

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE (CE)

Ce profil est celui de l'aide accordée multilatéralement par les institutions de la Communauté européenne plutôt que par les États membres de l'Union européenne, qui ont des profils distincts. Pour une connaissance approfondie de la CE et des activités d'aide aux pays membres, consulter le rapport de la CE (2008a).

1) VOLUME DE L'AIDE

1.1. Performances actuelles/récentes en termes de volume

APD nette (en millions de USD)	13 412
--------------------------------	--------

Source : données préliminaires de 2008 du CAD de l'OCDE

Depuis 2002, l'APD octroyée via la CE, qui se situait à 4 912 millions de USD, s'est accrue de plus de 173 % en valeur nominale.

1.2. Volume prévu à l'avenir

Au cours des prochaines années, la croissance de l'aide fournie par le canal de la CE va ralentir considérablement. Dans le cadre des plans budgétaires actuels, le budget de la CE consacré aux actions à l'extérieur (y compris l'APD) va augmenter de 4,5 % par an entre 2007 et 2013. 22,7 milliards d'euros supplémentaires (soit 28,47 milliards de USD au taux moyen de 2006) ont été alloués aux États ACP pour la période 2008-2013 dans le cadre du 10^{ème} Fonds européen de développement (FED). Les ressources du FED proviennent des contributions volontaires des pays membres, et par conséquent, ne relèvent pas du budget de la CE. Bien que les niveaux absolus d'aide de la CE soient en hausse au cours de cette période, la proportion de l'aide de l'UE fournie à travers la CE connaîtra une baisse, passant ainsi respectivement de 20 % en 2005 à 15 % en 2010 et à 13 % en 2013 (CE 2006b, p.5).

2) ORGANISMES / MÉCANISMES CLÉS

Pour plus de détails, voir CAD (2007), notamment le chapitre 4.

2.1 Organismes et structures

Famille RELEX (Relations Extérieures) et Direction générale du Développement (DGDEV) de la Commission européenne

La famille « RELEX » comprend au sein de la Commission européenne les Directions générales (DG) suivantes : Relations extérieures, Développement, Commerce et Elargissement, ainsi qu'EuropeAid (voir ci-dessous) et ECHO, le département en charge de l'Aide humanitaire au sein de la Commission européenne. Ces DG supervisent la politique extérieure de la CE, et notamment l'APD. La DGDEV est particulièrement importante dans le cadre de l'APD. Elle est en effet à l'avant-garde de la politique menée à l'égard des pays ACP. Le CAD (2007, chapitre 3) décrit en détail la rationalisation récente des textes de loi relatifs à l'aide de la CE, qui ont été réduits de 35 à 10 pour une meilleure gestion (voir tableau). Le FED et la LCD fournissent la plus grande proportion de l'APD (lois 1 et 2), les textes de loi 9 et 10 étant à peine concernés par l'APD. Pour une meilleure

interprétation, le tableau présente également les anciennes lois qui ont été remplacées. Les lignes budgétaires thématiques, qui relèvent du budget annuel de la CE, sont programmées par DG RELEX ou DGDEV et gérées par EuropeAid. 5 de ces lignes budgétaires s'inscrivent dans le cadre de la LCD (voir tableau ci-dessous), mais les lignes budgétaires thématiques peuvent également être programmées dans les pays ACP.

	TEXTE de loi	INFORMATION	Financement (2007-13 ; M EUR)	% est. du total (2007-13)
1	10 ^e Fonds Européen de développement(FED)	Finance : Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) et DOM-TOM	22.682 (2008-13)	32
2	loi de Coopération pour le Développement (LCD)	Finance: Asie, Amérique Latine certains États indépendants du Commonwealth ; Afrique du Sud ; restructuration filière sucre dans les pays ACP ; et cinq lignes budgétaires thématiques	16 897	24
3	Aide humanitaire	Réponse immédiate aux crises humanitaires	5 613	8
4	Loi sur la stabilité (LSS)	Pour les interventions et la préparation aux crises, à l'échelle planétaire et transfrontalière	2 062	3
5	Loi européenne sur la démocratie et les droits de l'homme (EIDHR)	Pour la démocratie, la force du droit et le respect des droits de l'homme	1 103	2
6	Loi de Préaccession (IPA)	Finance: Six pays Balkans et la Turquie	11 468	16
7	Voisinage européen et accord de partenariat (ENPI)	Finance : 17 pays méditerranéens, de l'Europe de l'est, du Caucase, de la Russie et du Proche -Orient	11 181	16
8	Assistance macroéconomique	Sans grand changement. Utilisée au cas par cas pour répondre aux besoins financiers exceptionnels (depuis 2002 utilisée surtout pour les pays Balkans et les Nouveaux États Indépendants (NEI))	Non programmable	-
9	Loi de coopération avec les pays industrialisés (LCPI)	Taille normale : programmes de coopération et d'échange	172	-
10	Loi de coopération sur la sécurité nucléaire (LCSN)	Pour la sécurité nucléaire	En moyenne 75 millions par an	1

Source : CAD (200, p. 38)

EuropeAid – Bureau de coopération (CE 2009)

EuropeAid est l'organisme qui met en œuvre la plupart de la politique d'APD de la CE telle qu'énoncée par la DGDEV et RELEX. En général, cet organisme gère l'aide aux projets, sectorielle et budgétaire hors d'Europe, avec quelques exceptions. En 2007, les engagements d'EuropeAid (y compris le FED) représentaient 76 % de tous les

engagements de la CE, alors que les engagements du FED représentaient 45 % du total des engagements d'EuropeAid (2008b). En 2007, EuropeAid gérait toutes les dépenses du FED. EuropeAid est chargé de toutes les phases du cycle du projet (identification et évaluation de projets et programmes, préparation des décisions de financement, exécution et suivi, évaluation de projets et programmes). La programmation, l'évaluation et l'approbation des projets se déroulent au siège, mais l'appel d'offres, les engagements et les paiements, le suivi et l'évaluation sont effectués au niveau des Délégations de l'UE dans les pays bénéficiaires.

