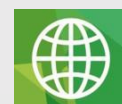


Rapport spécial

L'aide au développement apportée au Kenya par l'UE



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I-IX
Introduction	01-18
Kenya	01-07
Aide au développement	08-10
L'aide au développement apportée au Kenya par l'UE	11-18
Étendue et approche de l'audit	19-24
Observations	25-78
La Commission et le SEAE ont alloué des fonds au Kenya en s'alignant sur le programme pour le changement, mais le processus ne prévoyait pas d'évaluation spécifique des objectifs du pays en matière de développement et des obstacles à surmonter pour les atteindre	25-36
La Commission a alloué 90 % du financement revenant au Kenya au titre du FED en utilisant l'approche standard appliquée à l'ensemble des pays ACP	27-32
Le financement accordé aux pays qui ont, comme le Kenya, une population importante, est proportionnellement moins élevé	33-36
Il ne ressort pas suffisamment de la programmation du 11^e FED que l'aide est acheminée là où elle est susceptible d'avoir le plus grand impact sur la réduction de la pauvreté	37-67
Le raisonnement sous-tendant le choix des secteurs n'est pas suffisamment clair	41-47
La coordination des donateurs, quoiqu'appréciable, n'a eu qu'une incidence limitée sur le choix des secteurs prioritaires	48-50
Les actions en faveur de la croissance et de la productivité ont été renforcées, mais le soutien au secteur a été centré sur les petits exploitants agricoles et les régions TASA	51-55
L'aide en faveur des infrastructures est pertinente, mais les plans ne sont pas réalistes au regard du financement disponible	56-62
L'aide en faveur de la gouvernance ne ciblait pas directement la lutte contre la corruption	63-67

Les projets relevant du 10^e FED ont généralement produit les réalisations et les effets escomptés, mais leur impact sur le développement global du Kenya n'a pas encore été démontré 68-78

Le soutien de l'UE en faveur des routes a permis de faciliter l'accès aux services de base, mais sa contribution au développement économique n'a pas été démontrée 69-72

Un tiers de l'aide octroyée au Kenya au titre du 10^e FED a servi à soutenir les petits exploitants agricoles des régions TASA, dont l'impact sur l'économie générale du pays est faible 73-76

Le SMAP a contribué à l'augmentation des exportations de produits horticoles 77-78

Conclusions et recommandations 79-89

Annexes

Annexe I – Indicateurs du développement humain au Kenya

Annexe II – Chiffres et tableaux concernant l'économie du Kenya

Annexe III – Liste des entretiens d'audit

Annexe IV – Perception de la corruption au Kenya

Annexe V – Comparaison des dotations par pays relevant des 10^e et 11^e FED

Annexe VI – Actions financées au titre du 10^e FED

Annexe VII – Actions financées au titre du 11^e FED

Glossaire

Liste des abréviations et acronymes

Réponses de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure

Équipe d'audit

Calendrier

Synthèse

I Le présent rapport d'audit est centré sur l'efficacité de l'aide au développement apportée au Kenya au titre du Fonds européen de développement (FED), qui représente la principale source de financement de l'UE en faveur de ce pays. Il s'appuie également sur l'exemple du Kenya pour évaluer la méthodologie employée afin d'allouer l'aide au développement de l'Union, ainsi que pour contribuer à améliorer la conception de nouvelles actions dans la perspective du prochain cadre financier pluriannuel.

II En vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'objectif principal de l'aide au développement est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. Nous nous sommes attachés à déterminer si la Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) avaient orienté efficacement l'aide du Fonds européen de développement vers les domaines offrant le plus grand potentiel de réduction de la pauvreté au Kenya. D'après nos constatations, le SEAE et la Commission n'ont pas toujours démontré qu'ils avaient opéré les choix optimaux pour atteindre cet objectif.

III Le cadre juridique ne permet pas d'assortir l'octroi de l'aide et sa répartition entre les pays ACP de conditions spécifiques concernant la performance et la gouvernance des pays bénéficiaires ainsi que leur volonté d'engager des réformes structurelles ou de contrôler la corruption. La Commission et le SEAE ont alloué quelque 90 % du financement destiné au Kenya en appliquant une formule, sans procéder eux-mêmes à une évaluation spécifique des objectifs du pays en matière de développement et des obstacles à surmonter pour les atteindre. Ils n'ont pas non plus tenu compte, pour les dotations par pays, des subventions ou des prêts d'autres donateurs.

IV La dotation du Kenya au titre du 11^e FED s'élevait à 435 millions d'euros, soit l'équivalent de 0,6 % environ des recettes fiscales du pays. Ce montant ne couvrait qu'une toute petite partie des besoins du Kenya en matière de développement et était réparti entre de nombreux domaines. Le programme indicatif national UE-Kenya 2014-2020 ne précisait pas en quoi les secteurs sélectionnés étaient plus à même que d'autres d'aider le Kenya à réduire sa pauvreté, ni comment ils allaient y parvenir.

V Souvent, les économies ayant connu des avancées considérables en matière de développement ont subi une transformation: d'agricoles, elles sont devenues industrielles. Cette transformation ne s'est pas produite au Kenya: l'agriculture compte toujours pour un tiers du PIB du pays tandis que l'industrie manufacturière n'en

représente que 10 %, la même proportion qu'il y a 40 ans. De plus, selon des projections réalisées par les Nations unies, la population du Kenya, qui avoisine actuellement les 48 millions d'habitants, passera à quelque 85 millions d'habitants d'ici à 2050. Le taux d'urbanisation du pays connaît également une hausse rapide. En conséquence, la demande d'emplois va croissant, surtout dans les villes et leurs alentours et parmi les jeunes.

VI La plus importante enveloppe financière du 11^e FED, passée de 190 millions d'euros (44 % du total) à 228,5 millions d'euros à la suite de l'examen à mi-parcours, a été affectée au secteur prioritaire «sécurité alimentaire et résilience face aux chocs climatiques». Dans ce secteur, une partie substantielle de l'aide de l'UE est allée aux communautés vivant dans des régions de terres arides et semi-arides et aux petits exploitants agricoles, le but étant de leur assurer une sécurité alimentaire et des revenus plus élevés. Une telle aide améliore probablement le niveau de vie de ces communautés, mais ne favorise pas la commercialisation des produits agricoles ou l'expansion de l'industrie agroalimentaire.

VII Bien qu'en soi, le soutien de l'UE aux domaines de l'énergie et des infrastructures de transport soit positif, son montant total (175 millions d'euros) ne suffit pas pour permettre d'atteindre les objectifs très ambitieux fixés dans le programme indicatif national. Sachant que la corruption au Kenya est perçue comme étant généralisée, nous avons constaté que le soutien offert par l'UE pour lutter directement contre ce fléau était limité.

VIII Nous avons examiné un échantillon d'actions entreprises au Kenya représentant 53 % des dépenses supportées dans le cadre du 10^e FED. Bien que ces projets aient généralement produit les réalisations et les effets escomptés, leur impact sur le développement global du pays n'a pas encore été démontré.

IX Nous appuyant sur l'exemple du Kenya, nous recommandons à la Commission européenne et au Service européen pour l'action extérieure:

- a) d'examiner la méthode appliquée par l'UE pour répartir le financement entre les pays ACP, en faisant intervenir le cas échéant le Parlement, le Conseil et les États membres;
- b) d'introduire des conditions particulières établissant un lien manifeste entre les dotations financières, la performance passée du pays et la volonté du gouvernement d'engager des réformes structurelles, y compris pour garantir l'état de droit;

- c) de déterminer si les montants alloués à chacun des secteurs prioritaires du Kenya, et répartis au sein de ceux-ci, sont susceptibles d'atteindre une masse critique suffisante pour permettre l'obtention de résultats notables, en expliquant comment;
- d) d'accorder la priorité aux secteurs kényans ayant la capacité d'attirer les investissements directs étrangers, de créer des emplois et de stimuler les exportations, ainsi qu'aux actions visant à soutenir l'état de droit, y compris la lutte contre la corruption.

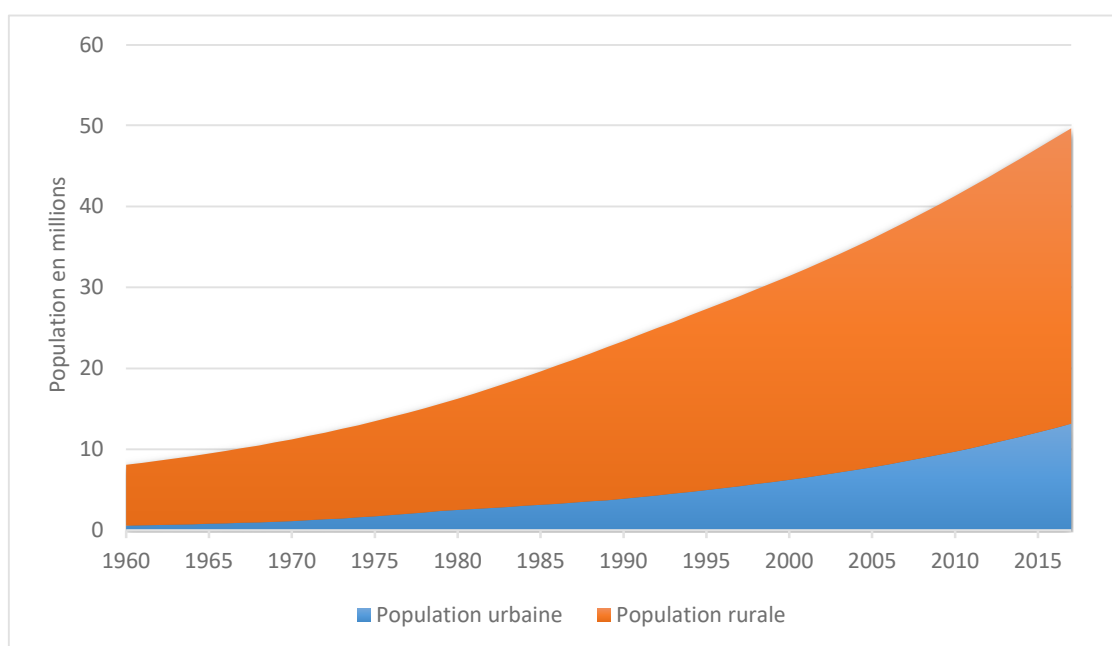
Introduction

Kenya

01 De par son importance, l'économie du Kenya occupe la deuxième place en Afrique de l'Est après celle de l'Éthiopie, avec 19 % de la production régionale¹, et la quatrième place en Afrique subsaharienne. Depuis 2014, la Banque mondiale classe le Kenya parmi les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Les graphiques de l'*annexe I* illustrent le développement humain au Kenya.

02 La population du Kenya est passée de 8 millions d'habitants en 1960 à quelque 47 millions en 2016. Selon des projections réalisées par les Nations unies, la population du Kenya atteindra les 85 millions d'habitants environ en 2050². La *figure 1* montre cette croissance démographique.

Figure 1 – La croissance démographique au Kenya



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Banque mondiale.

¹ Banque africaine de développement, *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, p. 1.

² Wolfgang Fengler, *Demographic transition and growth in Kenya*, Banque mondiale, 2010.

03 Quelque 75 % des Kényans vivent dans des zones rurales. Cependant, la population urbaine a plus que doublé depuis l'an 2000. Le nombre de personnes vivant dans une ville kényane devrait dépasser les 22 millions d'ici à 2030 et s'établir autour de 40 millions (près de la moitié de la population totale prévue) d'ici à 2050³. Plus d'un tiers de la population urbaine vit dans les mégalopoles de Nairobi et de Mombasa.

04 Plus de 20 % de la population kényane souffre de malnutrition. Cette proportion a diminué, puisqu'elle était de 35 % environ il y a 25 ans. En 2016, 36 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 1,90 dollar des États-Unis par jour⁴. Ce pourcentage a baissé par rapport à 2005, où il était de 43 %. La pauvreté est définie dans les statistiques nationales comme le fait de vivre avec moins de 30 euros par mois dans les zones rurales, et avec moins de 60 euros par mois dans les zones urbaines. Selon cette définition, 56 % de la population pauvre du Kenya vit dans des comtés de terres arides et semi-arides (TASA)⁵.

05 Le PIB réel du Kenya a enregistré une croissance de 5 % en moyenne au cours de la dernière décennie. Elle était cependant inférieure à la moyenne régionale pour la période 2003-2018.⁶ Selon la dernière étude que la Banque mondiale lui a consacrée, si l'économie du Kenya avait crû aussi rapidement pendant la période 2004-2014 que l'économie des pays d'Afrique subsaharienne au même stade de développement, le revenu du Kényan moyen aurait été, en 2014, supérieur de 15 % à celui de 2003. Si le Kenya avait connu une croissance économique équivalente à celle des pays d'Asie au même stade de développement, son revenu par habitant aurait été supérieur de 45 %⁷.

³ Banque mondiale (2016), *Kenya Urbanization Review*, p. 25.

⁴ Base de données de la Banque mondiale:
<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=KE>.

⁵ Bureau national des statistiques du Kenya, *Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016*, p. 44, 46 et 49.

⁶ Groupe de la Banque mondiale, *2018 Kenya Economic Update*, p. 43 (années 2011-2018).
Groupe de la Banque mondiale (2016): *Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, p. ix et 2 (années 2003-2014).

⁷ Groupe de la Banque mondiale (2016), *Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, p. ix et 2.

06 La consommation intérieure, stimulée par la croissance démographique, a été le principal facteur de croissance du PIB⁸. L'investissement public a également joué un rôle à cet égard⁹. La balance commerciale du Kenya est constamment restée déficitaire, y compris avec les États membres de l'UE. Le **tableau 1** présente les principaux indicateurs macroéconomiques du Kenya, et l'**annexe II** comprend des tableaux et des graphiques qui reflètent l'économie du pays.

Tableau 1 – Indicateurs macroéconomiques (pourcentages)

	2016	2017 (e)	2018 (p)	2019 (p)
Croissance du PIB réel	5,8	4,9	5,3	5,9
Croissance du PIB réel par habitant	3,2	2,6	2,8	3,2
Inflation de l' indice des prix à la consommation (IPC)	6,3	8,0	6,4	5,5
Solde budgétaire (en % du PIB)	- 8,2	- 9,3	- 7,8	- 6,6
Balance courante (en % du PIB)	- 5,2	- 6,1	- 5,6	- 5,2

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de *2018 African Economic Outlook* publié par la Banque africaine de développement (e: estimations, p: projections).

07 Selon la Commission¹⁰, le Kenya est la première économie de la région, mais les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement sont insuffisants. Les effets des graves sécheresses qui s'abattent de manière récurrente sur le pays mettent en lumière la fragilité de son développement socioéconomique. Stimuler la compétitivité, cibler les investissements créateurs d'emplois, remédier aux vulnérabilités et poursuivre les réformes sont autant de grandes priorités économiques.

Aide au développement

08 L'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que l'objectif principal de la politique de l'UE dans le domaine de la

⁸ Banque africaine de développement, *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, p. 2.

⁹ Groupe de la Banque mondiale, *2018 Kenya Economic Update*, p. 5.

¹⁰ *EU-Kenya cooperation, National Indicative Programme 2014-2020*.

coopération au développement est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. Selon les dispositions de l'article 21, paragraphe 2, point d), du traité sur l'Union européenne, l'un des objectifs de l'action extérieure de l'UE est de «soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté».

09 L'OCDE définit l'aide publique au développement (APD) du point de vue de son objectif premier, qui est «de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement»¹¹. L'aide au développement est destinée à réduire la pauvreté, ce qui suppose d'aider le pays bénéficiaire à renforcer la compétitivité de son économie et à créer ainsi des emplois.

10 En 2011, la Commission a adopté un nouveau document stratégique, le «programme pour le changement»¹², dans le but d'accroître l'impact et l'efficacité de la politique de développement de l'UE. Elle y fait de la croissance économique inclusive et durable au service du développement humain l'une de ses deux priorités (avec la bonne gouvernance), la déclarant essentielle à une réduction de la pauvreté à long terme.

L'aide au développement apportée au Kenya par l'UE

11 L'accord de Cotonou, signé en juin 2000 pour une durée de 20 ans¹³, constitue le principal cadre juridique pour l'aide au développement apportée par l'UE aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et aux pays et territoires d'outre-mer de l'UE. Pour ces pays, y compris le Kenya, le Fonds européen de développement (FED) représente la principale source de financement au titre de l'accord de Cotonou. Il est alimenté par les contributions des États membres de l'UE mais se situe en marge du budget de celle-ci. Une période de programmation financière du FED dure généralement de cinq à sept ans.

¹¹ <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/aide-publique-au-developpement.htm>

¹² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement», COM(2011) 637 final.

¹³ L'accord de Cotonou a expiré à la fin du mois de février 2020.

12 Dans le cadre du 11^e FED, 75 pays ACP ont bénéficié d'un financement. Les pays ACP sont au nombre de 80, mais Cuba, la Guinée équatoriale et le Soudan ne sont pas éligibles à l'aide, car ils n'ont pas signé l'accord de Cotonou ou ratifié ses amendements. Les Bahamas n'ont pas souhaité obtenir de financement du FED, tandis que l'Afrique du Sud relève d'autres dispositions de l'accord de Cotonou et, à ce titre, n'est pas admissible aux aides du FED.

13 Un règlement du Conseil¹⁴ sert de cadre général à la programmation et à la mise en œuvre du FED. Il vise à assurer la cohérence avec d'autres domaines d'intervention de l'UE, y compris les principes et cadres concernés relevant de la politique de développement, comme le consensus européen sur le développement et le programme pour le changement. Par ailleurs, un accord interne conclu entre les États membres de l'UE réunis au sein du Conseil régit, entre autres, la contribution à verser par chaque État membre, déterminée à l'aide d'une «clé de répartition».

14 En raison du caractère intergouvernemental du FED, le Parlement européen exerce un rôle plus limité que dans le cas d'autres instruments de coopération au développement financés par le budget de l'Union. Il ne joue aucun rôle, par exemple, dans l'établissement du budget du FED et de ses règles, ou dans l'affectation de ses ressources, ces compétences relevant des États membres de l'UE.

15 Le comité du FED, composé de représentants des États membres de l'UE, intervient dans la programmation du FED et dans le suivi de sa mise en œuvre: il donne son avis sur les documents de stratégie par pays et par région dans le cadre de l'accord de Cotonou.

