En effet, vous mettez en lumière le fait que les différents échelons d'intervention, de programmation, – national, local, européen, doivent être d'avantage et mieux coordonnés. Je pense notamment à l'articulation du travail des ambassades et des délégations de l'Union européenne, qui mériterait d'être renforcée dans les pays bénéficiaires. Des marges de progrès existent indéniablement.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 2147).

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

– **M. Jonathan Gindt**, chef du secteur RELEX (Relations extérieures de l'Union européenne), accompagné de **Mmes Lara Deger**, adjointe, et **Pauline Tivelet**, vacataire ; Secrétariat général des affaires européennes, Premier ministre

– **Mme Carine Malardeau**, rédactrice pôle « Politique européenne de développement », Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, MAEDI

– **M. Cyril Morée**, adjoint au chef de pôle, Direction générale du Trésor, Multifin 2 ministère des finances

– **Mme Anne Skrobot** – responsable Europe, ministère de l'Outre-mer

– **M. Philippe Hugon**, directeur de recherche à l'IRIS, ancien président du comité de pilotage de l'évaluation de la contribution de la France au FED

ANNEXE

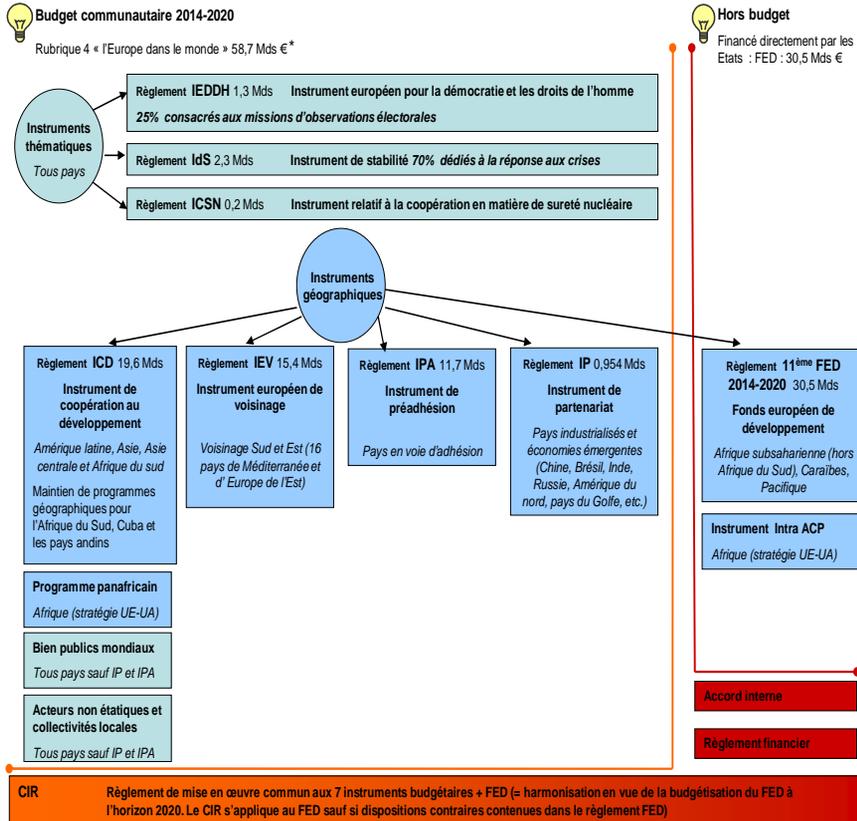
TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée 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, signé à Luxembourg le 24 juin 2013 et à Bruxelles le 26 juin 2013, et dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE N° 1 :



* dont 51,5 Mds ventilés par instruments thématiques et géographiques et 7,7 Mds réservés au volet sécurité de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, aux programmes de protection civile, au fonds de garantie de l'action extérieure de l'UE, etc. (rubrique « autres dépenses »)

Schéma réalisé par l'équipe AFD Europe

ANNEXE N° 2 :