FED

Le Fonds européen de développement (FED) est le principal instrument d'aide de la CE destinée à 42 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (pour plus de détails voir www.acpsec.org/en/jpa/edinburgh/ACP_PA_members_e.htm) et les DOM- TOM). Les DOM-TOM sont des pays et territoires qui dépendent constitutionnellement de certains membres de la CE, mais qui ne sont pas sur le territoire de la Communauté (pour plus de détails, voir <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12300.htm>). Le FED est financé par les États membres (plutôt que par le budget de la CE) et géré par un comité spécial. Son règlement est en général différent de celui de la LCD, bien que, suite aux réformes, le FED utilise actuellement les mêmes procédures administratives que la LCD (CAD, 2007, p.38). Les États membres du FED fixent le budget à travers des accords qui seront ratifiés plus tard par le parlement de chaque pays membre. Chaque accord du FED est conclu pour une période de plus de cinq ans- le 10^{ème} accord du FED a été conclu en 2005, et couvrira la période 2007-2013.

Banque européenne d'investissement (BEI)

La BEI fonctionne comme une banque de développement en accordant des prêts à long terme pour des projets d'investissement, mais elle n'octroie pas de subventions. Au cours de la période 2008-13, il est prévu que la BEI canalise 5,5 milliards d'euros (environ 7,1 milliards de USD) vers les pays ACP qui favorisent les projets du secteur des affaires ou du secteur privé gérés sur le modèle du secteur privé. La BEI utilise aussi les capitaux à risques pour prendre des participations dans le capital d'entreprises et de banques de développement des États ACP. Cette participation est toujours minoritaire et temporaire. À terme, elle doit être cédée de préférence à une institution ou à un ressortissant de l'État ACP concerné (voir BEI, 2008). La Facilité d'Investissement est un mécanisme de financement (prêt et capital risque) qui rentre dans le cadre du FED, mais dont la gestion est assurée par la Banque européenne d'investissement.

2.2 Politiques et documents clés

Cotonou (Pays ACP et CE, 2000 et 2005)

L'Accord de Cotonou régit les relations entre la CE et les États ACP. Il s'agit d'un accord de 25 ans signé en 2000 ; il est renouvelé tous les cinq ans et porte sur le commerce et l'aide. En ce qui concerne l'aide, Cotonou a établi cinq principes :

- Cohérence, flexibilité et efficacité de l'aide fournie par la Communauté à chaque État et chaque région ACP. Un programme par pays/région, une programmation continue avec des contrôles réguliers assure la flexibilité.
- Evolution dans la nature de l'aide vers l'aide budgétaire vers les programmes sectoriels.
- Indications au lieu de droits. Les allocations ne sont plus automatiques et seront révisées en fonction des évolutions liées aux besoins et à la performance.
- Approche inclusive. La participation des acteurs non étatiques à la formulation des

stratégies.

- Dialogue au niveau local. Le principe d'établissement du dialogue aussi élargi que possible au sein du pays partenaire et des révisions suivant une périodicité établie.

Le consensus européen sur l'aide (Parlement européen, Conseil de l'Europe et Commission européenne, 2006)

Signé en décembre 2005 par le Parlement européen, le Conseil des ministres et la Commission européenne, ce document représente le premier accord adopté à l'échelle européenne sur des principes, des objectifs et des moyens communs en faveur du développement. La première partie définit la vision commune de l'UE en matière de développement. La deuxième partie définit la politique de développement de la CE, y compris les engagements en matière d'efficacité de l'aide (appropriation, harmonisation, adaptation, etc.) met l'accent sur les pays les moins développés. Le rôle de la CE est envisagé dans le cadre de la promotion des bonnes pratiques au sein de l'UE (notamment l'aide budgétaire directe, levée de restrictions sur l'aide, etc.).

Stratégie de l'UE pour l'Afrique (CE, 2005)

Elle vise à mettre à la disposition de l'UE un cadre global, intégré et à long terme des relations avec l'Afrique. La stratégie définit les aspirations de l'aide de l'UE à l'Afrique au cours des cinq prochaines années ; elle s'articule autour de l'aide budgétaire, de la coordination et de la simplification des procédures.

Autres

Comme elle l'a fait en en Afrique, l'UE déploie actuellement des stratégies régionales (et thématiques) complètes ou en cours dans d'autres zones concernées par l'action de développement de la Communauté (voir http://ec.europa.eu/development/GeographicalGen_en.cfm). Il est attendu que ces perspectives stratégiques se reflètent au niveau du pays dans chaque DSP (voir CAD, 2007, chapitre 4).

3) PAYS BENEFICIAIRES ET CRITERES D'ALLOCATION

3.1. Pays bénéficiaires

Pays bénéficiaires	% de l'aide de la CE	Millions de USD
Turquie	4,5 %	486
RDC Territoires Autonomes Palestiniens	3,7 %	397
Maroc	3,1 %	337
Serbie	2,8 %	303
Éthiopie	2,6 %	284
Soudan	2,6 %	277
Égypte	2,5 %	271
Afghanistan	2,5 %	264
Mozambique	2,0 %	212
Tanzanie	1,8 %	194

Données OCDE, 2006 - 2007

Les dix plus grands bénéficiaires qui figurent dans le tableau ci-dessus ont reçu 28,1% de l'APD fournie par la CE en 2006-07. L'aide de la CE (APD et AO) vise plus de 160 pays dont aucun ne reçoit plus de 5 % de l'aide totale. Il n'existe pas de pays prioritaires en tant

que tel, bien que de nombreux fonds soient limités à certaines régions. (Notamment FED pour les pays ACP).