16 Une étape importante de la programmation du FED est la signature conjointe, par la Commission européenne et le pays partenaire, des programmes indicatifs nationaux (PIN). Un PIN est une stratégie conjointe qui permet d'établir les priorités de l'action de l'UE pour la période du FED concerné. Les dépenses prévues dans le PIN du Kenya s'élevaient à 392 millions d'euros pour le 10^e FED (2008-2013), contre 435 millions d'euros pour le 11^e FED (2014-2020), ce dernier montant équivalant à 0,6 % environ des recettes fiscales du pays.

17 Les PIN définissent, pour chaque pays, trois secteurs sur lesquels il convient de concentrer l'aide de l'UE. La Commission européenne gère des programmes et projets

¹⁴ Le 11^e FED est régi par le règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11^e Fonds européen de développement.

spécifiques en s'appuyant sur ces PIN. Le SEAE collabore avec la Commission tout au long du cycle de programmation, de planification et de mise en œuvre de l'aide au développement. Il revient aux pays ACP de définir les objectifs et les priorités sur lesquels leur PIN est fondé, de choisir les projets et de conclure les contrats.

18 Outre la dotation par pays allouée au Kenya au titre du FED (son «enveloppe bilatérale»), l'Union lui octroie des financements relevant de son fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, du programme indicatif régional du FED en Afrique orientale et australe et dans l'océan Indien (2014-2020), ou encore de son budget consacré à l'aide humanitaire, pour un montant total avoisinant 16 % de l'enveloppe bilatérale du FED. Le pays a également bénéficié au titre des lignes budgétaires thématiques d'un financement de 45 millions d'euros pour la période 2014-2020.

Étendue et approche de l'audit

19 Notre audit est centré sur l'efficacité de l'aide bilatérale au développement apportée au Kenya dans le cadre du FED. Il ne couvre pas d'autres instruments comme l'aide humanitaire ou le programme régional du FED mentionné au point **18**. Des discussions sont actuellement en cours à propos de l'accord qui succédera à l'accord de Cotonou, lequel a expiré en février 2020. Toutefois, depuis le 1^{er} mars 2020, des mesures transitoires sont en place et permettent de prolonger l'accord de Cotonou jusqu'en décembre de la même année. Dans le cadre de cet audit, nous nous sommes appuyés sur l'exemple du Kenya pour évaluer la méthodologie employée afin de répartir le financement, tant entre les différents pays ACP qu'entre secteurs d'un même pays. Il est possible que notre évaluation des résultats des projets permette d'améliorer la conception de nouvelles actions dans la perspective du prochain cadre financier pluriannuel.

20 Notre principale question d'audit avait pour but de déterminer si la Commission et le SEAE avaient orienté efficacement l'aide du FED vers les domaines offrant le plus grand potentiel de réduction de la pauvreté au Kenya. Afin de répondre à cette question, nous avons examiné:

- a) si la Commission et le SEAE avaient décidé du montant global du financement alloué au Kenya au titre du 11^e FED (2014-2020) en se fondant sur une analyse rigoureuse;
- b) si la Commission avait sélectionné, pour le 11^e FED, des secteurs prioritaires kenyans dans lesquels l'aide était susceptible d'avoir un véritable impact sur la réduction de la pauvreté;
- c) si l'aide de l'UE déjà fournie au Kenya au titre du 10^e FED avait été efficace.

21 Nous avons fondé nos observations sur les éléments probants provenant des sources suivantes:

- a) un examen de la documentation sur les stratégies, procédures et actions liées à l'aide au développement de l'UE en faveur du Kenya;
- b) des entretiens avec des agents du SEAE et de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) de la Commission;

- c) des entretiens menés au Kenya avec des agents des ministères kényans et de la délégation de l'UE;
- d) des entretiens menés au Kenya avec des représentants du secteur privé ainsi qu'avec d'autres donateurs et parties prenantes, y compris des universitaires, des économistes, des organisations internationales et des organisations non gouvernementales, tous sélectionnés avec l'aide de la délégation de l'UE (voir la liste des entrevues à l'[annexe III](#));
- e) des visites sur les lieux d'activités ayant bénéficié d'un soutien de l'UE et représentant, en valeur, 53 % des actions financées au titre du 10^e FED au Kenya.

22 Nous avons examiné la programmation de l'aide relevant du 11^e FED (2014-2020). Pour situer nos évaluations dans un contexte propre au pays, nous avons observé les tendances du Kenya sur le plan économique et sur celui du développement humain, en mettant en évidence les domaines présentant un potentiel ainsi que les principaux freins à son développement économique et à une réduction durable de la pauvreté. Nous nous sommes également intéressés aux expériences vécues par d'autres pays.

23 Nous avons examiné les résultats de projets financés dans le cadre du 10^e FED (2008-2013) parce qu'au moment de notre audit, les résultats des projets financés au titre du 11^e FED n'étaient pas encore disponibles. Nous avons sélectionné, pour le 10^e FED, les mêmes secteurs prioritaires que pour le 11^e FED. Le [tableau 2](#) présente les projets couverts par l'audit.

Tableau 2 – Couverture d'audit

		Montant contrôlé relevant du 10 ^e FED (Mio EUR)	Couverture d'audit en % du secteur	Financement du 10 ^e FED par secteur (Mio EUR)
Infrastructures	Route Merille-Marsabit	88,2	49 %	178,6
	Routes touristiques (pont sur la rivière Galana)	13,0	7 %	
	Routes urbaines	31,0	17 %	
	Total audité pour le volet Infrastructures	132,2	74 %	
Agriculture et développement rural	Programme pour l'amélioration de la culture céréalière au Kenya	27,1	16 %	167,2
	Projet de recherche sur la productivité de l'agriculture	4,0	2 %	
	Productivité et rentabilité accrues ainsi que bonnes pratiques agricoles dans les zones TASA	9,5	6 %	
	Projet Fonds d'urgence pour la sécheresse	9,7	6 %	
	Gestion de la sécheresse dans les zones TASA	11,8	7 %	
	Projets d'aide à la subsistance dans les zones TASA	1,7	1 %	
	Total audité pour le volet Agriculture	63,8	38 %	
Gouvernance, commerce et coopération	Programme Normes et accès au marché (SMAP)	12,1	27 %	45,6
	Total audité pour le volet Gouvernance	12,1	27 %	
Total 10^e FED		208,1	53 %	391,4

Source: Cour des comptes européenne.

24 Pour ces projets, nous avons évalué si les résultats de l'aide de l'UE au Kenya pouvaient être démontrés du point de vue¹⁵:

- des réalisations: ce qui est produit ou accompli avec les moyens (intrants, activités et processus) affectés à une intervention (par exemple, de nouvelles routes);

¹⁵ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 21/2015: «Analyse des risques liés à une approche axée sur les résultats pour les actions de développement et de coopération de l'UE».

- des effets: changements qui résultent de la mise en œuvre d'une intervention (par exemple, amélioration de l'accessibilité à une zone grâce à la construction d'une route);
- des impacts: conséquences socio-économiques à long terme qui peuvent être observées après l'achèvement d'une intervention.

Observations

La Commission et le SEAE ont alloué des fonds au Kenya en s'alignant sur le programme pour le changement, mais le processus ne prévoyait pas d'évaluation spécifique des objectifs du pays en matière de développement et des obstacles à surmonter pour les atteindre

25 Le rôle de l'aide internationale au développement est d'appuyer les efforts déployés par le pays lui-même pour se développer. Comme l'indique le programme pour le changement, l'UE doit moduler son aide au développement en fonction des besoins du pays, de ses capacités, de ses engagements, de ses résultats et de l'impact potentiel de l'aide de l'UE¹⁶. Cela suppose une analyse approfondie des besoins du pays et de son engagement en faveur du développement et du changement.

26 Nous nous sommes donc employés à établir si la Commission et le SEAE avaient procédé, au moment de décider du montant global du financement relevant du 11^e FED (2014-2020), à une évaluation rigoureuse des besoins du Kenya, de sa capacité à utiliser ou «absorber» l'aide, de sa volonté de procéder à des réformes et de sa performance passée. Nous avons également cherché à déterminer s'ils avaient tenu compte des contributions apportées au Kenya par les États membres de l'UE (y compris sous la forme d'aides directes) et par d'autres donateurs.

La Commission a alloué 90 % du financement revenant au Kenya au titre du FED en utilisant l'approche standard appliquée à l'ensemble des pays ACP

27 En principe, tous les pays ACP sont éligibles à un financement dans le cadre de l'accord de Cotonou (voir point **11**). Pour le 11^e FED, la première phase de la procédure d'allocation a donc consisté à répartir le montant total du financement (15 milliards d'euros) entre les 75 pays éligibles. Cette répartition s'est déroulée en trois grandes étapes: a) l'utilisation d'une formule dans un tableur, avec des données par pays comparables et actualisées, b) un ajustement qualitatif et c) d'autres ajustements à la suite d'une réunion du comité du FED:

¹⁶ Programme pour le changement, p. 11.

- a) cinq indicateurs ont été pris en compte dans la **formule**: la population, le revenu national brut par habitant, l'indice de capital humain, l'indice de vulnérabilité économique et les indicateurs mondiaux de la gouvernance, les trois derniers étant des indicateurs composites. Les indicateurs ont tous été normalisés de manière à être ramenés à une échelle allant de 1 à 6 (à l'exception de celui concernant la population, ramené à une échelle allant de 0 à 6,3). Ils ont ensuite été multipliés entre eux;
- b) puis, la Commission a procédé à un **ajustement qualitatif** afin de tenir compte des aspects que la formule permettait difficilement de quantifier, notamment l'impact potentiel. Ces ajustements ont représenté 7,5 % du montant total initial;
- c) un échange de vues entre États membres a eu lieu lors de la **réunion du comité du FED** de septembre 2013 et a entraîné de nouveaux ajustements de 3 % du total initial. Ces ajustements traduisent des préoccupations diverses, telles que les modifications apportées par rapport au FED précédent ou la situation politique et sécuritaire.

28 Dans l'accord de Cotonou, il est préconisé de fonder les dotations par pays «sur des critères standards, objectifs et transparents de besoins et de performance». La formule appliquée par la Commission pour les dotations du 11^e FED satisfaisait à cette exigence puisqu'elle s'appuyait sur des indicateurs communs disponibles pour tous les pays ACP (voir point **27**, sous **a**)). Bien que ces indicateurs reflètent l'ampleur des besoins des différents pays, ils ne renseignent pas sur ce que sont concrètement ces besoins ou sur le déficit de financement qu'il faut combler pour les satisfaire.

29 Trois de ces indicateurs (le revenu national brut, l'indice de capital humain et l'indice de vulnérabilité économique) servent de critères pour classer les pays parmi les moins développés. Ils affichent par conséquent des valeurs similaires pour la plupart des pays les moins avancés (PMA). Les indicateurs mondiaux de la gouvernance, les plus utilisés pour mesurer l'impact potentiel, ne montrent pas non plus de variations importantes entre les pays.

30 La Commission et le SEAE ont établi la dotation financière du Kenya sans procéder eux-mêmes à une évaluation spécifique des objectifs du pays en matière de développement et des obstacles à surmonter pour les atteindre. Ils n'ont pas tenu compte non plus des montants des subventions ou des prêts octroyés par d'autres pays ou organisations, ou des objectifs associés à ces dotations ou prêts.

31 Nous avons également constaté que le processus d'allocation de l'aide ne permet pas de faire dépendre cette dernière de la performance ou de la gouvernance du pays bénéficiaire, ni de sa volonté de mener des réformes structurelles ou de contrôler la corruption. À titre d'exemple, même si le Kenya faisait partie des 21 % des pays les plus mal classés selon l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International, nous n'avons trouvé aucun élément attestant que cela avait conduit l'UE à subordonner l'octroi de ressources du FED dans ce pays au respect de conditions supplémentaires. Le Kenya a continué à bénéficier d'un niveau de financement équivalent à celui qu'il avait obtenu au titre du FED précédent. L'[annexe IV](#), qui présente un extrait du «Baromètre mondial de la corruption Afrique 2019 – Perceptions et expériences de la corruption par les citoyens» établi par Transparency International, donne un aperçu du problème de la corruption au Kenya.

32 L'application de la formule a donné lieu à une dotation initiale de 395 millions d'euros pour le Kenya. Ce montant est passé à 435 millions d'euros, une augmentation due à l'ampleur de la tâche que représente la réduction de la pauvreté, à l'importance du pays du point de vue de l'intégration et de la stabilité régionales, et à la volonté du gouvernement de déléguer des compétences aux régions. La réunion du comité du FED n'ayant pas débouché sur d'autres changements, l'enveloppe finale s'est élevée à 435 millions d'euros.

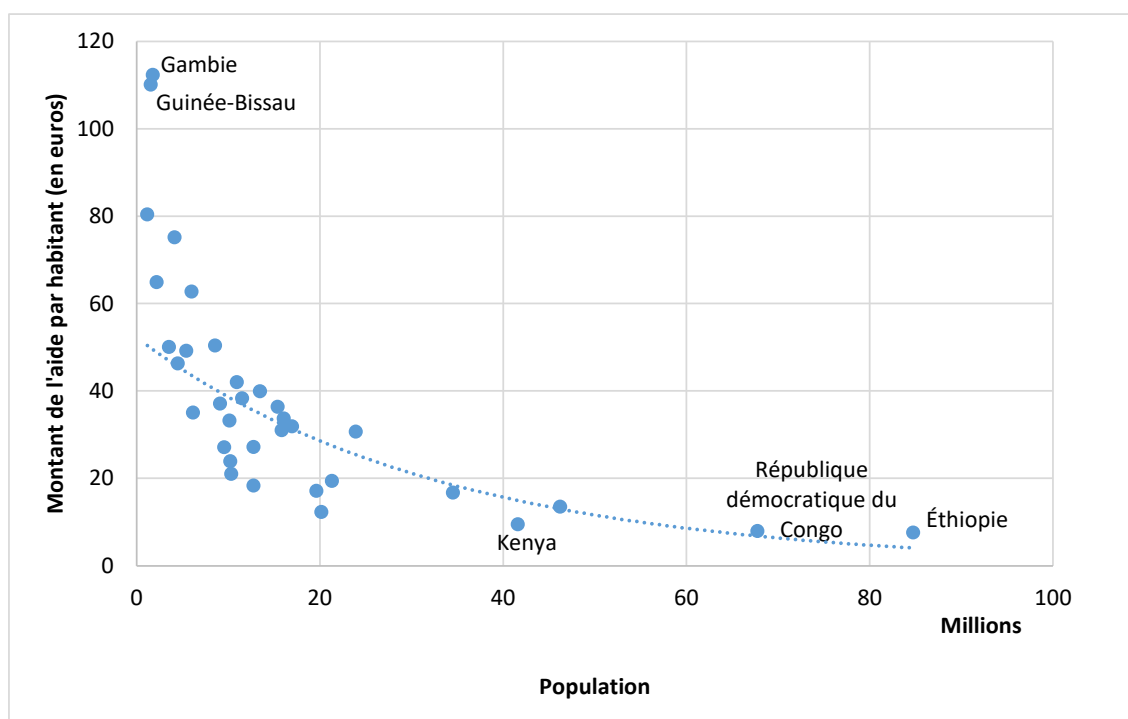
Le financement accordé aux pays qui ont, comme le Kenya, une population importante, est proportionnellement moins élevé

33 Étant donné que la Commission a alloué 90 % des fonds en appliquant simplement la formule, nous en avons examiné plus en détail les implications. Nous avons constaté que, conformément à l'objectif qu'elle s'était fixé, la Commission avait alloué, au titre du 11^e FED, davantage de fonds aux pays les plus pauvres qu'elle ne l'avait fait au titre du 10^e FED. La part de l'enveloppe totale attribuée aux PMA et aux pays à faible revenu (PFR) était de 85 % pour le 11^e FED, contre 80 % pour le 10^e FED.

34 Lorsque la formule de calcul des dotations a été mise au point, l'un des critères employés pour évaluer sa validité était la mesure dans laquelle elle permettait de répliquer les dotations du FED précédent (voir [annexe V](#)). Cette réplique a notamment pu être obtenue en réduisant l'incidence, dans la formule, de l'indicateur relatif à la population, ce qui s'est traduit par une diminution importante du montant de l'aide accordée par personne pour les pays les plus peuplés. À titre d'exemple, l'Éthiopie (85 millions d'habitants) et la République démocratique du Congo (68 millions d'habitants) ont reçu une aide de l'UE représentant moins de 8 euros par

personne, tandis que des pays à plus faible population, comme la Gambie (1,8 million d'habitants) et la Guinée-Bissau (1,5 million d'habitants) ont obtenu l'équivalent de plus de 100 euros par personne. Le Kenya, qui comptait 42 millions d'habitants au moment de la répartition, soit une population relativement substantielle, a reçu 9 euros par personne. La *figure 2* indique le montant des dotations calculées à l'aide de la formule, avant l'ajustement qualitatif.

Figure 2 – Montant de l'aide relevant du 11^e FED, par personne, pour les PMA et les PFR



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la feuille de calcul des dotations de la DG DEVCO (compte non tenu des pays dont la population est inférieure à 1 million d'habitants, afin d'éviter des distorsions¹⁷).

35 La raison pour laquelle les pays plus peuplés ont reçu des aides par personne bien moins importantes est que l'indicateur relatif à la population était plafonné à 40 millions d'habitants¹⁸ et que le chiffre utilisé n'était pas le nombre total d'habitants

¹⁷ Les Tuvalu, par exemple, qui comptent la population la plus faible des PMA (à peine 10 000 habitants), ont bénéficié d'une aide de 380 euros par personne.

¹⁸ Le plafonnement a concerné quatre PMA/PFR (le Kenya, la Tanzanie, la République démocratique du Congo et l'Éthiopie) et un pays à revenu faible ou moyen (PRFM) (le Nigeria).

par pays, mais la racine carrée de ce nombre. L'**encadré 1** montre comment la formule réduit l'impact de la population.

Encadré 1

Comment la formule réduit l'impact de la population

Logiquement, un pays PMA de 80 millions d'habitants devrait avoir des besoins 20 fois supérieurs à ceux d'un pays PMA de 4 millions d'habitants (toutes valeurs étant égales pour les autres indicateurs). Toutefois, en raison du plafonnement de la population à 40 millions et de l'utilisation de la racine carrée du nombre d'habitants, il ne recevra qu'un financement trois fois supérieur.