ETAT MEMBRE	CLÉ DE CONTRIBUTION (%)	CONTRIBUTION (en EUR)
Belgique	3,249 27	991 222 306
Bulgarie	0,218 53	66 664 762
République tchèque	0,797 45	243 270 097
Danemark	1,980 45	604 156 077
Allemagne	20,579 8	6 278 073 788
Estonie	0,086 35	26 341 931
Irlande	0,940 06	286 774 704
Grèce	1,507 35	459 832 191
Espagne	7,932 48	2 419 882 349
France	17,812 69	5 433 939 212
Croatie (*)	0,22518	68 693 411
Italie	12,530 09	3 822 429 255
Chypre	0,111 62	34 050 797
Lettonie	0,116 12	35 423 567
Lituanie	0,180 77	55 145 696
Luxembourg	0,255 09	77 817 755
Hongrie	0,614 56	187 477 674
Malte	0,038 01	11 595 331
Pays-Bas	4,776 78	1 457 204 507
Autriche	2,397 57	731 402 704
Pologne	2,007 34	612 359 140
Portugal	1,196 79	365 092 757
Roumanie	0,718 15	219 078 839
Slovénie	0,224 52	68 492 071
Slovaquie	0,376 16	114 751 370
Finlande	1,509 09	460 362 995
Suède	2,939 11	896 604 897
Royaume-Uni	14,678 62	4 477 859 817
Total	100,000 00	30 506 000 000

Répartition des contributions entre les États membres, en € et %

Liste des pays ACP

Angola, Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap Vert, Congo, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Comores, Côte d'ivoire, Djibouti, Dominique, Érythrée, Éthiopie, Fidji, Gabon, Grenade, Guyana, Haïti, Îles Cook, Îles Marshall, Îles Salomon, Jamaïque, Kenya, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Micronésie, Mozambique, Namibie, Nauru, Niger, Nigeria, Niue, Palau, Papouasie-Nouvelle Guinée, Ouganda, République d'Afrique du Sud, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République dominicaine, Rwanda, St Lucie, St Vincent et Grenadines, St Kitts et Nevis, Samoa, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Suriname, Seychelles, Somalie, Soudan, Sierra Leone, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Timor oriental, Togo, Tonga, Trinité et Tobago, Tuvalu, Vanuatu, Zambie, Zimbabwe.

ANNEXE N° 3 :

Tableau 3 : Enveloppes nationales du 11ème FED et ventilation des secteurs de concentration dans les Pays Pauvres Prioritaires

Ventilation sectorielle		Gouvernance					Développement et croissance inclusive										hors secteur concentration	
Pays	Allocation nationale 11ème FED (M€)	Démocratie, Droits humains, Etat de droit	Gestion secteur public, taxes, corruption	Développement et nexus sécurité	Construction de l'Etat	Contrats de Bonne gouvernance & développement	protection sociale	santé	éducation	agriculture durable & sécurité alimentaire, résilience	environnement et ressources naturelles / Climat	eau et assainissement	infrastructures: transport, envt...	Energie	Emploi, et formation professionnelle, développement du secteur privé	Appui société civile	Facilité d'assistance technique (mesure d'appui à ON)	
Comores	68	0	0	0	0	0	0	0	x	x	0	0	0	0	x	0	0	
Madagascar	518	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Burundi	432	143	0	0	0	0	0	87	0	80	0	0	0	105	0	7	10	
République Centrafricaine	208	x	0	0	x	0	0	x	x	0	0	0	0	0	0	0	0	
République démocratique du Congo	620	0	0	160	0	0	0	150	0	130	0	0	150	0	0	12	18	
Tchad	442	65	0	0	0	0	0	0	0	285	65	0	0	0	0	12	15	
Djibouti	105	0	0	0	0	0	0	0	0	35	0	52	0	0	0	8	10	
Benin	372	0	0	0	0	184	0	0	0	80	0	0	0	80	0	18	10	
Burkina Faso	623	0	0	0	325	0	0	80	0	190	0	0	0	0	0	21	7	
Ghana	323	0	75	0	0	0	75	0	0	160	0	0	0	0	0	9	4	
Guinée	244	15	24	0	45	0	0	30	0	0	58	0	16	0	0	0	0	
Mali	615	0	0	0	280	0	0	0	100	100	0	0	110	0	0	15	10	
Mauritanie	195	59	0	0	0	0	0	44	0	78	0	0	0	0	0	0	14	
Niger	596	65	0	35	200	0	0	0	0	180	0	0	90	0	0	16	10	
Sénégal	347	10	0	10	0	0	0	0	0	105	0	65	0	0	0	5	5	
Togo	216	0	0	0	100	0	0	0	0	0	0	73	0	30	0	0	13	
Total 11ème FED	5924 30 506	19%	NB: Les croix (x) correspondent aux secteurs de concentration annoncé dans les pays où la programmation reste indicative et où la ventilation n'a pas encore été communiquée Pour le Sénégal : 147 M€ restent non alloués jusqu'à la revue à mi-parcours du 11ème FED															