Répartition entre les différents groupes de bénéficiaires (% des décaissements bruts) :

Pays en développement (PED)	33,4 %
Autres pays à faible revenu	10,6 %
Afrique subsaharienne	37,8 %
Europe	13,3 %

Source : données OCDE-CAD, 2006-2007

3.2. Critères d'allocation

3.2.1. Critères de présélection

Étant donné que les fonds de la CE sont organisés par groupes de pays, le seul critère de présélection est l'appartenance du pays au groupe concerné.

3.2.2. Critères d'allocation

Les ressources provenant des dons du FED sont allouées sur la base d'une évaluation des besoins et de la performance. Dans le but de faciliter la planification de la répartition des ressources, chaque État et région ACP reçoit une indication du montant des ressources qui peuvent lui être allouées au cours d'une période de cinq ans. Toutefois, l'allocation n'est pas un droit et peut être réduite ou augmentée après les revues à mi-parcours et trimestrielles de la Stratégie d'appui aux pays (tel qu'indiqué dans le DSP).

L'allocation des fonds du FED à chaque pays est répartie en deux éléments; le premier, qui concerne les Cas élémentaires (Enveloppe A) est prévu pour la couverture des financements liés à l'appui prévisionnel et régulier fourni par la Communauté. Le second élément est prévu pour les Cas importants (Enveloppe B) concernant les besoins imprévus, la réduction de la dette et l'appui supplémentaire en cas de fluctuation des recettes d'exportation. Des ressources peuvent être transférées de l'Enveloppe B à l'Enveloppe A lorsque les performances du pays sont très bonnes et que celui-ci a besoin de renflouer ses caisses pour financer les programmes réguliers. Ceci arrive surtout lors d'une évaluation à mi-parcours. Comparé au FED 9, le FED 10 a un niveau relativement bas en ce qui concerne les ressources de l'Enveloppe B qui sont finalement allouées aux différents pays, un grand pourcentage n'étant pas distribué en vue de faciliter les interventions et de garantir une certaine disponibilité.

Les ressources de l'Enveloppe A consacrées au Programme Indicatif National (PIN) sont réparties entre les allocations telles qu'elles apparaissent dans le DSP et une soi-disant « tranche incitative ». Cette dernière est une innovation de la politique d'allocation de la CE qui récompense les pays suivant leurs performances en matière de gouvernance (résumée dans un « profil de gouvernance ») et de respect des engagements. En d'autres termes, elle prend en compte à la fois les niveaux actuels et les perspectives d'amélioration en matière de gouvernance. Lors de la publication des lignes directrices de programmation du FED 10, il était envisagé une couverture de 20 % des ressources totales du PIN (CAD 2007, p.64).

Le reste des 80% sera distribué en 5 étapes. Dans la première étape, la moitié des ressources disponibles est allouée au prorata des allocations du FED 9. L'autre moitié est allouée suivant la taille de la population et le revenu par habitant. S'agissant de la deuxième étape, les critères supplémentaires suivants sont pris en compte : (i) la croissance

démographique, (ii) la prévalence du VIH/SIDA, (iii) l'indice de développement humain du PNUD, (iv) la vulnérabilité (y compris l'enclavement, les variations du PIB, etc). Pour la troisième étape, l'on ajoute les performances du pays, notamment (i) la capacité d'absorption de l'aide (en particulier les ratios de décaissements / engagements par rapport au FED 9, (ii) le climat des affaires, (iii) les performances macroéconomiques, et (iv) les performances dans les secteurs sociaux (santé et éducation). La quatrième étape ajoute un élément de correction concernant les réallocations de l'Enveloppe A intervenues lors de l'évaluation à mi-parcours du FED 9. Ceci inclut en particulier les réallocations relatives aux performances de l'aide de la CE. La dernière étape a pour but de s'assurer que le niveau des ressources totales du pays n'est pas inférieur à celui du FED9 (CE 2006d).

4) POLITIQUES D'AIDE

4.1. Concessionnalité

La plupart des agences et départements de l'Union européenne ne fournissent actuellement que des dons aux pays à faible revenu. La BEI fait exception en octroyant des prêts. Le taux d'intérêt applicable à ces prêts est de 6 % comme taux plafond et 3 % comme taux plancher (toutefois, 3 % est le maximum pour les prêts de capitaux à risque). Le cas échéant, le taux peut être rectifié sur la base du taux de l'euro sur le marché lorsque les prêts équivalent à au moins 35 % du seuil d'un élément de concessionnalité. L'échéance peut aller jusqu'à 25 ans et le différé d'amortissement est de 2 ans maximum, en fonction de la nature du projet (par exemple, l'échéance est de 12 ans pour le secteur industriel et 20 ans pour les infrastructures). Tout comme ces taux d'emprunt avantageux, la BEI ne prélève normalement ni la commission d'engagement ni la commission de non-utilisation, mais une commission pour l'évaluation du projet et une commission réglementaire obligatoire peuvent être applicable dans certains cas. L'échéance, les modalités de remboursement, les monnaies, le profil d'amortissement, etc. de chaque tranche de tirage peuvent être choisis par l'emprunteur au moment du décaissement, facilitant ainsi la gestion dynamique de la trésorerie (BEI, 2001).