	Pays A	Pays B
Population (en millions)	80	4
Population plafonnée	40	s.o.
Racine carrée	$\sqrt{40}$	$\sqrt{4}$
Résultat	= 6.3	= 2

36 Même si la population n'était que l'un des cinq indicateurs, de pondération égale, pris en compte dans la formule de calcul des dotations du 11^e FED, elle a eu une incidence notable sur la répartition des ressources entre les PMA. Si la Commission n'avait pas plafonné la population, la majeure partie du financement serait allée aux plus grands.

Il ne ressort pas suffisamment de la programmation du 11^e FED que l'aide est acheminée là où elle est susceptible d'avoir le plus grand impact sur la réduction de la pauvreté

37 L'aide doit servir en priorité à remédier aux problèmes qui entravent le plus le développement du pays bénéficiaire. Pour être efficace, elle doit (associée à d'autres contributions) atteindre une masse critique (c'est-à-dire un volume de ressources humaines et financières suffisant pour produire des résultats notables)¹⁹, mais un pays

¹⁹ Instructions pour la programmation du 11^e Fonds européen de développement (FED) et de l'instrument de financement de la coopération au développement (IDC) pour la période 2014-2020, annexe II, p. 2.

(ou un secteur ou projet) ne devrait pas recevoir plus de fonds qu'il ne peut en absorber.

38 Ces principes sont également inscrits dans le programme pour le changement et les instructions pour la programmation du 11^e FED²⁰. Dans le programme pour le changement, il est souligné que «l'UE doit veiller à cibler ses ressources là où elles s'avèrent les plus nécessaires pour réduire la pauvreté et sont susceptibles d'exercer l'impact le plus élevé»²¹. Selon les instructions pour la programmation, il faut déterminer, au moment de choisir les secteurs bénéficiaires, si l'aide de l'UE atteint, du point de vue des connaissances, des ressources humaines ou des ressources financières, une masse critique permettant de produire des résultats considérables et mesurables²².

39 Nous avons donc vérifié si la Commission et le SEAE avaient sélectionné au Kenya, pour le 11^e FED, des secteurs prioritaires où l'aide était a) susceptible d'avoir le plus grand impact sur la réduction de la pauvreté et b) suffisamment importante pour produire des résultats notables. Nous avons également cherché à déterminer si la Commission et le SEAE avaient veillé à assurer une coordination efficace avec les États membres de l'UE et les autres donateurs.

40 Le programme pour le changement présente la croissance économique inclusive et durable au service du développement humain comme un élément essentiel pour réduire la pauvreté à long terme, et en fait une de ses priorités. Le développement économique dépend de plusieurs facteurs (la gouvernance, le cadre réglementaire, les infrastructures et le capital humain, social et financier), sur lesquels les donateurs peuvent agir.

Le raisonnement sous-tendant le choix des secteurs n'est pas suffisamment clair

41 La sélection des secteurs a été réalisée conjointement par la Commission et le SEAE. Elle a débouché sur l'approbation, pour chaque pays partenaire, d'un

²⁰ Instructions pour la programmation du 11^e Fonds européen de développement (FED) et de l'instrument de financement de la coopération au développement (IDC) pour la période 2014-2020.

²¹ Programme pour le changement, p. 11.

²² Instructions pour la programmation du 11^e FED et l'IDC, p. 2 de l'annexe II.

programme indicatif pluriannuel signé par le pays concerné. Les secteurs prioritaires inscrits au programme indicatif national (PIN) UE-Kenya 2014-2020 ont bénéficié des fonds suivants:

- a) sécurité alimentaire et résilience face aux chocs climatiques: 190 millions d'euros (44 %);
- b) infrastructures durables: 175 millions d'euros (40 %);
- c) obligation de rendre compte des institutions publiques: 60 millions d'euros (14 %);
- d) mesures de soutien (ne constitue pas un secteur prioritaire): 10 millions d'euros (2 %).

42 Chacun des trois secteurs prioritaires recouvrait un large éventail de domaines. Le secteur «sécurité alimentaire et résilience face aux chocs climatiques», par exemple, comprenait la modification des pratiques des petits exploitants agricoles, la gouvernance foncière, les situations d'urgence liées à la sécheresse, les indemnités pour les victimes de la sécheresse et les infrastructures communautaires à l'épreuve des aléas climatiques. Le secteur des «infrastructures durables» couvrait les infrastructures de transport et l'énergie, et celui de l'«obligation de rendre compte des institutions publiques», les élections, la gestion des finances publiques, l'administration de la justice, l'assistance juridique et les peines de substitution à l'emprisonnement. Réparti entre des domaines aussi nombreux, le financement octroyé au Kenya risque de n'atteindre dans aucun secteur la masse critique nécessaire pour obtenir des résultats notables.

43 Pour choisir les secteurs, la Commission s'est appuyée sur le plan national de développement du Kenya («Vision 2030») et sur ses programmes de mise en œuvre, appelés «plans à moyen terme»²³. Ces documents portent sur un grand nombre de domaines tant à caractère social, tels que le sport, le logement et l'égalité hommes-femmes, qu'à caractère économique, comme le tourisme, les services financiers et le commerce. La Commission aurait donc pu choisir bien d'autres secteurs prioritaires tout en restant dans l'esprit de Vision 2030.

²³ «Vision 2030» a été adopté le 10 juin 2008 et couvre la période 2008-2030. Les plans à moyen terme sont quinquennaux. Le deuxième couvre la période 2013-2017, soit à peu près la même que le 11^e FED.

44 Le PIN kényan donnait les raisons pour lesquelles les secteurs prioritaires sélectionnés étaient jugés importants. Par contre, il ne comprenait d'évaluation exhaustive ni du potentiel de réduction de la pauvreté présenté par d'autres secteurs ni de la capacité de l'UE à exercer une action à cet égard. Nous n'avons pas trouvé non plus d'éléments attestant l'existence d'une telle évaluation en dehors du PIN. Il est dès lors difficile de savoir pourquoi la Commission et le SEAE ont estimé qu'apporter un soutien aux secteurs sélectionnés plutôt qu'à d'autres aiderait davantage le Kenya à réduire sa pauvreté.

45 La Commission et le SEAE n'ont pas expliqué pourquoi ils avaient choisi de ne pas soutenir directement l'industrie manufacturière. Les économies qui ont connu des avancées considérables en matière de développement sont nombreuses à avoir subi une transformation: d'agricoles, elles sont devenues industrielles²⁴. Cette transformation ne s'est pas produite au Kenya: l'agriculture compte toujours pour un tiers du PIB du pays tandis que l'industrie manufacturière n'en représente que 10 %, la même proportion qu'il y a 40 ans²⁵. L'industrie manufacturière présente un fort potentiel pour ce qui est de créer des emplois (y compris pour les personnes peu qualifiées), d'améliorer la balance commerciale du pays et de stimuler d'autres secteurs comme l'agriculture et la gestion des ressources naturelles²⁶.

46 D'après la Banque mondiale, le Kenya est une nation entrepreneuriale, pourvue d'une base manufacturière²⁷. Il est donc probable qu'une action systématique visant à éliminer les problèmes structurels dans ce secteur générerait, à terme, une croissance économique. Il convient de souligner également que, comme cela a été confirmé par la suite, l'essor du secteur manufacturier est l'une des priorités définies dans le dernier plan directeur du président kényan en faveur du développement, le «Big Four Agenda», un programme reposant sur quatre projets phares. En outre, la croissance

²⁴ Voir: Simone Raudino, *Development Aid and Sustainable Economic Growth in Africa*, chapitre 3, p. 79-129; Uchenna R. Efobi et Simplicie Asongu (éd.), *Financing Sustainable Development in Africa*, p. 421-450; Carol Newman (éd.), *Manufacturing transformation*, p. 1-23.

²⁵ Dianah Ngui, Jacob Chege et Peter Kimuyu, «Kenya's Industrial Development», dans *Manufacturing Transformation*, éd. Carol Newman, p. 80.

²⁶ Carol Newman, etc. (éd.), *Manufacturing transformation*, p. 5. Voir également: Uchenna R. Efobi et Simplicie Asongu (éd.), *Financing Sustainable Development in Africa*, p. 428 et 429;

²⁷ Groupe de la Banque mondiale (2016): *Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, p. xvii et vii.

démographique et l'urbanisation rapides s'accompagnent d'une augmentation de la demande d'emplois chez les jeunes, dans les villes et aux alentours. Si cette demande n'était pas satisfaite, cela pourrait générer de nouvelles difficultés d'ordre social.

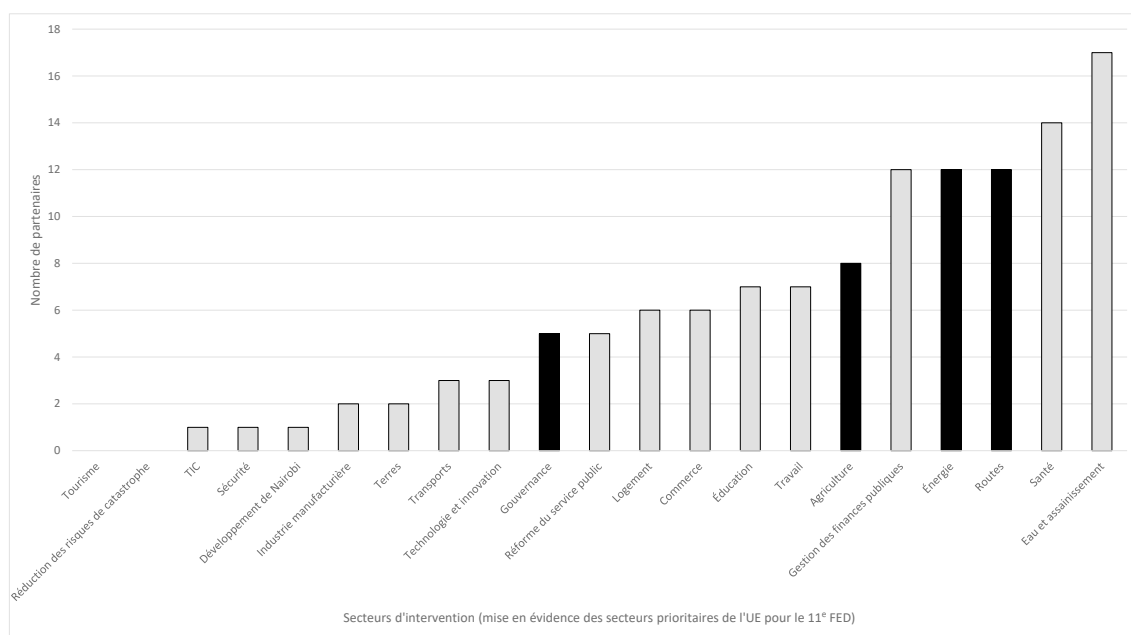
47 Le secteur kényan des TIC, qui a connu une croissance de 10,9 % en 2017²⁸, relève du même cas de figure, dans un pays connu pour sa capacité à offrir des services innovants. En collaboration avec le secteur privé, le gouvernement kényan a entrepris d'ériger, depuis 2008, une ville technologique appelée «Konza Technopolis» qui accueillera un nouvel institut universitaire de technologie et des entreprises spécialisées dans les TIC, l'ingénierie et la biotechnologie. Cette nouvelle ville, qui nécessite encore des investissements considérables dans les infrastructures, est appelée à devenir une zone économique spéciale pourvue de toutes les installations nécessaires (logements, hôpitaux, etc.). L'innovation et l'économie numérique ont la capacité d'augmenter les exportations à haute valeur ajoutée et de créer des emplois, ce qui explique pourquoi les pays développés consacrent des fonds publics à leur promotion.

La coordination des donateurs, quoiqu'appréciable, n'a eu qu'une incidence limitée sur le choix des secteurs prioritaires

48 Dans le PIN, la Commission décrit certaines activités destinées à coordonner son action avec celles d'autres donateurs (en l'occurrence, des groupes de travail sectoriels au niveau des donateurs et un dialogue politique conjoint). Le document contient également une matrice indiquant les secteurs dans lesquels interviennent les autres donateurs, y compris les pays hors UE. La *figure 3* donne un aperçu de cette matrice en faisant ressortir les secteurs prioritaires du 11^e FED. Cependant, nous n'avons trouvé aucun élément attestant que la coordination avec les autres donateurs avait eu une incidence sur le choix des secteurs opéré par la Commission.

²⁸ Banque africaine de développement, *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, p. 9.

Figure 3 – Aperçu schématique de la matrice des donateurs



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du PIN EU-Kenya 2014-2020.

49 Par ailleurs, la Commission a réalisé, avec neuf États membres et la Banque européenne d'investissement (BEI), un exercice de programmation conjointe qui a débouché sur la publication, en mai 2015, d'une stratégie de coopération conjointe destinée à soutenir le plan à moyen terme 2014-2017 du Kenya (*EU Joint Cooperation Strategy in support of Kenya's Medium-Term Plan 2014-2017*). Cette première stratégie de coopération conjointe de l'UE établissait la répartition des tâches prévues pour quatre secteurs prioritaires de la programmation conjointe de l'UE pour la période 2014-2017. Toutefois, étant donné que la stratégie suit la période de mise en œuvre des plans quinquennaux à moyen terme, cette stratégie conjointe n'a été publiée qu'en mai 2015, près d'un an après le PIN, et n'a donc pas influencé le choix de la Commission concernant les secteurs prioritaires.

50 Sur les dix États membres qui ont une représentation au Kenya, huit interviennent dans le secteur des infrastructures, et sept dans celui des transports, dans celui de l'énergie ou dans les deux. Selon des estimations figurant dans la stratégie conjointe 2018-2022²⁹, le montant total des contributions de l'UE, de la BEI et des États membres donateurs en faveur du secteur des infrastructures pourrait atteindre 2 353,4 millions d'euros pour la période quinquennale (soit 470,68 millions d'euros par an). Ce montant comprend également les contributions en faveur des sous-secteurs de l'approvisionnement en eau/de l'assainissement et du logement,

²⁹ *European Joint Cooperation Strategy with Kenya 2018-2022.*

dans lesquels l'UE n'intervient pas. La majeure partie, voire la totalité, du financement octroyé par les autres donateurs le sera sous la forme de prêts.

Les actions en faveur de la croissance et de la productivité ont été renforcées, mais le soutien au secteur a été centré sur les petits exploitants agricoles et les régions TASA

51 Le secteur prioritaire «sécurité alimentaire et résilience face aux chocs climatiques» est axé sur la population rurale du Kenya, et soutient des actions visant:

- 1) à renforcer les systèmes mis en place pour atténuer les conséquences négatives des futurs épisodes de sécheresse;
- 2) à transformer le modèle agricole des petits exploitants en les faisant passer de l'agriculture de subsistance à l'agriculture commerciale;
- 3) à développer des infrastructures à l'épreuve des aléas climatiques et à améliorer la gouvernance foncière afin de garantir la paix et la sécurité.

52 Fin janvier 2020, 85 % des fonds alloués à ce secteur avaient fait l'objet de contrats. L'*annexe VII* donne une vue plus détaillée des six actions financées à ce titre. La plus importante est «Agri-Fi», un programme doté de 45 millions d'euros, dont 20 millions d'euros de subventions en faveur des entreprises et 10 millions en financement mixte avec la BEI. Elle soutiendra le développement et l'utilisation de nouveaux services devant aider les petits exploitants agricoles à apporter une valeur ajoutée à leurs produits et à les commercialiser. La deuxième action par ordre d'importance est «Agri-biz», un programme doté de 43,5 millions d'euros, dont 20 millions d'euros seront combinés avec des crédits de la Banque africaine de développement. Elle sera également cofinancée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par l'Agence danoise pour le développement international (Danida). Le programme vise à soutenir le développement des entreprises et la création d'emplois destinés aux jeunes et aux femmes dans les zones rurales.

53 Trois projets, dotés respectivement de 20, 30 et 30,5 millions d'euros, relèvent de la stratégie du gouvernement kényan visant à «mettre fin aux situations d'urgence liées à la sécheresse». L'un d'eux est consacré au soutien de la gestion des risques de sécheresse et de la coordination en la matière, un autre aux infrastructures à l'épreuve des aléas climatiques pour l'amélioration de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement dans les régions TASA, et le troisième vise à soutenir la résilience des

moyens de subsistance et la gestion des risques de sécheresse. Le projet de 16,5 millions d'euros, destiné à soutenir le processus de transformation du secteur agricole et de décentralisation de la gouvernance foncière, relève également de ce secteur prioritaire. Il vise à renforcer la sécurité alimentaire des petits exploitants agricoles et des communautés pastorales en améliorant l'accès aux services agricoles et à la terre.

54 Seules 17 % des terres kényanes sont adaptées à la production de cultures et elles sont situées dans des zones qui rassemblent 80 % de la population. Il faut investir massivement dans les systèmes d'irrigation pour augmenter la surface de terres arables et la productivité des champs existants. Dans le même temps, quelque 87 % des agriculteurs kényans exploitent moins de 2 hectares de terres, et 67 % environ, moins d'1 hectare³⁰. Ces petites exploitations n'ont pas la capacité d'obtenir des crédits leur permettant d'investir dans des technologies de production (telles que des machines ou des serres) ou dans d'autres grandes infrastructures.

55 Selon la Banque mondiale, le Kenya perd des revenus importants en n'apportant pas de valeur ajoutée à ses matières premières agricoles³¹. L'industrie agroalimentaire, qui a un fort potentiel concernant l'augmentation des recettes d'exportation et la création d'emplois, dépend d'une production stable. Même si les petits exploitants agricoles accroissent leur productivité et entreprennent de vendre une partie de leur production, ils ne seront pas en mesure d'assurer la stabilité, tant quantitative que qualitative, nécessaire à l'industrie agroalimentaire. Même si certains des projets du 11^e FED sont axés sur l'intégration des petits exploitants dans les chaînes de valeur, le fait que ceux-ci soient aussi nombreux complique la mise en place d'une organisation efficiente de la production agricole aux fins de l'industrie agroalimentaire.

³⁰ Banque mondiale: *Kenya Economic Update*, «*Unbundling the Slack in Private Sector Investment – Transforming Agriculture Sector Productivity and Linkages to Poverty Reduction*», p. 30 et 31.

³¹ *Ibid.*, p. 31.

L'aide en faveur des infrastructures est pertinente, mais les plans ne sont pas réalistes au regard du financement disponible

56 Le secteur prioritaire «infrastructures durables» du PIN comprenait deux sous-secteurs, l'énergie et les transports, assortis d'objectifs spécifiques:

- 1) mettre en place des services énergétiques plus efficaces et plus respectueux de l'environnement qui soient accessibles à tous;
- 2) mettre en place un système de transport plus efficace et plus sûr permettant d'accroître la productivité et de réduire les incidences négatives sur l'environnement.