4.2. Types d'aide

Lorsque les conditions le permettent, la modalité préférée d'appui aux réformes économiques et à la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) à l'avenir sera l'aide budgétaire pour des secteurs spécifiques ou pour un programme d'investissement public d'ordre général (Parlement, Conseil de l'Europe et Commission européenne, 2006). À partir de 2008-13, 28 % des fonds du FED seront décaissés sous forme d'appui budgétaire général, avec un appoint supplémentaire de 15 % à décaisser sous forme de soutien budgétaire sectoriel. Cependant, en 2007 seuls 7,1 % de tous les engagements APD de la CE (FED et hors FED) ont été destinés à l'appui budgétaire général, alors que 10,7 % étaient concédés à l'aide humanitaire (CE 2008b).

L'indicateur PRC-PPTE fait état d'une meilleure utilisation de l'aide budgétaire et met en relief des performances élevées lors des récentes évaluations. 22 des 24 pays ayant fait l'objet de cette enquête ont classé la CE au niveau moyen ou juste en dessous de la meilleure performance. L'indicateur 9 de Paris montre que les pourcentages les plus élevés en matière d'Appui Budgétaire sont ceux de l'Égypte (72 %), du Bénin (68 %) et de la Zambie (61 %).

Dans le Consensus européen (Parlement, Conseil de l'Europe et Commission européenne, 2006, p.11), la CE et les États membres se sont engagés « à fournir une assistance en

terme de renforcement des capacités à travers des programmes coordonnés avec une utilisation de plus en plus accrue des dispositions multilatérales » d'ici à 2010. La Guyane et la Gambie ont obtenu les meilleurs résultats (la meilleure performance, à savoir 100 % d'AT coordonnée par le gouvernement, et la performance située entre 75 et 100 % d'AT considéré comme relevant du renforcement des capacités) en ce qui concerne l'assistance technique de la CE (Évaluation PRC-PPTE). L'Indicateur 4 de Paris montre que la Bolivie, l'Afrique du Sud et le Vietnam ont 100 % de leur AT en conjonction avec leurs programmes nationaux : Bolivie (100 %), Afrique du Sud (100 %), Vietnam (100 %) et Mozambique (78 %). Néanmoins, les deux études mettent en relief des variations entre les performances des pays, les enquêtes PRC-PPTE les plus récentes fournissant les meilleures performances. Ceci pourrait être la manifestation d'un rythme « arrêt » des projets TC non coordonnés.

La BEI ne prend pas en charge l'aide budgétaire, car la totalité de son appui est destinée à des projets spécifiques. Toutefois, elle ne prend pas en charge l'aide fournie dans le cadre de l'initiative PPTE.

4.3. Canaux d'assistance

En tant qu'institution multilatérale, la CE n'octroie pas une grande partie de ses fonds à d'autres organismes multilatéraux. En 2007, elle a canalisé 5,6 % de son APD brute de cette façon. Deux tiers de cette aide sont fournies aux organismes des Nations unies et un quart à la Banque mondiale (CE 2008b). La CE s'est engagée à Paris en 2005 à canaliser 50 % de l'aide d'État à État à gouvernement par le biais de systèmes nationaux (La CE co-finance certains projets avec des ONG). Ce co-financement apparaît dans l'évaluation PRC-PPTE et démontre que presque toute l'assistance est fournie sur budget aux pays suivants : Bolivie, Éthiopie, Guyane, Malawi, Mali, Mauritanie, Sierra Léone et Zambie. L'exception de la plupart de l'aide de la CE qui est sur budget, surtout en ce qui concerne les pays ACP se rapporte aux lignes budgétaires thématiques qui sont des programmes fixés et gérés par Bruxelles suivant le processus budgétaire annuel de la CE et qui réduisent l'ajustement, la flexibilité et la prévisibilité (voir CAD 2007, p. 54 pour une étude critique). Cependant, les lignes budgétaires thématiques ne concernent que des petits montants.

La BEI donne aux institutions financières de certains pays des lignes de crédit à partir desquels des fonds peuvent être distribués aux petites et moyennes entreprises (BEI 2001).

4.4. Secteurs et projets

Secteurs	% de l'APD bilatérale (engagements)
Infrastructure sociales et administratives	39,2 %
dont : Éducation	5,7 %
Santé	3,0 %
Population	0,7 %
Eau et assainissement	3,7 %
État et société civile	17,8 %
Infrastructure économique	15,1 %
dont : Transport et communications	7,7 %
Énergie	4,7 %
Production	9,6 %
dont : Agriculture	3,4 %
Industries, mines et construction	3,8 %

Secteurs	% de l'APD bilatérale (engagements)
Commerce et tourisme	2,3 %
Multisectoriel	10,2 %

Source : données OCDE-CAD, 2007

La CE s'est également spécialisée dans l'infrastructure de transport et de communication, ainsi que dans secteurs productifs à un niveau plus élevé que d'autres bailleurs de fonds. L'Accord de Cotonou de 2005 à une fois de plus mis l'accent sur la bonne gouvernance, les projets liés au ODM, le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres grandes endémies, la coopération régionale, les technologies de l'information et de la communication et la jeunesse.

Le principe de concentration guidera la CE lors de la programmation future des pays et des régions. Cela signifie qu'il faudra sélectionner un nombre réduit de domaines d'action en programmant l'aide de la CE au lieu de disperser les efforts en les consacrant à une pléthore de secteurs (Parlement, Conseil de l'Europe et Commission européenne 2006, p16). Le FED 10 qui a programmé des directives puisque les délégations ont été appelées à choisir deux secteurs focaux dans leurs CSP en est la manifestation. Un maximum de 15% de l'enveloppe A pourrait être alloué à d'autres secteurs (non focaux) et inclurait des dispositions pour soutenir la société civile, une cellule FED (voir la section 5.1. ci-dessous) et la gouvernance là où elles n'ont pas été retenues comme secteur focal.