57 Pour atteindre ces objectifs, le PIN prévoyait plus de 20 initiatives, dont:

- 1) des actions nécessitant des ressources considérables, telles que le renforcement des capacités de production, de transport et de distribution et la mise en place de systèmes hors réseau décentralisés;
- 2) le développement de nouvelles sources d'énergie solaire et éolienne;
- 3) le soutien des programmes d'efficacité énergétique destinés aux ménages (cuisine et éclairage);
- 4) le développement des réseaux de transport (par exemple routes, ports, transports publics, véhicules non motorisés et intermodalité).

58 Nous estimons qu'il est important pour le développement du Kenya de pouvoir répondre aux besoins en infrastructures. Cependant, la dotation de 175 millions d'euros n'est pas assez élevée pour permettre la mise en œuvre de tous les plans indiqués dans le PIN. Les besoins en infrastructures du Kenya représentent 3 milliards de dollars des États-Unis par an pour les transports, et 2 milliards pour l'énergie³². Nous estimons par conséquent que les objectifs du PIN sont irréalistes et que l'enveloppe allouée au secteur prioritaire des infrastructures est insuffisante pour avoir un impact substantiel.

59 Le PIN n'expliquait absolument pas comment cette aide de l'UE de 175 millions d'euros pourrait contribuer à la mise en œuvre de ces plans extrêmement ambitieux. Il

³² Banque africaine de développement, *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, p. 8 et 9.

indiquait seulement en termes généraux que le mode de financement retenu serait une combinaison de subventions de l'UE et de prêts provenant d'institutions financières européennes (y compris la BEI), et que les possibilités de mettre en place des partenariats public-privé (PPP) seraient exploitées. Les représentants de la Commission avec lesquels nous nous sommes entretenus considéraient eux aussi les financements mixtes et les PPP comme des moyens d'obtenir une masse critique. La Commission n'a toutefois pas estimé l'effet de levier escompté du financement mixte, et nous n'avons relevé aucune analyse indiquant de quelle manière les 175 millions d'euros alloués à ce secteur permettraient d'obtenir des résultats notables.

60 En décembre 2019, 85 % des fonds de ce secteur prioritaire avaient fait l'objet de contrats ou avaient été engagés (voir [annexe VII](#)). Ce soutien s'articule en cinq actions, dont quatre contiennent un élément de financement mixte. La plus importante, le programme Mobilité urbaine, doté de 45 millions d'euros, vise à améliorer la durabilité et l'efficacité de la mobilité urbaine au Kenya. Un projet de 30 millions d'euros apportera un soutien pour construire des routes rurales à l'épreuve des aléas climatiques dans les régions TASA et sera mis en œuvre à l'aide d'un financement combiné avec des prêts de l'Agence française de développement (AFD). Le projet consacré au port de Mombasa prévoit un financement mixte de près de 20 millions d'euros avec des prêts de la BEI et vise à augmenter la capacité et l'efficacité du port.

61 Dans le domaine de l'énergie, 32 millions d'euros ont été affectés à la plateforme d'investissement pour l'Afrique dans le but de soutenir le secteur kényan de l'énergie. Jusqu'ici, 7 millions d'euros ont fait l'objet de contrats en financement mixte avec des prêts de l'Agence française de développement, et 25 millions d'euros supplémentaires sont prévus en financement mixte avec des prêts d'une autre institution financière. Cette aide a pour buts: 1) d'augmenter la production durable d'énergie, l'accès à l'énergie et l'efficacité énergétique grâce au soutien du secteur privé et 2) d'accroître la résilience, la stabilité et l'efficacité du réseau électrique kényan. Les secteurs de l'énergie et des transports ont bénéficié en outre de 22 millions d'euros alloués sous la forme d'une subvention et d'une assistance technique destinées à améliorer leur gouvernance.

62 Nos entretiens avec des représentants de la Commission et du SEAE ont permis de confirmer que si le gouvernement kényan avait insisté plus particulièrement pour faire des infrastructures un secteur prioritaire, la décision d'étendre ce dernier à l'énergie relevait davantage de la politique de l'UE. Dans le programme pour le changement, le secteur de l'énergie est considéré comme l'une des principales priorités pour l'aide future de l'UE.

L'aide en faveur de la gouvernance ne ciblait pas directement la lutte contre la corruption

63 Le secteur de l'«obligation de rendre compte des institutions publiques» a bénéficié d'un soutien de 60 millions d'euros, axé sur trois domaines: les élections, la gestion des finances publiques et la justice. Parmi les bénéficiaires des mesures de ce secteur prioritaire figureront également des organisations de la société civile. Fin janvier 2020, 100 % des actions de ce secteur avaient fait l'objet de contrats (voir [annexe VII](#)).

64 Le soutien apporté à l'organisation des élections devait permettre de garantir que, par rapport aux élections antérieures, celles de 2017 présentent des améliorations au niveau de leur préparation, des opérations de vote et du respect de la Constitution. Un montant total de 5 millions d'euros a été octroyé à cette fin.

65 Le soutien en faveur du système judiciaire a pour but de rendre ce dernier accessible à un plus grand nombre de Kényans. Un montant total de 29 millions d'euros a fait l'objet de contrats passés dans le cadre de ce projet, qui vise à améliorer, grâce à l'assistance juridique, l'accès des communautés pauvres et marginalisées à la justice, et à proposer des peines de substitution à l'emprisonnement.

66 Le soutien de la gestion des finances publiques a pour but de renforcer la transparence, tant au niveau central qu'à celui des comtés. L'aide de l'UE, qui prend la forme d'un appui budgétaire, concerne plusieurs éléments du cycle de gestion, comme l'exécution, les comptes, l'audit et le contrôle du budget. Un montant total de 26 millions d'euros a fait l'objet de contrats au titre de cette action, qui comporte un élément d'appui budgétaire de 23,5 millions d'euros et un élément de soutien complémentaire de 2,5 millions d'euros.

67 Ni le PIN ni aucun autre document ne présentaient d'analyse exhaustive de la manière dont l'UE avait choisi les interventions visant à renforcer l'état de droit et, par suite, la gouvernance. À titre d'exemple, nous n'avons trouvé aucune argumentation expliquant pourquoi la Commission et le SEAE avaient sélectionné les peines de substitution à l'emprisonnement et l'assistance légale aux plus démunis. Aucune de ces actions ne visait directement la corruption, alors qu'il a été démontré qu'elle a un effet néfaste sur la croissance, le commerce international, l'ouverture des marchés, les flux d'investissements étrangers, ainsi que la compétitivité et la productivité des

entreprises³³. Selon l'indice de perception de la corruption 2018 établi par Transparency International, le Kenya se situe au 144^e rang (sur 180), c'est-à-dire dans la tranche des 21 % des pays les plus mal classés. Les représentants³⁴ des organisations non gouvernementales avec lesquels nous nous sommes entretenus au Kenya ont presque tous cité la corruption parmi les obstacles les plus importants au développement du pays.

Les projets relevant du 10^e FED ont généralement produit les réalisations et les effets escomptés, mais leur impact sur le développement global du Kenya n'a pas encore été démontré

68 Nous avons examiné un échantillon d'actions entreprises au Kenya correspondant à 53 % des dépenses supportées dans le cadre du 10^e FED (voir [tableau 2](#) et [annexe VI](#)). Nous nous sommes attachés à déterminer si ces actions avaient permis d'obtenir les réalisations, les effets et l'impact escomptés.

Le soutien de l'UE en faveur des routes a permis de faciliter l'accès aux services de base, mais sa contribution au développement économique n'a pas été démontrée

69 Dans le secteur des infrastructures, le projet le plus important était celui de la route Merille-Marsabit, qui a bénéficié de 24,8 % de l'aide convenue (88 millions d'euros) et a été achevé en mai 2017. Le but de ce projet était de promouvoir une croissance économique durable et équitable. Il se reflétait non seulement dans les indicateurs commerciaux et de croissance du PIB, mais aussi dans les indicateurs mesurant le coefficient de Gini (qui rend compte des inégalités), le taux de pauvreté, le taux d'emploi, le confort des passagers et la sécurité routière.

- a) Sur le plan des réalisations, ce projet a permis de poser un revêtement sur 122 km de routes gravillonnées, soit 3 % des 3 600 km de grandes routes de trafic international du Kenya. Il a également permis de moderniser 6 km de routes urbaines dans la ville de Marsabit.

³³ *Integrity risks for international businesses in Kenya*, rapport publié par U4 Anti-Corruption et Transparency International, p. 2-5.

³⁴ Y compris des représentants de la délégation de l'UE au Kenya et d'organisations européennes telles que la Banque européenne d'investissement et la Chambre de commerce allemande.

- b) Pour ce qui est des effets imputables à l'amélioration du revêtement des routes, il a permis de réduire le temps de déplacement. Plusieurs parties prenantes ont raconté comment le trajet de 800 km de Moyale à Nairobi, qui prenait trois jours avec des arrêts à Marsabit et à Isiolo et avec le risque que les véhicules s'embourbent, peut être à présent parcouru en une journée. Les coûts opérationnels ont chuté: les prix de la location de camions et des trajets en bus, par exemple, ont diminué d'un tiers. Le trafic quotidien moyen est passé de 123 véhicules en 2014 à 543 en janvier 2020, ce qui, malgré cette augmentation conséquente, reste faible³⁵.

70 Bien que cela n'ait pas été mesuré, les représentants de l'administration du comté et certaines organisations internationales ont confirmé des améliorations dans l'accès aux services sanitaires et éducatifs ainsi qu'aux produits agricoles. De plus, le corridor régional qui comprend le tronçon routier en question a joué un rôle déterminant dans le renforcement de la sécurité alimentaire de la région³⁶. Le projet a donc permis d'obtenir les effets escomptés sur le plan social, en l'occurrence un meilleur accès aux services de base. Toutefois, aucun élément ne permettait encore d'attester que la route avait favorisé la croissance économique.

71 La route Merille-Marsabit traverse une zone à faible densité de population où la plupart des gens vivent de l'élevage pastoral. Ce mode de vie traditionnel suppose que les gens se déplacent souvent pour trouver des terres adaptées à leurs animaux et qu'ils consomment relativement peu de produits manufacturés. En raison du climat défavorable, la végétation est éparse et les industries sont très peu nombreuses entre Marsabit et Merille ou aux alentours des deux villes.

72 Le tronçon Merille-Marsabit fait partie de l'autoroute qui relie Nairobi, la capitale du Kenya, à Addis-Abeba, la capitale de l'Éthiopie, et il est susceptible d'entraîner une intensification des échanges entre les deux pays. Néanmoins, le fait que cette route

³⁵ À titre de comparaison, 37 000 véhicules de tous types, dont quelque 12 000 poids lourds, parcourent en moyenne chaque jour le tronçon Sabasaba Junction – Makupa Causeway – Changamwe (3,2 km environ). Certains tronçons de la route bordant la zone commerciale, à savoir Miritini – Mazeras – Mariakani (26 km environ), enregistrent une circulation moyenne de 9 500 véhicules par jour, dont 4 300 poids lourds. *Source: Mombasa to Mariakani (A109) Road. Preliminary and Detailed Engineering Design. Environmental and Social Impact Assessment (Esia) Report*, p. 153 et 154.

³⁶ *Study of Kenya – Ethiopia trade corridor: A pathway to agricultural development, regional economic integration and food security*, étude publiée par USAID, 2018, p. 1.

reste relativement peu fréquentée (voir point 69, sous b)) montre que l'état de la route n'était pas le principal frein au développement des échanges. Même si les 543 véhicules du trafic quotidien étaient des camions transportant des marchandises, cela ne représenterait qu'une fraction des volumes transportés au Kenya. Le fait que l'Éthiopie n'était liée par aucun accord commercial régional, d'une part, et la situation sécuritaire instable du côté éthiopien de la frontière, qui rendait peu sûre la traversée de la région, d'autre part, constituaient deux obstacles majeurs aux échanges entre le Kenya et l'Éthiopie³⁷.

Un tiers de l'aide octroyée au Kenya au titre du 10^e FED a servi à soutenir les petits exploitants agricoles des régions TASA, dont l'impact sur l'économie générale du pays est faible

73 L'UE a apporté un financement de 110,7 millions d'euros (soit 32 % de la dotation totale du Kenya) aux régions TASA, dans lesquelles le pastoralisme et l'agropastoralisme jouent un rôle prépondérant. Les comtés TASA accueillent 51 % de la population totale du Kenya et 56 % des plus démunis, une catégorie dans laquelle sont rangés ceux qui vivent avec moins de 30 euros par mois en zone rurale, et moins de 60 euros par mois en zone urbaine³⁸.

74 Le projet «bonnes pratiques agricoles» visait à améliorer les connaissances des petits exploitants des zones arides et semi-arides en matière d'agriculture de conservation et de bonnes pratiques agricoles, ainsi qu'à mettre en place des liens avec les marchés et à renforcer la sécurité alimentaire.

- a) En ce qui concerne les réalisations, 40 000 exploitants (soit 0,42 % de l'ensemble des exploitants kényans) appliquent désormais les nouvelles méthodes.
- b) Pour ce qui est des effets obtenus, les rendements moyens à l'hectare des agriculteurs qui appliquent ces méthodes ont augmenté de 121 % pour les céréales et de 98 % pour les légumineuses, tandis que les coûts de production ont diminué respectivement de 22 % et de 19 %. Une fois établies, les bonnes pratiques agricoles ne dépendent pas de nouvelles sources de financement pour continuer à produire des résultats, ce qui confère au projet un caractère particulièrement durable.

³⁷ Ibid., p. 43 et 22.

³⁸ Bureau national des statistiques du Kenya, *Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016*, p. 44, 46 et 49.

75 L'autorité nationale de gestion de la sécheresse a mis en œuvre des projets visant à améliorer la résilience des communautés TASA face à la sécheresse.

- a) Du point de vue de leurs réalisations, ces projets ont favorisé la mise en place d'outils de prévention et renforcé les capacités locales à gérer de manière efficiente les épisodes de sécheresse, et ce, grâce à la mise en œuvre, dans 10 comtés, de 10 projets stratégiques de préparation.
- b) Pour ce qui est des effets, ces projets ont limité les conséquences mortelles des sécheresses. D'après l'autorité nationale de gestion de la sécheresse, la mortalité du bétail déclarée dans certains comtés était bien inférieure aux 70 % enregistrés lors de la précédente sécheresse de 2009-2011. Les comtés de Marsabit et de Samburu, par exemple, ont fait état de taux de mortalité du bétail allant de 20 % à 40 %, tandis que le comté d'Isiolo n'a signalé aucun décès.

76 En ce qui concerne l'impact, ces projets ont permis de renforcer la sécurité alimentaire dans les zones TASA et ont aidé le Kenya à améliorer son classement selon l'indice de la faim dans le monde. En 2018, la note du Kenya était de 23,2, contre 28,0 en 2010. Cependant, la production agricole des petits exploitants des zones TASA sert le plus souvent à la consommation propre. Ces progrès pourraient n'avoir qu'un impact limité sur le développement général du pays.

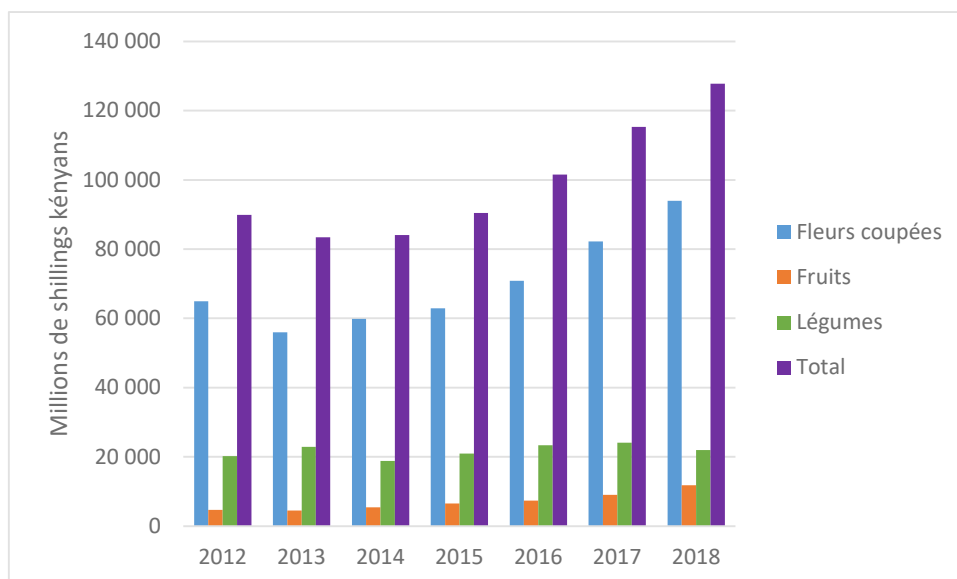
Le SMAP a contribué à l'augmentation des exportations de produits horticoles

77 Le programme Normes et accès au marché (SMAP) était destiné à renforcer la compétitivité des produits horticoles kényans et leur accès au marché grâce à une sécurité alimentaire accrue. L'une des réalisations était la fourniture de matériel dont le service d'inspection phytosanitaire kényan (KEPHIS, pour *Kenya Plant Health Inspection Service*) avait besoin pour effectuer des analyses de laboratoire. Parmi les effets du programme figurait le retrait des haricots verts de la liste des exportations vers l'UE soumises à des restrictions. Un autre effet, qui profite aux producteurs de mangues, est la mise en place, actuellement en cours, d'une zone dépourvue de mouches à fruits.

78 Nous avons constaté que le SMAP avait eu des répercussions positives sur le volume des exportations et sur le développement économique. Un investissement de 12,1 millions d'euros (soit 3 % du financement total) a servi à soutenir une institution qui joue un rôle précis et indispensable dans l'exportation des produits agricoles. Les

exportations de produits horticoles ont augmenté ces dernières années. Si ces progrès ne sont pas imputables au seul SMAP, il y a certainement contribué. Par ailleurs, l'augmentation des volumes exportés indique que les produits horticoles kényans présentent un potentiel à cet égard et que le KEPHIS les aide à le réaliser. La [figure 4](#) montre l'augmentation des exportations de produits horticoles.

Figure 4 – Augmentation des exportations de produits horticoles



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données du KEPHIS.

Conclusions et recommandations

79 Nous avons centré notre audit sur l'efficacité de l'aide bilatérale au développement apportée au Kenya au titre du FED, qui représente la principale source de financement de l'UE dans ce pays. Nous avons examiné si la Commission et le SEAE faisaient un usage efficace du FED et ciblaient les domaines dans lesquels ce dernier était le plus à même de contribuer à réduire la pauvreté au Kenya. Nous concluons que la Commission et le SEAE n'ont pas démontré que l'aide accordée par l'UE au Kenya était suffisamment fondée sur les besoins spécifiques du pays, ni qu'elle était acheminée là où elle était susceptible d'avoir le plus grand impact sur la réduction de la pauvreté. Nous avons également constaté que les actions financées par l'UE que nous avons examinées et qui relevaient du 10^e FED avaient produit les réalisations et les effets escomptés, mais que l'impact sur le développement général du Kenya n'était pas encore démontré.

80 Les fonds octroyés au Kenya au titre du 11^e FED s'élevaient à 435 millions d'euros, soit l'équivalent de 0,6 % environ des recettes fiscales du pays. La Commission et le SEAE ont alloué quelque 90 % du financement destiné au Kenya en appliquant une formule, sans procéder eux-mêmes à une évaluation spécifique des objectifs du pays en matière de développement et des obstacles à surmonter pour les atteindre. Ils n'ont pas non plus tenu compte, pour les dotations par pays, des subventions ou des prêts d'autres donateurs.

81 Le processus d'allocation des fonds au titre du FED a pris en compte les indicateurs mondiaux de la gouvernance, mais il ne permettait pas de faire dépendre cette aide des progrès réalisés par les pays bénéficiaires en ce qui concerne leur performance, leur gouvernance ou leur volonté d'engager des réformes structurelles ou de contrôler la corruption. Bien que le Kenya ait peu progressé dans la promotion de l'état de droit et dans la lutte contre la corruption ces dernières décennies, nous n'avons trouvé aucun élément attestant que cela avait incité l'UE à assortir l'octroi de fonds du FED à ce pays de conditions supplémentaires.

82 Nous avons constaté que, conformément à l'objectif qu'elle s'était fixé, la Commission avait alloué, au titre du 11^e FED, davantage de fonds aux pays les plus pauvres qu'elle ne l'avait fait au titre du 10^e FED. La part de l'enveloppe totale obtenue par les PMA et par les pays à faible revenu (PFR) était de 85 %, contre 80 % pour le 10^e FED.

83 Toutefois, avec la formule de calcul des dotations, l'aide allouée par habitant était moindre pour les pays les plus peuplés. La raison en est que l'indicateur relatif à la population était plafonné à 40 millions d'habitants et que le chiffre utilisé n'était pas le nombre total d'habitants par pays, mais la racine carrée de ce nombre. Si la Commission n'avait pas appliqué ce plafond, la majeure partie du financement serait allée aux pays les plus grands (voir points [25](#) à [36](#)).

Recommandation n° 1 – Reconsidérer l'approche suivie pour allouer l'aide au développement de l'UE

S'appuyant sur l'exemple du Kenya, la Commission et le SEAE devraient:

- a) examiner la méthode appliquée par l'UE pour répartir le financement entre les pays ACP, en faisant intervenir le cas échéant le Parlement, le Conseil et les États membres;
- b) introduire des conditions particulières afin d'établir un lien manifeste entre les dotations financières, la performance passée du pays et la volonté du gouvernement d'engager des réformes structurelles, y compris pour garantir l'état de droit.

Quand? D'ici à la fin de 2022.

84 Même si les financements disponibles ne couvraient qu'une petite partie des besoins en développement du Kenya, les fonds ont été répartis entre de nombreux domaines, dont l'agriculture, les urgences liées à la sécheresse, les infrastructures de transport et d'énergie, les élections, la gestion des finances publiques et le système judiciaire. Le PIN du Kenya pour la période 2014-2020 ne comprenait aucune évaluation visant à déterminer si et comment les fonds du FED alloués à ces domaines atteindraient une masse critique suffisante pour obtenir des résultats notables. Il n'indiquait pas non plus en quoi le fait de soutenir les secteurs sélectionnés plutôt que d'autres aiderait davantage le Kenya à réduire sa pauvreté (voir points [41](#) à [44](#)).

Recommandation n° 2 – Évaluer la masse critique lors de la sélection des secteurs prioritaires du Kenya

La Commission et le SEAE devraient déterminer si les montants alloués à un secteur prioritaire donné et répartis au sein de celui-ci sont susceptibles d'atteindre une masse

critique suffisante pour permettre l'obtention de résultats notables, et expliquer de quelle manière.

Quand? D'ici à la fin de 2022.

85 À titre d'exemple, nous n'avons trouvé aucun raisonnement motivant le choix de la Commission et du SEAE de ne pas soutenir directement l'industrie manufacturière. Les économies qui ont connu des avancées considérables en matière de développement sont nombreuses à avoir subi une transformation: d'agricoles, elles sont devenues industrielles. Cette transformation ne s'est pas produite au Kenya: l'agriculture compte toujours pour un tiers du PIB du pays tandis que l'industrie manufacturière n'en représente que 10 %, la même proportion qu'il y a 40 ans. Le secteur kényan des TIC, qui a connu une croissance de 10,9 % en 2017, relève du même cas de figure, dans un pays connu pour sa capacité à offrir des services innovants (voir points [45](#) à [47](#)).

86 La plus importante enveloppe financière du 11^e FED, qui s'élevait à 190 millions d'euros (44 % du total), a été affectée au secteur prioritaire «sécurité alimentaire et résilience face aux chocs climatiques». Dans ce secteur, la majeure partie de l'aide est allée aux communautés vivant sur les TASA et aux petits exploitants agricoles, le but étant de leur assurer une sécurité alimentaire et des revenus plus élevés. Une telle aide améliore probablement le niveau de vie de ces communautés, mais ne favorise pas la commercialisation des produits agricoles ou l'expansion de l'industrie agroalimentaire (voir points [51](#) à [55](#)).

87 Le secteur des infrastructures a été doté de 175 millions d'euros dans le cadre du PIN, qui a fait état de plusieurs ambitions dont certaines exigeantes en ressources, comme le développement de nouvelles sources d'énergie solaire et éolienne ou celui des réseaux de transport (les routes et les ports, par exemple). Sans remettre en cause l'importance de ces plans, nous estimons que le montant alloué est trop faible pour permettre leur mise en œuvre intégrale ou pour influencer notablement le développement du secteur (voir points [56](#) à [62](#)).

88 Le secteur de l'«obligation de rendre compte des institutions publiques» a bénéficié d'un soutien de 60 millions d'euros, axé sur trois systèmes: les élections, la gestion des finances publiques et la justice. Bien que la corruption et un état de droit défaillant soient considérés comme de sérieux obstacles au développement du Kenya, l'aide de l'UE ne s'y attaque pas directement. Nous n'avons trouvé aucun élément expliquant pourquoi le financement ciblait les peines de substitution à

l'emprisonnement et l'assistance légale aux plus démunis plutôt que la lutte directe contre la corruption (voir points 63 à 67).

89 Nous avons également examiné un échantillon d'actions entreprises au Kenya représentant 53 % des dépenses supportées dans le cadre du 10^e FED, et nous nous sommes attachés à déterminer si elles avaient permis d'obtenir les réalisations, les effets et l'impact escomptés. Bien que ces projets aient généralement produit les réalisations et les effets escomptés, nous n'avons relevé aucun élément probant attestant qu'ils avaient eu un impact tangible sur le développement général du pays (voir points 45 à 78).

Recommandation n 3 – Accorder, dans le cas du Kenya, la priorité au développement économique durable et à l'état de droit

La Commission et le SEAE devraient accorder la priorité aux secteurs ayant la capacité d'attirer des investissements directs étrangers, de créer des emplois et d'augmenter les exportations, ainsi qu'aux actions visant à soutenir l'état de droit, y compris la lutte contre la corruption.

Quand? D'ici à la fin de 2022.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M^{me} Bettina JAKOBSEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 16 juin 2020.

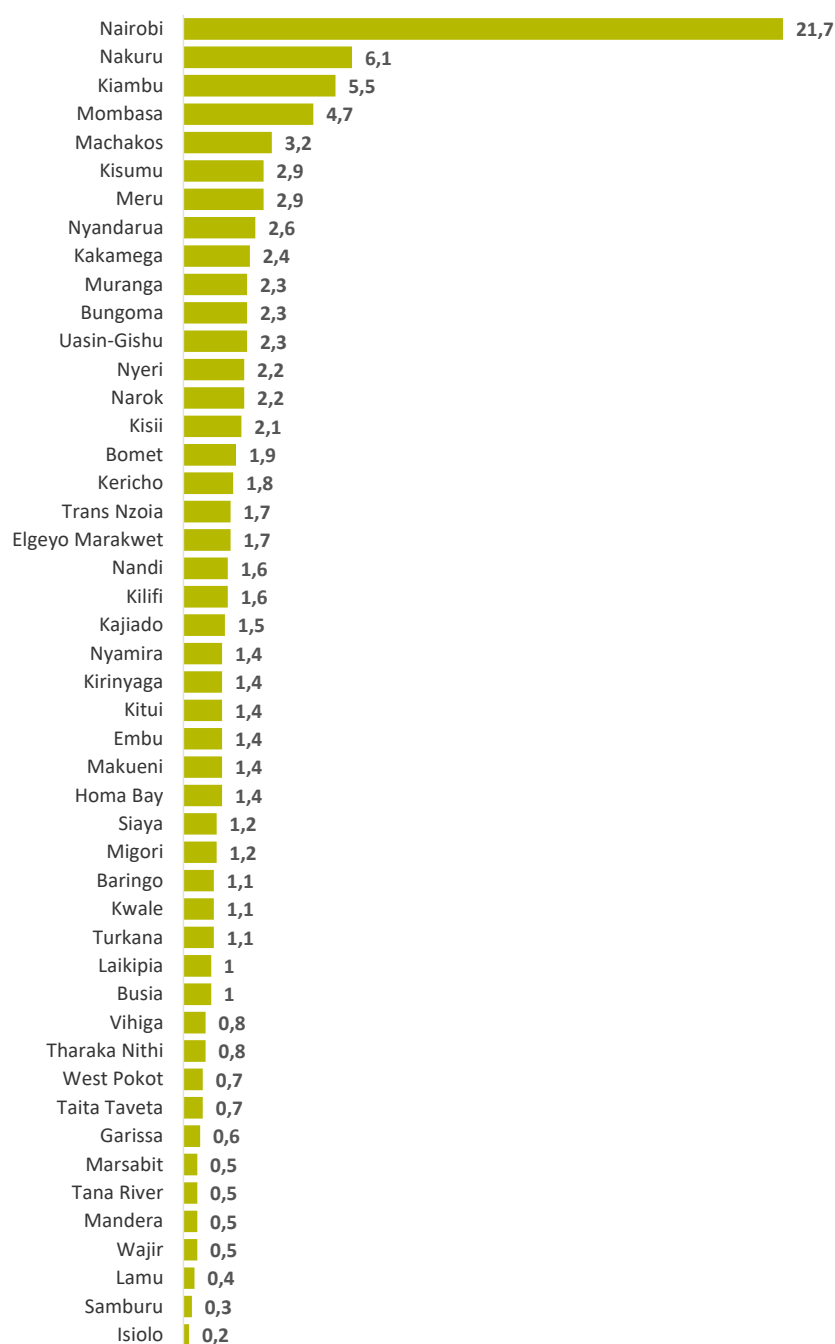
Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE
Président

Annexes

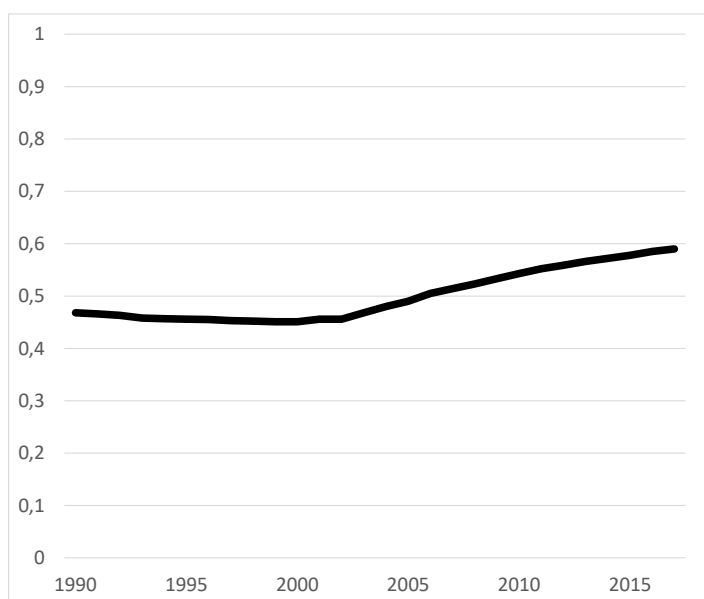
Annexe I – Indicateurs du développement humain au Kenya

Figure 5a – Contribution de chaque comté au produit intérieur brut du Kenya (moyenne de la période 2013-2017)



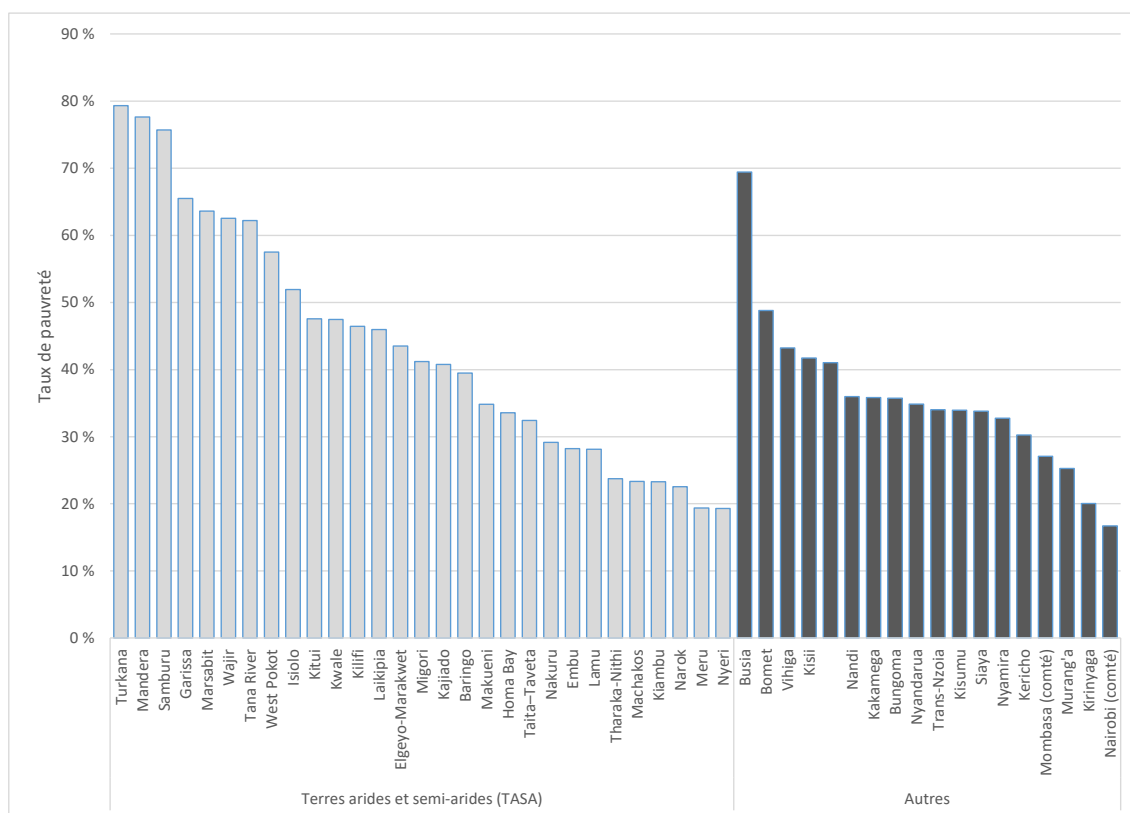
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Banque mondiale.

Figure 5b – Indice de développement humain



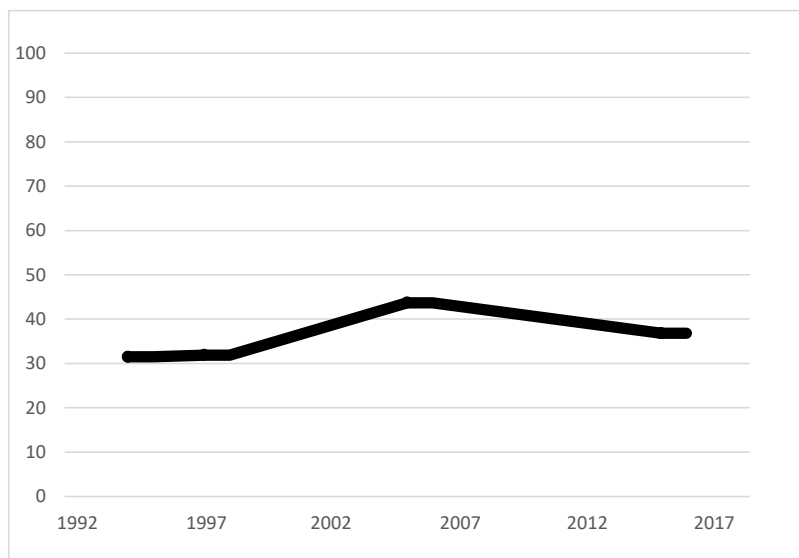
Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document «Indices et indicateurs de développement humain – Mise à jour statistique 2018» du PNUC.