En outre, la Commission s'est engagée à atteindre la cible d'un milliard d'euros pour « l'aide au commerce » lors de la réunion des ministres de l'OMC tenue à Hong Kong (voir CE, 2006e).

Selon l'évaluation PRC-PPTE, la CE est disposée à financer les DSRP dans les pays bénéficiaires. La performance de la Gambie, du Malawi et de la Guyane a été la meilleure possible par rapport à ces deux indicateurs. En d'autres termes, 75 à 100 % de l'aide alignée de la CE, et 75 à 100 % consacrés aux secteurs/zones prioritaires des DSRP.

La BEI peut en principe prendre en charge tout secteur ; cependant, elle a défini ses secteurs prioritaires qui sont : l'industrie, l'agro-industrie, le tourisme, l'énergie et le transport.

4.5. Flexibilité

Le Consensus européen pour 2005 met l'accent sur le fait que la programmation doit laisser suffisamment de flexibilité, de manière à pouvoir faire face aux besoins imprévus ; cela permet une grande marge de flexibilité pour faire face à l'évolution des priorités de l'État (Parlement, Conseil de l'Europe et Commission européenne, 2006, p.16). La programmation du FED permettra particulièrement cette flexibilité à travers la rallonge de l'aide budgétaire, et une utilisation plus flexible de l'enveloppe B tel qu'il est expliqué dans la section 3.2.2.

L'accord de Cotonou prévoit également une rallonge d'aide en cas d'instabilité des recettes d'exportation. Aucun montant n'a été défini à cet effet ; les fonds seront prélevés de manière adéquate sur la provision pour l'appui à long terme, par le biais d'un mécanisme appelé FLEX (ex. : FED Enveloppe B, LCD). Pour être éligible à un tel fonds, il faut avoir subi des pertes assez substantielles dans ses recettes d'exportations pouvant poser des problèmes de maintien des « réformes macroéconomiques et sectorielles qui sont en risque, du fait de la baisse des recettes et remédier aux effets néfastes de l'instabilité des recettes des exportations » (pays ACP et de la CE 2000, articles 68.1 et 68.2).

Un appoint de 2 milliards d'euros (approx. 2,6 milliards de USD) a été mis de côté pour la réponse aux crises à partir de 2007-13, par le biais de l'Instrument de stabilité (CE 2008b).

En termes de politiques de flexibilité de la CE en fonction des pays bénéficiaires, on trouve les meilleures pratiques au Rwanda (selon l'évaluation PRC-PPTE).

La BEI ne finance ni les situations d'urgence, ni les déficits financiers.

4.6. Prévisibilité

La CE passe des accords indicatifs avec les pays bénéficiaires pour les fonds FED qui s'étendent sur 5 ans ; toutefois, ces allocations peuvent varier en fonction de la performance (voir section 3.2.2 précédente). Toutefois, à l'exception de l'aide budgétaire, la CE inscrit toujours le décaissement de l'aide dans la durée — la mise en œuvre dure en moyenne 3 ans.

Actuellement, les engagements d'aide budgétaire dans le cadre du FED 10 peuvent être pris pendant 3 ans, c.à.d. la période avant la revue à mi-parcours. Après cette revue à mi-parcours, l'ensemble des ressources du FED sont alors passées en revue. En outre, les méthodes permettant l'élaboration d'une formule d'affectation ne sont pas toujours bien définies. Cependant, tout récemment, une proposition visant à prédire les Engagements d'Aide Budgétaire de la CE jusqu'à six ans a été faite (voir article 42).

En fonction des pays bénéficiaires (évaluation PRC-PPTE), la CE présente les meilleures performances en matière d'indicateurs de prévision (des engagements s'étalant sur plusieurs années, chronogramme de décaissement conforme au processus budgétaire national et aux engagements) en Guyane et au Malawi. Cependant, les résultats laissent voir des disparités, notamment en matière de décaissements conformes aux engagements. L'indicateur 7 de Paris révèle que l'aide de la CE est la plus prévisible (comme l'indique le ratio de décaissement enregistré par l'aide gouvernementale prévue par les donateurs) : Afghanistan (97 %), Burkina Faso (96 %), Cap-Vert (96 %), Moldavie (98 %) et Niger (98 %).

4.7. Conditionnalité

Du point de vue historique, la CE entretient une relation relativement étroite entre le décaissement de son appui budgétaire et la mise au point des programmes de redressement proposés par le FMI. Actuellement, les décaissements au titre de l'appui budgétaire sont répartis en tranche déterminée (souvent autour de 70 % de la totalité) et en une tranche variable. L'appui budgétaire n'est officiellement programmé que dans des pays qui ont sur pied ou sont en train de développer : (i) un DRP ; (ii) une politique de stabilité macroéconomique (généralement un programme du FMI en cours) et (iii) un programme crédible en vue de l'amélioration du PFM (CAD 2007, page 55). La tranche variable du GBS concerne essentiellement les secteurs de la santé et de l'éducation, lesquels sont annuellement évalués. Pour l'heure, ces indicateurs sont essentiellement un mélange entre l'apport (ex. : les taux d'exécution du budget) et le rendement (par exemple les indicateurs des taux d'inscription scolaire), même s'il existe une volonté réelle de faire mieux (voir également CE, 2007b et paragraphe 4.2 ci-dessus). Ces indicateurs sont tirés des cadres de contrôle et d'évaluation du DSRP et /ou des cadres d'évaluation des performances d'appui budgétaire (PAF) le cas échéant. Par conséquent, la tranche variable découlant de l'accord d'appui budgétaire n'est pas liée à un programme du FMI, elle est fixe. La « dépendance » au FMI est ainsi liée à la taille des différentes tranches, et actuellement un débat est en cours au sein de la CE pour déterminer l'envergure de ces dernières (voir également CE, 2007a).