Figure 5c – Taux de pauvreté au Kenya



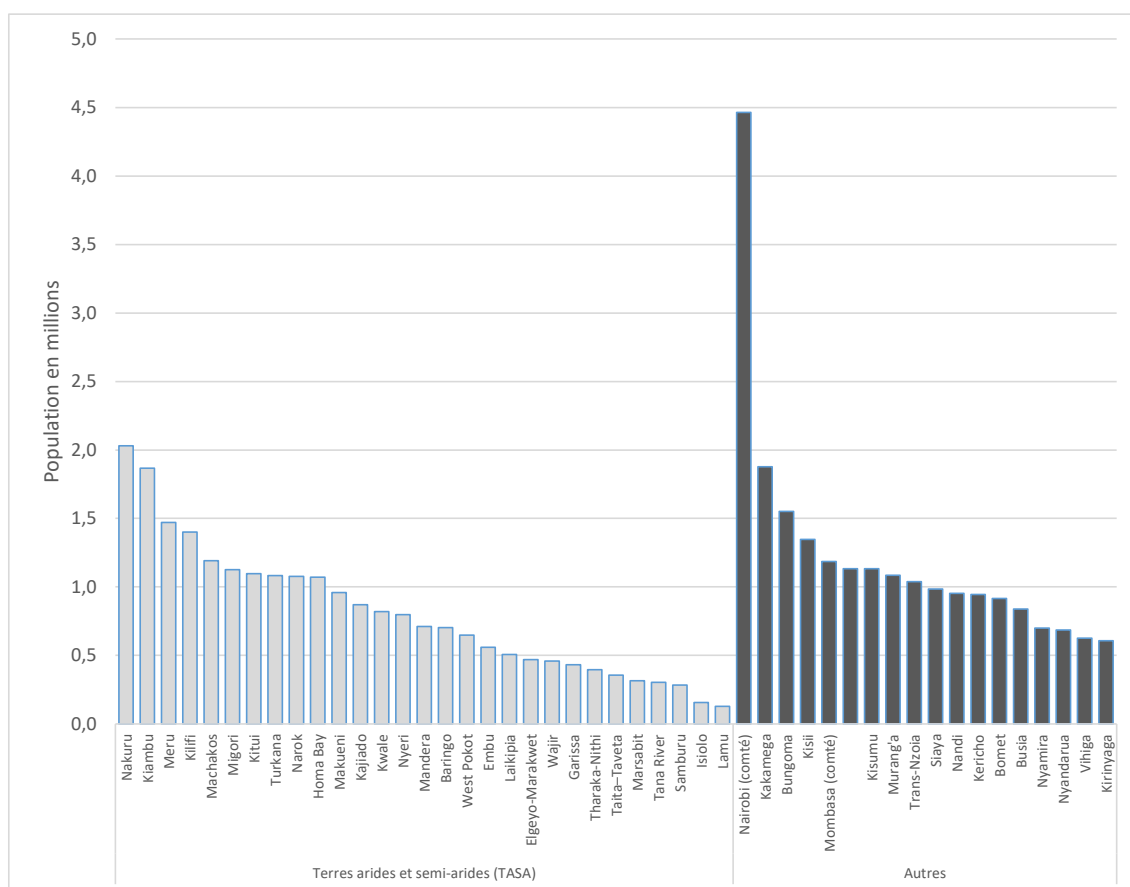
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'étude *Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016*

Figure 5d – Pourcentage de la population vivant avec moins de 1,90 dollar des États-Unis par jour



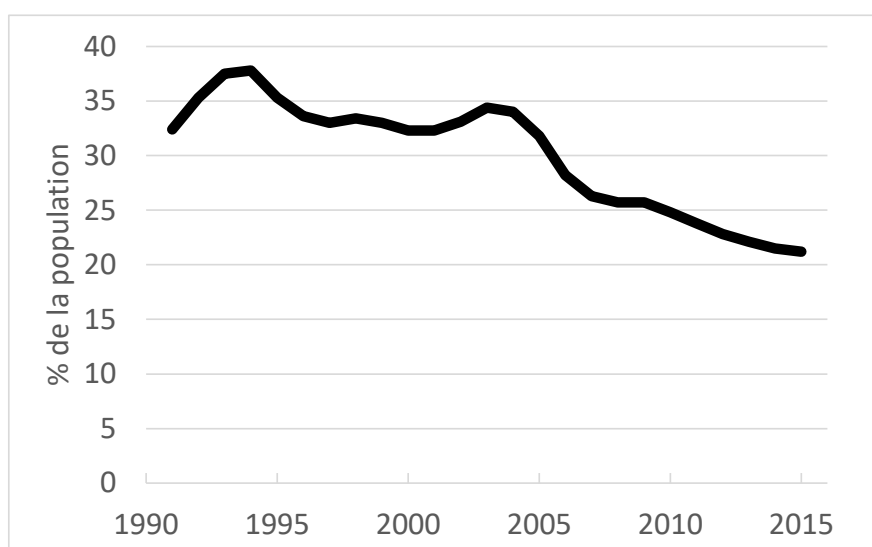
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des indicateurs de développement dans le monde – Ratio de la population pauvre disposant de moins de \$ 1,90 par jour (% de la population) –, publiés par la Banque mondiale, octobre 2019.

Figure 5e – Population kényane, par comté



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'étude *Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016*

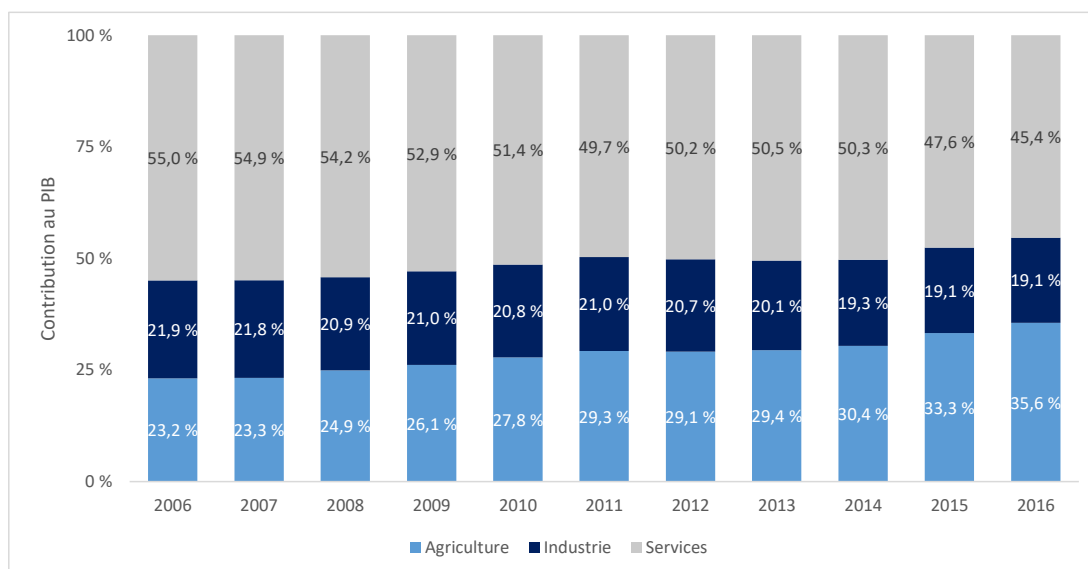
Figure 5f – Sous-alimentation



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des indicateurs de développement dans le monde publiés par la Banque mondiale, octobre 2019.

Annexe II – Chiffres et tableaux concernant l'économie du Kenya

Figure 6 – Contribution des secteurs économiques au PIB, de 2006 à 2016



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des indicateurs de développement dans le monde, – *Share of economic sectors in Kenya's GDP* – de la Banque mondiale.

Tableau 3 – PIB par secteur (en pourcentage du PIB aux prix courants)

	2011	2016	2017
Agriculture, sylviculture, pêche et chasse	29,3	35,6	31,5
dont pêche	0,8	0,8	0,5
Industries extractives	1,0	0,9	0,8
dont pétrole	–	–	–
Industrie manufacturière	13,1	10,0	8,4
Électricité, gaz et eau	2,1	2,6	2,5
Construction	4,9	5,5	5,8
Commerce de gros et de détail; réparations automobiles; biens d'équipement ménager; restaurants et hôtels	10,5	8,7	8,4
dont restaurants et hôtels	1,5	0,8	0,8
Transports, entreposage et communications	9,8	9,6	9,1
Finance, immobilier et services commerciaux	15,2	14,7	14,9
Administration publique et défense, sécurité	4,7	4,4	4,3
Autres services	9,4	7,9	14,3
Produit intérieur brut aux prix de base / au coût des facteurs	100,0	100,0	100,0

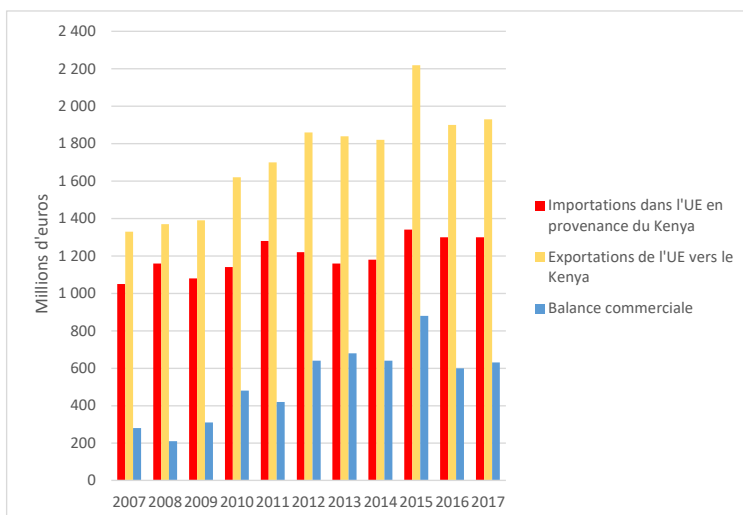
Source: Banque africaine de développement, 2018 African Economic Outlook.

Tableau 4 – Balance des opérations courantes (en pourcentage du PIB)

	2009	2014	2015	2016	2017(e)	2018(p)	2019(p)
Balance commerciale	- 13,4	- 17,4	- 13,1	- 11,2	-11,9	- 11,7	- 12,3
Exportations de biens	12,2	10,1	9,4	8,1	7,7	7,0	7,3
Importations de biens	25,6	27,6	22,5	19,3	19,6	18,7	19,6
Services	2,9	2,7	2,1	2,4	2,7	2,7	3,1
Revenu (primaire) des facteurs	- 0,4	- 1,4	- 1,1	- 1,0	- 1,2	- 1,0	- 0,9
Transferts courants	6,2	5,7	5,4	4,6	4,3	4,4	4,9
Balance des opérations courantes	- 4,6	- 10,4	- 6,7	- 5,2	- 6,1	- 5,6	- 5,2

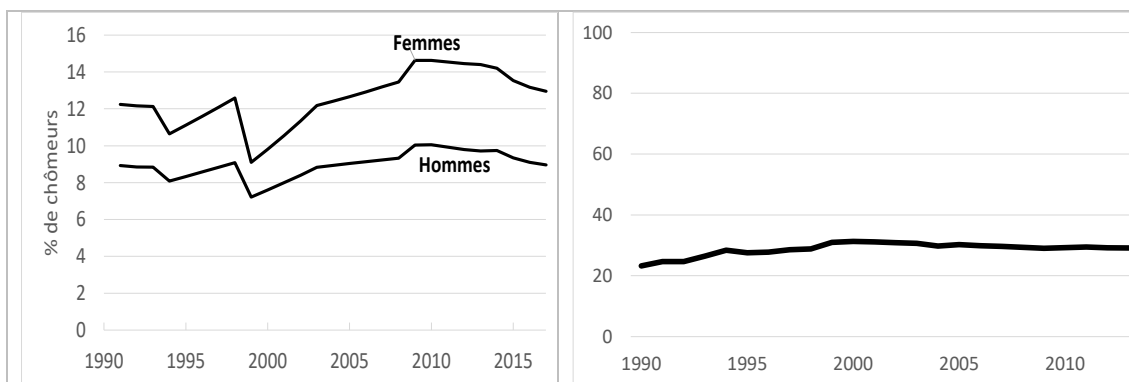
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de 2018 African Economic Outlook publié par la Banque africaine de développement.

Figure 7 – Échanges commerciaux entre l'UE et le Kenya



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données publiées par Eurostat dans *European Union, Trade in goods with Kenya*.

Figure 8 – Le chômage au Kenya et l'indice de vulnérabilité économique



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des indicateurs de développement dans le monde publiés par la Banque mondiale, octobre 2019.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de travail *Retrospective economic vulnerability index, 2015 update*, publié par la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdj).

Annexe III – Liste des entretiens d'audit

Lors de la mission d'audit au Kenya, du 4 au 14 février 2019, nous avons rencontré des représentants des organisations/États membres ci-après:

- Chambre de commerce allemande
- Chambres de commerce françaises
- German Business Association Kenya (association d'entreprises allemandes au Kenya)
- American Chamber of Commerce (chambre de commerce des États-Unis)
- Ministère des affaires étrangères
- Trésor public (également ordonnateur pour le FED)
- Ministère des transports, des infrastructures, du logement et du développement urbain
- Ministère de l'agriculture
- Ministère de l'information, de la communication et de la technologie
- Konza Technopolis Development Authority (autorité de développement de Konza Technopolis)
- Banque européenne d'investissement (BEI)
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- Banque africaine de développement (BAD)
- Agence française de développement (AFD)
- Danemark, Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni
- USAID Kenya
- Banque mondiale, bureau régional
- Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
- Kenya Association of Manufacturers (association kényane de fabricants)
- Kenya Plant Health Inspectorate Service (KEPHIS, service d'inspection phytosanitaire kényan)
- projets de construction de routes et projets en lien avec les problèmes de sécheresse et l'agriculture (dans le cadre de visites)
- Kenya Highways Authority (KENHA, autorité des autoroutes du Kenya)
- comtés de Marsabit, d'Isiolo et de Laikipia

- Kenya Wildlife Service (KWS, service kényan de la faune)
- coopérative de femmes d'Anolei, école secondaire pour filles de Loglogo, lycée pour filles d'Isiolo, école primaire de Kamboe et programme de vaccination du bétail

Par ailleurs, des experts indépendants issus des organisations ci-après ont pris part à un atelier afin de débattre de la pertinence du choix des secteurs prioritaires par l'UE:

- Critical Mass (groupe de sensibilisation à vélo)
- Flone Initiative (soutien aux femmes dans le secteur des transports)
- Kenya Alliance of Resident Association (alliance kényane des associations de résidents)
- Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (KIPPRA, institut kényan de recherche et d'analyse des politiques publiques)
- Kenya National Commission on Human Rights (commission nationale kényane des droits de l'homme)
- Kenya Red Cross Society (Croix-Rouge kényane)
- Institute for Development Studies (institut d'études pour le développement), Université de Nairobi
- Banque mondiale
- Amnesty International – Kenya

Annexe IV – Perception de la corruption au Kenya

- 67 %** des sondés pensent que la corruption a augmenté au cours des 12 derniers mois
- 45 %** des utilisateurs des services publics ont versé un pot-de-vin au cours des 12 derniers mois
- 71 %** des sondés pensent que leur gouvernement ne lutte pas efficacement contre la corruption
- 54 %** des sondés pensent que les citoyens ordinaires peuvent changer la donne dans la lutte contre la corruption

Tableau 5 – Perceptions et expériences de la corruption par les citoyens

Taux de corruption ¹	2015	2019
Taux de corruption global	37 %	45 %
Écoles publiques	9 %	14 %
Hôpitaux et centres de santé publics	11 %	18 %
État civil	39 %	38 %
Services collectifs	20 %	35 %
Forces de police	49 %	48 %
Comment le niveau de corruption a-t-il évolué au cours des 12 derniers mois?	2015	2019
Il a augmenté.	64 %	67 %
Il a diminué.	18 %	18 %
Il est resté le même.	14 %	10 %
Je ne sais pas.	4 %	5 %
Je ne souhaite pas répondre.	0 %	0 %
Les citoyens ordinaires peuvent-ils changer la donne dans la lutte contre la corruption?	2015	2019
Oui	58 %	54 %
Non	35 %	36 %

Ni oui ni non	6 %	5 %
Je ne sais pas/ne souhaite pas répondre	2 %	5 %
La corruption par institution²	2015	2019
Présidence ou primature	27 %	36 %
Parlementaires	45 %	47 %
Fonctionnaires d'État	46 %	47 %
Administrations locales	36 %	45 %
Forces de police	75 %	66 %
Juges et magistrats	33 %	28 %
Chefs religieux	13 %	12 %
ONG	-	16 %
Chefs d'entreprise	38 %	31 %
Chefs traditionnels	12 %	14 %
Le gouvernement est-il efficace ou inefficace dans la lutte contre la corruption?	2015	2019
Efficace	27 %	25 %
Inefficace	70 %	71 %
Je ne sais pas.	3 %	4 %
Je ne souhaite pas répondre.	0 %	0 %

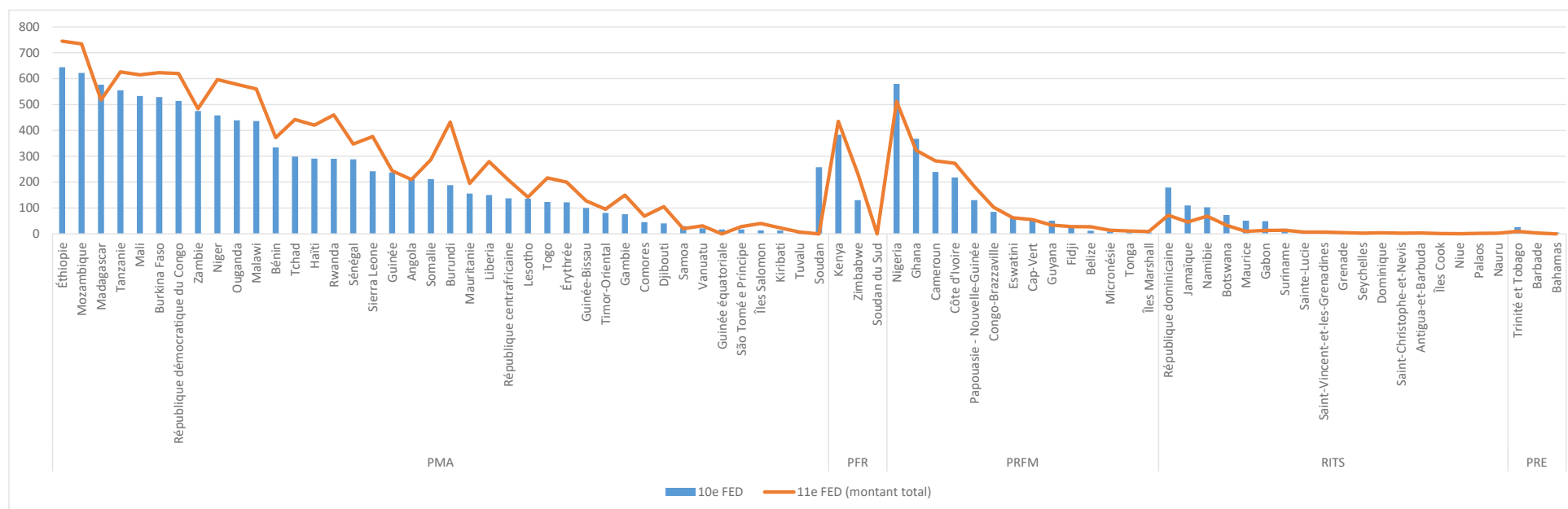
¹ D'après les personnes ayant utilisé ces services au cours des 12 derniers mois.

² Pourcentage de personnes qui pensent que ces institutions sont majoritairement ou totalement corrompues.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du «Baromètre mondial de la corruption Afrique 2019 – Perceptions et expériences de la corruption par les citoyens».

Annexe V – Comparaison des dotations par pays relevant des 10^e et 11^e FED

Figure 9 – Comparaison entre le montant total de la dotation du 11^e FED et celui de la dotation du 10^e FED (après approbation par les États membres)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la feuille de calcul des dotations de la DG DEVCO dans le cadre du 11^e FED.

Annexe VI – Actions financées au titre du 10^e FED

Sous-secteur	Description	Millions d'euros ayant fait l'objet de contrats	% de la dotation totale
Infrastructures			
Construction de routes	Route entre la rivière Merille et Marsabit; Routes rurales dans la région orientale du Kenya, chaînons routiers manquants et moyens de transport non motorisé à Nairobi; Modernisation des routes vers les parcs nationaux du mont Kenya et d'Aberdare ainsi qu'au sein de ceux-ci; Construction d'un pont sur la Galana, dans le parc national de Tsavo East.	177,6	45,4 %
Agriculture et développement rural			
Développement du secteur agricole	Recherche sur la productivité agricole (zones TASA), Développement de la chaîne de valeur du sorgho; Réintroduction et commercialisation de la cassave pour l'amélioration des moyens de subsistance sur le modèle de la chaîne de valeur totale; Productivité du café; Diversification des moyens de subsistance grâce au développement de la chaîne de valeur du sorgho et du haricot Mungo; Programme pour l'amélioration de la culture céréalière au Kenya; Productivité et rentabilité accrues des petits exploitants agricoles par la promotion et le développement des bonnes pratiques agricoles et de l'agriculture de conservation dans les zones semi-arides productives.	46,2	11,8 %
Gestion des risques de sécheresse	Amélioration des moyens de subsistance des communautés pastorales Samburu; Résilience accrue des communautés aux sécheresses grâce à des systèmes innovants fondés sur les marchés; Réaction et résilience renforcées des communautés face à la sécheresse; Fonds communautaire pour l'environnement II; Gestion de la sécheresse dans les zones TASA; Promotion et renforcement des entreprises et des systèmes de marché dans les zones TASA sujettes à la sécheresse; Viabilité des moyens de subsistance grâce au développement de la chaîne de valeur pour les communautés pastorales de Turkana; Assurance «bétail» fondée sur des indices; La science au service de l'élaboration des actions communautaires et des décisions politiques; Amélioration de la qualité et de la quantité des services écosystémiques. Programme de protection des tours d'eau ainsi que d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci; Mission d'information indépendante en forêt d'Embobut.	40,4	10,3 %
Résistance et résilience face à la sécheresse	Fonds d'urgence pour la sécheresse	9,7	2,5 %
Renforcement des institutions	Assistance technique à l'agence nationale de gestion de la sécheresse; Gestion de la sécheresse dans les régions TASA	14,4	3,7 %
Développement rural	Initiatives de développement des communautés	19,2	4,9 %
Gouvernance, commerce et coopération			
Soutien à la décentralisation	Divers projets visant à soutenir la décentralisation et le développement économique local	17,6	4,5 %
Appui à la société civile	Renforcer la société civile pour une participation plus efficace à la gouvernance et aux réformes démocratiques; Surmonter les clivages grâce à un programme de gouvernance responsable.	4,0	1,0 %
Élections	Soutien à la réforme électorale et au processus de référendum constitutionnel	2,4	0,6 %
Assistance juridique et judiciaire	Assistance technique au ministère de la justice	0,9	0,2 %
Échanges commerciaux et développement du secteur privé	Soutien aux négociations en vue d'un accord de partenariat économique global; programme Normes et accès au marché (SMAP) UE-Kenya, volet «secteur privé» du SMAP, volet KEPHIS du SMAP, SMAP (KEBS), SMAP (DVS); Assistance technique au SMAP; Fourniture de matériel de laboratoire pour le KEBS, DVS et le KEPHIS; Convention d'administration avec la Banque mondiale.	14,1	3,6 %
Coopération technique	Projets d'assistance technique à divers ministères	7,4	1,9 %
N'ont pas fait l'objet de contrats		37,4	9,6 %
Total		391,4	100,0 %

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission.

La **route Merille-Marsabit** (contribution du FED: 88 millions d'euros représentant 22 % de la dotation du 10^e FED et 50 % de celle du secteur des infrastructures de transport) était le dernier tronçon de l'autoroute de 1 495 km reliant Nairobi à Addis-Abeba en Éthiopie. Le but de ce projet était de promouvoir une croissance économique durable et équitable. Il se reflétait non seulement dans les indicateurs commerciaux et de croissance du PIB, mais aussi dans le coefficient de Gini (qui permet de mesurer les inégalités) ou dans des indicateurs liés au taux de pauvreté, au taux d'emploi, au confort des passagers et à la sécurité routière, ce qui laisse penser qu'il avait un volet social plus important.

Les projets concernant des **routes touristiques** dans les parcs nationaux (contribution du FED: 13 millions d'euros) visaient principalement à accroître le nombre de visiteurs dans ces parcs, par exemple en modernisant les routes d'accès aux parcs nationaux du mont Kenya et d'Aberdare.

Les projets de modernisation des **routes urbaines** de Nairobi (contribution du FED: 31 millions d'euros) visaient une croissance économique équitable grâce à l'amélioration des activités liées au trafic et à celle de la gestion du trafic dans la ville de Nairobi et aux alentours. Outre les institutions dont les capacités sont censées être renforcées, un large éventail d'acteurs sociaux et économiques devraient bénéficier d'une accessibilité accrue, de coûts de transport réduits, du développement du secteur privé et de possibilités d'emploi. Parmi les indicateurs utilisés figurent: le taux de croissance du PIB, le coefficient de Gini, les chiffres relatifs aux échanges commerciaux, le taux de pauvreté, le taux de chômage, la réduction de la pollution et l'augmentation du confort et de la sécurité.

L'objectif du programme pour l'**amélioration de la culture céréalière** (contribution du FED: 27,1 millions) était d'aider les petits exploitants à passer de l'agriculture de subsistance à l'agriculture commerciale en améliorant les rendements d'un certain nombre de cultures.

Le but du projet concernant la **productivité agricole** (contribution du FED: 4 millions d'euros) était d'augmenter le bien-être des ménages dans les régions de terres arides et semi-arides (TASA) en améliorant la productivité, la commercialisation des produits et le niveau des revenus. Il visait à réduire le nombre d'éleveurs pastoraux vivant au-dessous des seuils de pauvreté et à réduire la proportion d'enfants présentant des carences nutritionnelles.

Les actions centrées sur les **bonnes pratiques agricoles** (contribution du FED: 9,5 millions d'euros) visaient à aider les petits exploitants, surtout ceux qui pratiquent une agriculture de subsistance, à augmenter leur productivité.

Le but du **Fonds d'urgence pour la sécheresse** (contribution du FED: 9,7 millions d'euros) était d'accélérer la réaction face aux épisodes de sécheresse de manière à protéger l'actif existant du Kenya en créant au préalable une réserve de financement qui pourrait être utilisée sans attendre une réponse aux demandes d'aide. Cela devrait renforcer la résilience à la sécheresse des communautés TASA et réduire le nombre de personnes nécessitant une assistance alimentaire.

L'objectif des projets d'**aide à la subsistance** (contribution du FED: 1,7 million d'euros) était de promouvoir la diversification de l'élevage, de fortifier les marchés de bétail et de produits de l'élevage, et de consolider la base de connaissance afin de renforcer les mesures d'atténuation du changement climatique et l'orientation vers le marché.

Le **programme Normes et accès au marché** (SMAP) (contribution du FED: 12,1 millions d'euros) du secteur «obligation de rendre compte des institutions publiques» visait à renforcer le cadre juridique et l'infrastructure institutionnelle en matière de tests et de certification des produits végétaux et animaux. L'un des objectifs du projet était de promouvoir les exportations, mais les tests de laboratoire sur les produits présentaient également des avantages pour les petits exploitants.

Annexe VII – Actions financées au titre du 11^e FED

Infrastructures durables				
Période FED	Sous-secteur	Description	Montants ayant fait l'objet de contrats (Mio EUR)	% de la dotation totale
11 ^e FED	Énergie et transports	Soutien aux secteurs kényans de l'énergie et des transports	12,8	2,9 %
	Infrastructures	Contribution à la facilité d'investissement pour l'Afrique destinée à soutenir le secteur kényan de l'énergie et des transports – Port de Mombasa	19,6	4,5 %
	Transports	Programme de mobilité urbaine	-	0,0 %
	Énergie	Contribution au soutien apporté par la plateforme d'investissement pour l'Afrique au secteur kényan de l'énergie	7,0	1,6 %
	Routes rurales	Routes rurales à l'épreuve des aléas climatiques, grâce à un financement mixte de la facilité d'investissement pour l'Afrique (avec l'AFD)	30,0	6,9 %
	Total du secteur			69,3
Sécurité alimentaire et résilience face aux chocs climatiques				
Période FED	Sous-secteur	Description	Montants ayant fait l'objet de contrats (Mio EUR)	% de la dotation totale
11 ^e FED	Développement du secteur agricole	Soutien au processus de transformation du secteur agricole et à la gouvernance foncière décentralisée	15,8	3,6 %
	Gestion des risques de sécheresse	Mettre fin aux situations d'urgence liées à la sécheresse: soutien à la gestion des risques liés à la sécheresse ainsi qu'à la coordination en la matière	29,7	6,8 %
	Résistance et résilience face à la sécheresse	Mettre fin aux situations d'urgence liées à la sécheresse: infrastructures à l'épreuve des aléas climatiques pour améliorer l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans les régions TASA	19,3	4,4 %
	Résistance et résilience face à la sécheresse	Mettre fin aux situations d'urgence liées à la sécheresse: soutien à la résilience des moyens de subsistance et à la gestion des risques de sécheresse	30,1	6,9 %
	Développement du secteur agricole	Agri-biz: des emplois décents pour les jeunes et les femmes dans les chaînes de valeur agricoles au Kenya	23,2	5,3 %
	Développement du secteur agricole	Agri-Fi: soutien en faveur d'une agriculture productive	45,0	10,3 %
	Total du secteur			163,0
Obligation de rendre compte des institutions publiques				
11 ^e FED	Assistance électorale	Programme d'assistance électorale à long terme	5,0	1,1 %
	État de droit	Programme pour l'habilitation juridique et l'apport d'une aide en la matière (PLEAD)	29,1	6,7 %
	Gestion des finances publiques	Obligation de rendre compte et prestation de services (PASEDE)	26,0	6,0 %
	Total du secteur			60,1
Mesure de soutien				
11 ^e FED	Mesure de soutien	Mesure de soutien	2,9	0,7 %
	Coopération et dialogue	Facilité de coopération et de dialogue	5,0	1,1 %
	Total du secteur			7,9
TOTAL			300,4	69,0 %

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission.

Glossaire

Banque européenne d'investissement: banque de l'Union européenne qui appartient à ses États membres et dont elle représente les intérêts. Elle travaille en étroite collaboration avec les autres institutions de l'UE pour mettre en œuvre les politiques de l'Union.

Délégation de l'UE: service de la Commission européenne représentant les intérêts de l'UE et de ses citoyens dans son pays d'accueil, où que ce soit dans le monde.

Durabilité: qualité d'un projet de développement dont les résultats perdurent aussi longtemps que nécessaire (en d'autres termes, fait d'être suffisamment établi, autonome et/ou financé pour durer).

Financement mixte: combinaison de prêts de de subventions dans le but de mobiliser des capitaux supplémentaires.

Fonds européen de développement: principal instrument dont se sert l'UE pour octroyer son aide au développement aux États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer.

Indicateur de réalisation (également appelé indicateur de processus): variable mesurable permettant d'évaluer ce qui est produit ou accompli dans le cadre d'un projet ou d'un programme.

Indicateur d'effets: variable mesurable permettant d'évaluer les conséquences des réalisations pour les bénéficiaires.

Indicateur d'impact: variable mesurable rendant compte des conséquences à long terme d'un projet ou d'un programme achevés, qui peuvent être d'ordre socio-économique, environnemental ou financier.

Indicateur d'intrants: variable mesurable rendant compte des moyens humains, financiers, matériels, administratifs et réglementaires utilisés pour la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme.

Objectifs du millénaire pour le développement: objectifs mondiaux établis pour réduire la pauvreté et ses manifestations à l'horizon 2015. Ils ont été adoptés en septembre 2000 par des dirigeants du monde entier lors du sommet du Millénaire organisé par les Nations unies.

Pauvreté: état d'une personne privée des moyens nécessaires à sa subsistance et de la possibilité d'avoir sa place dans la société.

Programmation de l'aide humanitaire: processus décisionnel au cours duquel le Service européen pour l'action extérieure et la Commission définissent les stratégies et les priorités en matière d'aide ainsi que les enveloppes à leur consacrer.

Programme pour le changement: feuille de route de l'UE en matière de politique de développement. Ce programme établit une série de principes et de priorités essentiels pour renforcer l'impact et l'efficacité de l'aide.

Résultat: effet immédiat d'un projet ou d'un programme achevés, comme l'amélioration de l'employabilité des participants à une formation ou de l'accessibilité après la construction d'une nouvelle route.

Liste des abréviations et acronymes

ACP: États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

AFD: Agence française de développement

APD: Aide publique au développement

BAD: Banque africaine de développement

BEI: Banque européenne d'investissement

BPA: Bonnes pratiques agricoles

DEVCO: Direction générale du développement et de la coopération

DG: Direction générale de la Commission européenne

ECHO: Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile

FAO: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FED: Fonds européen de développement

IDC: Instrument de financement de la coopération au développement

KEBS: Institut kényan de normalisation (*Kenya Bureau of Standards*)

KEPHIS: Service d'inspection phytosanitaire kényan (*Kenya Plant Health Inspectorate Service*)

NDMA: Autorité nationale de gestion de la sécheresse

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

ONG: Organisation non gouvernementale

PFR: Pays à faible revenu

PIB: Produit intérieur brut

PIN: Programme indicatif national

PMA: Pays les moins avancés

PPP: Partenariat public-privé

PRFM: Pays à revenu faible ou moyen

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

SMAP: Programme Normes et accès au marché (*Standards and Market Access Programme*)

TASA: Terres arides et semi-arides

TFUE: Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TIC: Technologies de l'information et de la communication

**RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION
EXTÉRIEURE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
«L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT APPORTÉE AU KENYA PAR L'UE»**

SYNTHÈSE

Le Kenya est une démocratie opérationnelle, l'économie la plus importante et la plus diversifiée d'Afrique de l'Est et un pôle régional pour les transports, la finance et le commerce. Il est devenu un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure en 2014, le seul en Afrique de l'Est avec le Soudan. Le Kenya fournit des troupes à la mission de maintien de la paix de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) et accueille environ 0,5 million de réfugiés de Somalie et Soudan du Sud. Le Kenya est un pays stratégique de la grande Corne de l'Afrique avec lequel l'UE partage des intérêts, des valeurs libérales et démocratiques et des programmes multilatéraux. Il a le potentiel nécessaire pour jouer un rôle stabilisateur dans la région.

La démocratie au Kenya reste fragile et le pays est confronté à des inégalités persistantes, à des divisions ethniques et à des problèmes de gouvernance, tels que la corruption et la violence électorale. Ces problèmes doivent être résolus, dès lors qu'ils peuvent entraver la prévalence de l'état de droit et le développement économique du pays. Après sa réélection en 2017, le président Uhuru Kenyatta a lancé un plan de développement ambitieux – son «Big Four Agenda» –, a intensifié la lutte contre la corruption – ce qui a conduit à l'arrestation d'une série d'hommes politiques de premier plan – et a lancé un plan de réconciliation avec le chef de l'opposition.

Dans ce contexte, et après avoir connu des moments difficiles lors des élections générales de 2017, l'UE est prête à renforcer ses relations avec le Kenya. Par son dialogue et sa coopération, l'UE a déjà contribué au progrès économique et social du Kenya. L'UE cherche maintenant à établir un partenariat avec ce pays, en renforçant ses investissements en appui du Big Four Agenda, en approfondissant le dialogue et la coopération sur des questions d'intérêt commun, telles que le développement durable et créateur d'emplois, la lutte contre le terrorisme ou le changement climatique, en s'unissant en faveur de la paix et de la sécurité dans la région ainsi qu'en élaborant des programmes multilatéraux.

Grâce au soutien apporté par la coopération européenne, le Kenya a connu des progrès économiques, sociaux et institutionnels considérables.

- La proportion de Kényans vivant en dessous du seuil de pauvreté internationale (1,90 USD par jour en 2011 en PPA) est passée de 43,6 % en 2005-2006 à 35,6 % en 2015-2016. L'incidence de la pauvreté y est l'une des plus faibles en Afrique de l'Est et est inférieure à la moyenne régionale de l'Afrique subsaharienne.

- Dans le dernier classement de la Banque mondiale sur la facilité de faire des affaires en 2020, l'attrait du Kenya pour les investisseurs a encore gagné 6 places pour devenir la 56^e économie sur 190. Le Kenya était déjà passé de la 92^e place en 2017, à la 80^e place en 2018 et à la 61^e place en 2019. En 2019, l'ambassadeur de l'UE a organisé une réunion d'affaires avec le président Kenyatta, qui a permis aux représentants du secteur privé d'exprimer leurs préoccupations et d'appeler à des réformes.
- L'Union européenne a travaillé sans relâche à l'égalité des sexes, en particulier sur la scène politique. En 2010, le Kenya a adopté une nouvelle constitution qui a radicalement changé l'organisation de ses institutions politiques. Parmi ses principales dispositions figurent des clauses visant à améliorer le taux de représentation des femmes. L'Union européenne continue de soutenir des initiatives qui visent à favoriser l'égalité entre les sexes. En 2019, l'Union européenne a, par exemple, financé en partie l'émission de télé-réalité «Ms President», qui a rencontré un franc succès.

INTRODUCTION

Points 8 à 10 – Aide au développement

La politique de développement de l'UE est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. L'article 21 du traité mentionne parmi les objectifs de l'action extérieure de l'UE: «d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté». L'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que l'objectif principal de la politique de l'UE dans le domaine de la coopération au développement est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté.