La BEI ne fixe pas de conditionnalité macroéconomique supplémentaire, elle met plutôt l'accent sur l'observation générale des engagements contenus dans les Accords de partenariat économique de Cotonou.

4.8. Dialogue politique

L'UE joue un rôle majeur dans le cadre du dialogue politique, en particulier pour les pays où elle est très présente et constitue une importante pourvoyeuse d'aide budgétaire, avec un accent particulier sur les questions de droits de l'homme et de transparence. La CE confie généralement l'évaluation du cadre macroéconomique au FMI, mais elle a été très active dans les questions liées à la gestion des finances publiques (par exemple à travers les PEFA, voir PEFA 2005.) L'expérience des PFR (évaluation PRC-PPTE), par rapport aux décaissements de la CE liés aux conditionnalités des IBW varie, la dépendance la plus faible étant enregistrée à Sao Tomé et Príncipe et en Gambie.

La BEI ne joue pas un rôle important dans le cadre du dialogue politique.

5) PROCEDURES D'AIDE

5.1 Conditions préalables

Généralement, la programmation du FED implique l'élaboration d'un document de stratégie pays (DSP), de concert avec les pays bénéficiaires, les acteurs non membres et le siège de Bruxelles. Par la suite, le DSP sera « traduit » en un Programme indicatif national (PIN), qui définit en termes budgétaires les programmes et projets à entreprendre. Certains projets ont des implications budgétaires nationales et par conséquent, rentrent dans le cadre des Programmes indicatifs régionaux (PIR). Plus tard, les financements du FED seront alloués aux pays ACP et consacrés à la coopération intra- régionale ainsi qu'aux Facilités d'Investissements (CE, 2007b).

Pour réaliser un programme, il faut d'abord un Programme Indicatif National (PIN) normalement préparé conjointement avec le DSP du pays partenaire, doit être entériné au plus tard à la fin du 12^{ème} mois suivant la signature du protocole financier. Le PIN contient :

- Les objectifs prioritaires de développement du pays
- Les secteurs de concentration du soutien de la coopération et les mesures pour atteindre les objectifs assignés
- Une proposition de développement du secteur privé
- Un calendrier d'exécution du PIN

Le processus de décision comprend une procédure normale et une procédure accélérée. La procédure normale est engagée sur demande officielle du Ministère des finances qui transmet le projet identifié à la délégation de l'UE. Pour des projets inférieurs à 2 millions Euros (si le projet ne dépasse pas 25% du CSP) la commission de l'UE peut prendre une décision sans recourir à l'avis du comité du FED.

La procédure accélérée prévoit une dérogation aux articles 288 et 289 des Accords actualisés de Lomé IV pour des financements portant sur des programmes pluriannuels dans les domaines de la formation, la coopération décentralisée, les microréalisations, et le développement du commerce.

Un financement de contrepartie locale peut être demandé sur certains projets et programmes.

Selon l'évaluation PRC-PPTE, aucun financement conjoint n'a été sollicité pour une quelconque aide de la CE à la Guyane, au Malawi, à Sao Tomé et Príncipe et en Sierra Léone. Les meilleures performances relevées par les indicateurs PRC-PPTE sont celles de Sao Tomé et Príncipe et du Malawi.

En ce qui concerne les CEP, dans le Consensus européen de développement (Parlement européen, Conseil de l'Europe et Commission européenne 2006, p.11) la CE et les États membres *ont pris l'engagement d'éviter la mise en place de nouvelles cellules d'exécution des projets*. Selon l'indicateur de Paris N° 6, la CE ne dispose d'aucune CEP en Afghanistan, au Cambodge, au Kenya, au Mozambique, ni en Afrique du sud. Cependant, un bon nombre de pays comptaient encore plus de 10 CEP lors de la réalisation de cette enquête.

L'Accord de Cotonou nécessite la présence d'un responsable (NAO) à la base pour s'assurer que les projets et programmes cadrent avec les conditions énoncées ; ce responsable disposera le plus souvent d'une cellule FED pour effectuer cette tâche. Il convient de noter que la revue CAD (CAD 2007, p. 57) critique sévèrement ces cellules qu'elle appelle « *CEP d'un autre genre* ».

La BEI est plus rigoureuse en matière de contrepartie ou de cofinancement ; elle se refuse en effet à financer plus de 50 % d'un projet pour lequel elle octroie des prêts, même si elle fournira 100 % des capitaux propres. Elle réalise également des études de préfaisabilité complètes et des évaluations d'impact environnemental exhaustives et insiste pour disposer d'un délai de 30 jours avant le premier décaissement : un avis juridique sur l'accord de prêt et sur tout accord de réaffectation, ainsi qu'une autorisation d'ouvrir un compte à l'extérieur ou en devises lorsque l'exécutant d'un projet insiste sur cette disposition. Selon la BEI, de l'introduction de la requête de financement au décaissement, il s'écoule entre 6 et 18 mois, en fonction de la procédure obligatoire d'évaluation du projet.

5.2 Méthodes de décaissement

L'UE peut utiliser une ou plusieurs des méthodes de décaissement suivantes : paiement direct à un fournisseur, avances et remboursement. Des détails sont en train d'être rassemblés sur les bases du choix d'une de ces méthodes.

Les pays bénéficiaires (évaluation PRC-PPTE) n'accordent pas un bon score à la CE pour ce qui est des méthodes de décaissement. La CE n'effectue pas beaucoup de paiements préalables, comptant en effet sur les remboursements et les paiements directs aux fournisseurs. Le Malawi et le Mozambique en sont les meilleurs exemples (juste en dessous de la meilleure performance). Les retards dus aux méthodes de décaissement sont réduits à leur plus simple expression au Burundi (qui a la meilleure performance). Ces méthodes varient considérablement d'un pays à l'autre.

Une fois approuvé par le conseil d'administration, un prêt de la BEI peut être tiré en plusieurs tranches, en fonction des besoins de l'emprunteur. Par ailleurs, la banque répond rapidement aux demandes de décaissement, elle envoie généralement les fonds dans un délai de 10-15 jours.

5.3 Procédures de décaissement

Pour le FED, elles commencent par la signature des marchés (engagement secondaire) et se termine avec le paiement des prestataires après l'ordonnancement des dépenses. Les

marchés UE sont passés selon la procédure suivante: le dossier d'appel d'offres est soumis à la délégation de l'UE dans le pays qui recueille l'autorisation de l'ordonnateur principal. Pour de plus amples informations sur un exemple précis au Rwanda, voir MINECOFIN (2007).

L'indicateur 5a de Paris montre que l'aide de la CE au secteur public au Bangladesh, au Burundi, au Ghana et en Moldavie est acheminée à 100% par les systèmes PFM de ces pays. Cependant, certains pays ne dépassent guère 0%. En ce qui concerne l'indicateur PRC-PPTE, s'agissant du nombre de procédures de décaissements auquel s'ajoutent ceux des pouvoirs publics, les meilleurs exemples sont ceux de la Gambie, de Sao Tomé et Príncipe, et (encore) du Burundi et du Ghana (juste en dessous de la meilleure performance).

Pour disposer des premiers versements, la BEI demande :

- les justificatifs hors taxes du paiement effectués ou à effectuer par le maître d'œuvre. Ces documents doivent montrer que les paiements sont déjà faits où seront effectués dans les 60 jours suivant la date de versement demandée ;
- un exemplaire des contrats et marchés dont les modalités de conclusion ont été jugées satisfaisantes par la BEI.

Pour les autres versements, la BEI exige, en plus des documents ci-dessus, que soit apportée, à sa satisfaction, la preuve de l'exécution des paiements ayant justifié les versements antérieurs. La BEI se réserve le droit de réduire le montant de la demande de versement de celui que représentent les pièces justificatives jugées non satisfaisantes.

L'UE a institué trois formes d'évaluation: évaluation intermédiaire qui se fait en cours d'exécution; évaluation de fin de projet ; et évaluation ex-post. Quelque soit la forme d'évaluation, celle-ci cherchera principalement l'impact voulu ou non du projet, sa contribution et ses performances. Le rapport d'évaluation formule toujours des recommandations. Le suivi-évaluation a pour but de servir de compte rendu aux autorités politiques notamment le Conseil des ministres ACP-UE, de constituer un instrument d'orientation pour les programmes et projets futurs.

5.4 Processus de passation de marchés

En 2005, le Conseil de l'Europe a adopté deux réglementions qui permettent d'avoir accès à toute l'aide extérieure de la CE. Cependant, une partie de l'aide demeure conditionnée. Pour ce qui est de l'aide provenant du budget communautaire (en particulier les lois relatives à la coopération pour le développement ou LCD), tous les États membres, tous les pays postulants, les membres de l'EEA, les membres du CAD pour la coopération dans les PMA et 48 pays bénéficiaires (145 pays bénéficiaires des programmes thématiques) peuvent entrer en compétition sur un pied d'égalité en vue d'obtenir des contrats. D'autres pays ayant interrompu leurs programmes d'aide peuvent solliciter un accès réciproque auprès de la Communauté, et des négociations concernant plusieurs candidats sont en cours. Ainsi, l'aide du FED demeure partiellement liée dans la mesure où seuls les États membres et les pays ACP peuvent solliciter des contrats (CAD 2007, p. 58).

Pour l'indicateur 5b de Paris, l'aide de la CE au Burundi, au Ghana et en Moldavie est acheminée à travers les systèmes locaux de passation des marchés. L'indicateur PRC-PPTE, soulignant les retards dus aux procédures de passation de marchés, révèle que la Guyane constitue le meilleur exemple, suivi de la Sierra Leone et de Sao Tomé et Príncipe. Il existe toutefois une très grande disparité entre les pays.

La BEI demande en général que les prestations de biens et services d'une certaine importance et au financement desquels elle participe fasse l'objet d'une concurrence internationale. La consultation internationale doit porter au moins sur trois (3) entreprises ou fournisseurs qualifiés, originaires de différents pays membres de l'Union. Elle est ouverte aux pays ACP, mais aussi à d'autres fournisseurs ou entreprises acceptables pour la BEI. La BEI se réserve le droit de vérifier et d'approuver les procédures d'appel à la concurrence. Elle peut vérifier la pré-qualification, l'établissement et le contenu du dossier d'appel à la consultation, l'évaluation des offres et le choix des adjudicataires.

5.5 Coordination

La CE a adopté la Déclaration de Paris en 2005 et a adhéré au Plan d'action de l'UE sur l'Harmonisation en Novembre 2004. Dans le cadre des engagements élargis de l'UE, la CE s'est engagée en 2005 à Paris à réduire de 50 % le nombre de missions non coordonnées. La CE a réaffirmé son engagement envers les objectifs 2010 de la Déclaration de Paris lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est déroulé à Accra en 2008.

La CE s'emploie avec les pays membres de l'UE à mettre en place une programmation et des mécanismes de financement communs. Par exemple, le Vietnam est un cas pilote d'harmonisation avec l'UE dans le cadre duquel la CE collabore avec 12 États membres. Ici, les bailleurs de fonds ont mis en place des directives communes pour les financements locaux, utilisent le DSRP du Vietnam comme point de référence central, préparent et publient des déclarations communes et fournissent des garanties communes. voir http://www.aidharmonization.org/ah-cla/ah-browser/index-abridged?rgn_cnt=vn&master=master). Depuis 2007, les États membres de l'UE doivent pouvoir verser des fonds à la CE et vice-versa.

La CE a mis sur pied une structure de coordination dénommée « partenariat Limelette », en vue d'améliorer la coordination et la collaboration relatives à l'aide de la CE et de la Banque mondiale au développement des pays africains (voir CE et Banque mondiale (2007) pour une brève présentation).

L'indicateur 10a de Paris montre que s'agissant de l'évaluation des missions effectuées conjointement par la CE et d'autres bailleurs de fonds, les meilleures performances sont observées au Burundi et au Kenya (100 % de missions conjointes). Pour l'indicateur 10b, tous les travaux d'analyse de la CE sont effectués conjointement avec d'autres donateurs dans les pays suivants : Burundi, Malawi, Mauritanie, Kenya, Niger, Pérou, Afrique du Sud, Ouganda, Vietnam et Zambie.

Sources clés : *(toutes les sources Internet ont été consultées en octobre 2008)*

Pays ACP et CE (2000) « Accords de Partenariat de Cotonou », accessible sur http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/agr01_en.pdf

Pays ACP et CE (2005) « Révision des Accords de Partenariat de Cotonou », accessible sur http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/negotiation_20050407_en.pdf

CAD (2007) « CE- Evaluation par les Pairs du Comité d'Aide au Développement », accessible sur www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119.pdf

BEI (2001) « Le Cycle du Projet à la Banque Européenne d'Investissement », accessible

sur

http://www.eib.org/Attachments/strategies/cycle_en.pdf

BEI (2007) « Plan Opérationnel d'Entreprise 2007-2009 », accessible sur www.eib.org/cms/htm/en/eib.org/attachments/strategies/cop_2007_en.pdf

BEI (2008) « European Bank in the African, Caribbean and Pacific Countries (ACPs) and the Overseas Countries and Territories » (La Banque européenne dans les Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et dans les Pays et territoires d'outremer), accessible sur :

http://www.eib.org/attachments/acp/acp_oct_2008_en.pdf

Le Parlement européen, le Conseil de l'Europe et la Commission européenne (2006) « Le Consensus européen sur le développement », Revue officielle de l'Union européenne, C46/01-C46/19, 24.2.2006, accessible sur

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_046/c_04620060224en00010019.pdf

CE (2005) « Stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain visant à accélérer le développement de l'Afrique », 12.10.2005, accessible sur http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/04_eu_strategy_for_africa_12_10_2005_en.pdf

CE (2006b) « Traité de Stratégies de Coopération pour le Développement », accessible sur http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/2006/Compendium_EN_2006.pdf#zoom=100

CE (2006c) « Financement du Développement et Efficacité de l'Aide – les Défis du Classement de l'Aide de l'UE en 2006-2010 », accessible sur http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0085en01.pdf

CE (2006d) « Indicateurs du Bureau de Coopération EuropeAid 2006 (version 31.03.2006) », accessible sur http://ec.europa.eu/europeaid/general/pdf/indicateurs_de_performance_revision_10_annex_2.pdf

CE (2006e) « Critères d'allocations des Pin et des PIR sur le 10eme FED », CE, DG Développement, Affaires générales et Appui opérationnel, Programmation, Planification Stratégique et Finances, 23-06-2006.

CE (2006f), « Afrique, Caraïbes, Pacifique - EU pour de nouveaux engagements sur l'Aide et le Commerce », Luxembourg, 16 Octobre 2006, accessible sur : http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr161006_en.htm

CE (2007a) « Fonds européen de développement (FED) », accessible sur <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm>

CE (2007b) « Exposé Technique sur “un contrat OMD” – Proposition pour une plus longue durée et plus de prévisibilité du GBS », CE, DG Développement des Relations avec les États ACP, ACP I – Affaires Générales, Gouvernance économique et Appui budgétaire.

CE (2007b) « Fonds européen de développement (FED) », accessible sur <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm>

CE (2007c) « Annual Report 2007 on the European Community's development policy and external assistance in 2006 » (Rapport annuel 2007 sur la politique de développement et d'aide extérieure de la Communauté européenne en 2006), accessible sur http://ec.europa.eu/development/icenter/publication/descript/pub7_28_en.cfm

CE (2007d) « EuropeAid Co-operation Office Annual Activity Report 2007 », accessible sur:
http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/aidco_aar.pdf

CE (2008a) « EU Donor Atlas 2008 », accessible sur <http://euatlas.bbj.it/>

CE (2008b) « Annual Report 2008 on the European Community's development policy and external assistance in 2007 », accessible sur http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2008_en.pdf

CE (2009) « EuropeAid », accessible sur http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

CE et Banque mondiale (2007) « Documents de travail pour les rencontres avec les organisations de la société civile », 26 avril 2007, accessible sur <http://siteresources.worldbank.org/WBEU/Resources/LimelettenoteforCSOs.pdf>

MINECOFIN (2007) « Recueil des Politiques et Pratiques des Bailleurs de Fonds », République du Rwanda, Ministère des Finances et de la Planification Economique, Unité des Financements Extérieurs », accessible sur <http://www.devpartners.gov.rw/docs/index.php?dir=Tools%2F>

PEFA (2005) « Gestion des Finances Publiques'' – Cadre d'évaluation des performances », accessible sur www.pefa.org/PEFA%20Website%20-%20CURRENT%204-9-03/www.pefa.org%20WEBSITE/PFM%20PMF%20Final%20June%202005%20for%20reprint%20May%202006.pdf