Le règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11^e Fonds européen de développement (FED) établit que la coopération au titre du FED contribuera également à:

- (i) favoriser un développement économique, social et environnemental durable et inclusif;
- (ii) consolider et soutenir la démocratie, l'état de droit, la bonne gouvernance, les droits de l'homme et les principes du droit international applicables; et
- (iii) mettre en œuvre une approche fondée sur les droits englobant tous les droits de l'homme.

Par conséquent, la coopération au développement de l'UE tient compte de l'équilibre d'objectifs complexes à rechercher dans le cadre de la politique de développement.

La Commission et le SEAE considèrent qu'il est important que l'aide au développement de l'UE apportée au Kenya soit évaluée à la lumière du cadre juridique de la coopération au développement de l'UE.

OBSERVATIONS

Points 25 à 36 – Dotation du FED de manière générale

Points 27 à 32 – La Commission a adopté une approche standard appliquée à tous les pays ACP pour allouer au Kenya 90 % du financement du FED.

La méthodologie utilisée pour allouer les fonds aux pays du FED fait partie du processus global de programmation et ne constitue pas un exercice distinct.

La Commission et le SEAE ont alloué des fonds au Kenya sur la base de l'évaluation des besoins, des capacités et des performances du pays reposant sur une analyse quantitative et qualitative conformément aux critères fixés dans le programme pour le changement et l'accord de Cotonou. La Commission et le SEAE rappellent que l'établissement des priorités de développement de chaque pays et l'estimation (et la comparaison) des déficits de financement n'étaient pas l'objectif de la méthodologie d'allocation.

Toute méthode d'allocation financière exige des évaluations comparables. Les besoins spécifiques et les performances passées du Kenya étaient reflétés dans les indicateurs choisis pour le modèle d'allocation. L'ajustement qualitatif a permis de rendre compte de l'évaluation spécifique du pays et d'ajuster l'allocation initiale jusqu'à hauteur de 25 %, ce qui s'est traduit par un ajustement de 10 % dans le cas du Kenya. Les États membres ont examiné l'évaluation finale et l'ont jugée appropriée, aucun ajustement supplémentaire n'ayant été proposé.

La Commission et le SEAE ont évalué et comparé les pays en utilisant des indicateurs comparables de besoins (tenant compte, entre autres, des tendances du développement économique et social/humain et de la trajectoire de croissance ainsi que des indicateurs de vulnérabilité et de fragilité), de capacités et de performances, comme le demandent l'accord de Cotonou et le programme pour le changement. Ces indicateurs sont les suivants:

- Population (P); corrélation positive: plus la population est élevée, plus l'allocation est importante.
- Revenu national brut par habitant (RNB par habitant), un indicateur de besoins et de capacités et une indication du niveau de pauvreté; corrélation négative: plus le RNB par habitant est élevé, plus l'allocation est faible.
- Indice de capital humain (ICH), un indicateur de besoins qui reflète l'état du développement humain dans un pays en étroite relation avec les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD); corrélation négative: plus l'ICH par habitant est élevé, plus l'allocation est faible.
- Indice de vulnérabilité économique (IVE), un indicateur de vulnérabilité et de fragilité qui mesure les contraintes structurelles de la croissance, représentées par l'exposition aux chocs exogènes et leur incidence; corrélation positive: plus la vulnérabilité est élevée, plus l'allocation est importante.
- Indicateurs mondiaux de la gouvernance (WGI), un indicateur d'engagements, de performance et d'impact qui regroupe six dimensions de la gouvernance: par

conséquent, la gouvernance, l'état de droit et la maîtrise de la corruption figurent dans la formule et les faiblesses de l'état de droit et de la maîtrise de la corruption ont eu une incidence négative sur l'allocation au Kenya.

Dès lors que la plupart des indicateurs ci-dessus sont composites, le Kenya a été évalué selon de nombreuses dimensions en termes de besoins et de performances, et comparé sur ces dimensions avec les autres pays ACP:

- valeur produite par l'économie par habitant;
- population sous-alimentée;
- taux de mortalité des enfants âgés de cinq ans ou moins;
- taux brut de scolarisation dans le secondaire;
- taux d'alphabétisation des adultes;
- isolement du pays;
- concentration des exportations de marchandises et instabilité des exportations de biens et de services;
- part de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche dans l'économie et instabilité de la production agricole;
- part de la population résidant dans des zones côtières de faible altitude: victimes de catastrophes naturelles;
- voix et responsabilité;
- stabilité économique et absence de violence; efficacité du gouvernement;
- qualité de la réglementation;
- état de droit;
- maîtrise de la corruption¹.

Les performances relativement médiocres en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption ont entraîné une réduction de l'allocation au Kenya, mais elles ne l'ont pas ramenée à zéro, dès lors que les performances en matière de gouvernance interagissent avec d'autres critères de besoins et de capacités. L'objectif de l'allocation n'était pas d'exclure des pays d'une future coopération bilatérale sur la base d'un indicateur unique ou d'un sous-ensemble d'indicateurs, ce qui aurait été contraire à l'accord de Cotonou. L'engagement des

¹ La mesure de la population et du RNB par habitant (en dollars internationaux courants) se fonde sur les chiffres de 2012 de la Banque mondiale. (Voir <https://databank.banquemondiale.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>). Les autres indicateurs font partie des indicateurs composites mentionnés ci-dessus: ICH, IVE et WGI. Dans le processus d'allocation, les chiffres de 2011 ont été utilisés pour les indicateurs mondiaux de gouvernance de la Banque mondiale, et les chiffres de 2012 pour l'IVE et l'ICH du DAES. Pour les définitions actuelles détaillées de ces indicateurs, veuillez consulter les sites suivants: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>, <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/evi-indicators-ldc.html> et <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/hai-indicators.html>.

pays en faveur d'un changement structurel est un critère indéfini qui n'a pas été prévu dans les orientations politiques.

Parallèlement au processus d'allocation, les délégations de l'UE ont analysé les besoins et les objectifs de développement des pays partenaires conformément à leurs plans nationaux de développement. Dans le cas du Kenya, la stratégie de développement du pays: «Vision 2030» est intégrée dans le programme indicatif national (PIN), ce qui a permis de réaliser une évaluation complète des besoins du pays.

- **Points 32 à 36 – Le financement accordé aux pays qui ont, comme le Kenya, une population importante, est proportionnellement moins élevé**

L'objectif de l'allocation était d'allouer davantage de fonds aux pays qui en ont le plus besoin, comme le prévoit le programme pour le changement. Cet objectif a été atteint grâce à une augmentation des allocations aux pays les moins avancés (PMA) et aux pays à faible revenu (PFR) et à une réduction des allocations aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) et aux pays à revenu élevé (PRE), comme l'a reconnu la Cour des comptes. L'objectif n'était pas de reproduire l'allocation du 10^e FED, comme le démontre le fait que les allocations du 11^e FED étaient différentes de celles du 10^e FED (voir annexe V).

Le Kenya a reçu proportionnellement moins de fonds, car il fait partie des cinq pays ACP les plus peuplés. Le plafonnement de la population est une pratique courante dans les modèles d'allocation de l'aide, tels que celui de l'allocation fondée sur la performance utilisée par les banques multilatérales de développement. Cette pratique est essentielle «pour éviter que les pays les plus peuplés ne reçoivent une part importante du montant total de l'aide»².

En outre, la Commission n'utilise pas l'égalisation de l'«aide par habitant» comme critère d'attribution de l'aide et ne considère pas l'obtention de niveaux d'aide par habitant similaires dans tous les pays comme un critère idéal d'attribution de l'aide. Une telle approche ne tiendrait pas non plus compte de la dynamique des économies d'échelle dans l'aide publique au développement (APD).

Points 37 à 67 – Programmation du 11^e FED au Kenya

- **Points 37 à 40: «Programme pour le changement»**

Les lignes directrices de la Commission en matière de programmation indiquent que pour atteindre une masse critique lors de la sélection d'un secteur, il convient de tenir compte des connaissances, des ressources humaines (y compris la capacité de dialogue politique) et des ressources financières. Le programme pour le changement sert de cadre à la programmation en définissant un engagement à augmenter les ressources en faveur de i) la bonne

²Voir P. Guillaumont et al. *How to take into account vulnerability in Aid allocation Criteria and lack of human capital as well: improving the Performance Based Allocation*, 2017.

gouvernance, les droits de l'homme et la démocratie et **ii) une croissance économique inclusive et durable au service du développement humain**. Dans le cadre de cette deuxième priorité, le programme pour le changement se concentre sur la protection sociale, la santé et l'éducation, un environnement commercial plus solide et une intégration régionale plus poussée, ainsi que sur **l'agriculture et l'énergie durables**.

Une croissance économique inclusive et durable est essentielle à une réduction de la pauvreté à long terme et les schémas de croissance sont aussi importants que les taux de croissance. À cette fin, l'UE vise à encourager une croissance plus inclusive caractérisée par la capacité des citoyens à participer à la création de richesse et d'emplois et à en recueillir les fruits. Il est crucial de promouvoir un travail décent en englobant la création d'emplois, la garantie des droits au travail, la protection sociale et le dialogue social.

- **Points 41 à 47 – Le raisonnement sous-tendant le choix des secteurs n'est pas suffisamment clair**

La Commission et le SEAE ont sélectionné les secteurs prioritaires à soutenir en 2014 sur la base du plan de développement national du Kenya («Vision 2030») et de ses programmes de mise en œuvre, appelés «plans à moyen terme». Dans le cadre de la sélection des sous-secteurs de l'agriculture et des transports, l'évaluation de la coopération de l'Union européenne avec le Kenya 2006-2012, qui avait déjà bien progressé au moment de la formulation du programme indicatif national (PIN) du 11^e FED, fournissait des arguments supplémentaires sur les raisons pour lesquelles l'aide apportée à ces secteurs avait un potentiel et un effet significatifs en matière de réduction de la pauvreté et devait donc être poursuivie. L'Union européenne a adapté le PIN du 11^e FED en 2018 au «Big Four Agenda», en réorientant le premier secteur prioritaire lié à l'agriculture vers «la création d'emplois et la résilience».

En ce qui concerne le secteur agricole, le plus grand avantage comparatif du Kenya pourrait être le renforcement des chaînes de valeur agricoles dans la transformation. La Commission note que cela a fait l'objet de deux projets financés par le 11^e FED, intitulés «Soutien à une agriculture de petit paysan productive, adaptée et intégrée au marché», y compris une contribution à la facilité d'investissement pour l'Afrique (AgriFi) et «Agro-business: Emplois décents pour les jeunes et les femmes dans des chaînes de valeurs agricoles au Kenya» (AgriBiz).

La Commission et le SEAE conviennent que l'urbanisation et la croissance démographique sont des moteurs qui nécessitent la création d'emplois dans les villes et leurs environs. Il convient toutefois de noter qu'une aide importante a été prévue pour l'amélioration des infrastructures urbaines [10^e FED: Missing Links - Nairobi Urban Roads (chaînons manquants - réseaux urbains de Nairobi); 11^e FED: Nairobi Urban Mobility Programme (programme de mobilité urbaine de Nairobi)], avec pour objectif de lever l'un des principaux obstacles à l'exploitation du plein potentiel de création d'emplois de Nairobi. La Commission

souhaite également souligner que la création d'emplois ne se matérialise pas uniquement dans l'industrie manufacturière, mais également dans celle des services. Les services financiers sont l'un des principaux secteurs de services de Nairobi. L'aide de l'UE ciblant l'accès au financement dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie (un élément important du PIN du 11^e FED) a des retombées positives directes sur ce secteur.

La Commission et le SEAE soutiennent les réformes de l'environnement entrepreneurial par leur engagement auprès du secteur privé local et du gouvernement du Kenya, en promouvant des processus de passation de marchés publics transparents et équitables et des décisions d'investissement qui offrent des opportunités au secteur manufacturier local, comme le programme du 10^e FED «Standards and Market Access Programme» (SMAP - Programme relatif aux normes d'accès au marché).

La Commission convient avec la Cour des comptes que le secteur kényan des TIC est dynamique et présente un potentiel important de création d'emplois. C'est pourquoi la vice-présidente exécutive de la Commission, Margrethe Vestager, s'est rendue au Kenya au début de l'année 2020. Cette visite a été suivie d'une rencontre entre une délégation conjointe de l'UE et des Nations unies et le ministre kényan des TIC. Dans l'ensemble, ce secteur est dûment pris en compte dans la phase de préprogrammation actuelle de l'UE en vue de l'instrument qui succédera au 11^e FED.

- **Points 48 à 50 – La coordination des donateurs n'a eu qu'une incidence limitée sur le choix des secteurs prioritaires**

La Commission et le SEAE tiennent à souligner qu'ils coopèrent très étroitement avec d'autres donateurs dans le cadre de groupes de travail sectoriels. Ils sont donc bien conscients, comme le démontre par ailleurs la matrice des donateurs du PIN, des priorités des autres donateurs. La coopération avec les autres donateurs a influencé le choix des secteurs prioritaires par la Commission et le SEAE. Si le programme indicatif national (PIN), le programme indicatif régional (PIR) et les interventions thématiques de la Commission constituaient une réponse globale et atteignaient des montants substantiels, ils auraient à eux seuls risqué de ne pas répondre aux besoins du pays, trop importants pour un unique partenaire de développement. Cependant, l'effet combiné des efforts de divers partenaires de développement a renforcé le poids de chacun d'entre eux.

S'il est exact que la stratégie de coopération conjointe publiée en 2015, en tant que document, ne pouvait pas influencer la programmation du programme indicatif national du 11^e FED élaborée un an plus tôt, une coopération étroite entre les États membres de l'UE et la dynamique ayant donné lieu à la stratégie de coopération conjointe existaient déjà en 2014. Ainsi, l'élaboration du programme indicatif national du 11^e FED a pris en compte non seulement les domaines spécifiques dans lesquels les États membres de l'UE (y compris les institutions de financement du développement des États membres) ainsi que la Banque

européenne d'investissement étaient actifs, mais également les différents horizons de planification. Par exemple, en ce qui concerne le soutien à l'agriculture, la décision C(2015) 7454 final de la Commission, prise dans le cadre de la mise en œuvre du 11^e FED, prévoit la poursuite du soutien politique conjoint dans le secteur agricole. Ce soutien politique conjoint dans le secteur agricole a débuté dans le cadre du 10^e FED entre l'UE, l'Allemagne et la Suède. Cette décision a influencé le choix des secteurs pour le 11^e FED.

- **Points 51 à 55 – L'aide en faveur de l'agriculture a été bénéfique pour la sécurité alimentaire, mais une attention insuffisante a été portée à la croissance et à la productivité du secteur**

La Commission et le SEAE tiennent à souligner que plusieurs études prouvent que le potentiel de réduction de la pauvreté des investissements dans le secteur agricole en Afrique est plus élevé que dans tous les autres secteurs. Par exemple, la Banque mondiale a estimé que «l'effet de participation de la croissance agricole (à la réduction de la pauvreté) est en moyenne une et demie à deux fois plus important que celui des secteurs non agricoles»³). À la suite de l'examen à mi-parcours du 11^e FED en 2017, le secteur a été réorienté de la «Sécurité alimentaire et résilience face aux chocs climatiques» vers la «Création d'emplois et résilience» et l'allocation attribuée au secteur a été portée à 228 500 000 EUR. Par conséquent, l'aide de l'UE au Kenya a été ajustée précisément pour répondre aux questions de la création d'emplois destinés aux jeunes au Kenya ainsi que du soutien à l'agro-industrie et à l'industrie agroalimentaire. Par exemple, en mai 2020, le programme AgriFi Kenya a accordé des subventions à 14 entreprises, cofinçant des plans d'entreprise visant 124 545 petits exploitants agricoles, avec pour objectif de créer au moins 10 000 emplois directs supplémentaires.

La Commission souhaite également souligner qu'une grande partie des fonds du PIN ont été consacrés à la croissance et à la productivité de l'agriculture. Sur 145 500 000 EUR, plus de la moitié des fonds alloués au premier secteur prioritaire (60 %) ont soutenu la croissance et la productivité du secteur [un minimum de 88 500 000 EUR par l'intermédiaire du programme AgriFi (45 000 000 EUR) et du programme AgriBiz (43 500 000 EUR)]. En outre, 36 600 000 EUR sont toujours en cours de mise en œuvre au titre du 10^e FED, du programme «Kenya Cereal Enhancement Programme» (KCEP - programme de renforcement de la production céréalière au Kenya) et du programme «Improved Productivity and Profitability and Good Agricultural Practice in ASAL areas» (IPP-GAP - amélioration de la

³ Voir: Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa, Luc Christiaensen et Lionel Demery, Banque mondiale, 2007.

productivité et de la rentabilité et bonnes pratiques agricoles dans les zones TASA), qui contribuent également à la croissance et à la productivité du secteur agricole.

- **Points 56 à 62 – L'aide en faveur des infrastructures est importante, mais les plans ne sont pas réalistes au regard du financement disponible**

Le secteur prioritaire des infrastructures durables a été sélectionné sur la base de l'expérience acquise au cours du 10^e FED, l'évaluation alors en cours de l'aide apportée au Kenya par l'UE pour la période 2006-2012 et les opinions bien arrêtées du gouvernement du pays partenaire ayant montré que son incidence sur la croissance économique était élevée.

La Commission convient avec la Cour des comptes qu'un montant de 175 000 000 EUR est insuffisant par rapport aux besoins dans le secteur des infrastructures. Toutefois, le PIN du 11^e FED a été élaboré en sachant que: a) d'autres fonds de l'UE étaient octroyés dans ces domaines par l'intermédiaire de programmes thématiques et régionaux⁴, et qu'un financement mixte permettrait d'accroître considérablement l'incidence des subventions de l'UE; b) les actions des États membres de l'UE renforceraient l'empreinte de l'UE; c) d'autres partenaires de développement apporteraient également leur financement. Si les besoins d'un secteur clé sont trop importants pour un partenaire de développement seul, la seule solution est de mettre en commun les ressources, en application de l'une des principales thématiques du programme pour le changement, le partenariat.

Le montant du soutien de l'UE aux infrastructures d'énergie et de transport dans le programme indicatif national (175 000 000 EUR) doit être cumulé avec les fonds provenant des programmes thématiques et régionaux de l'UE, dont l'effet a été démultiplié grâce à leur association à des prêts accordés par des instituts de financement du développement (IFD). Ce financement mixte, qui consiste à combiner les subventions de l'UE et les prêts des IFD, était également considéré comme la modalité de mise en œuvre privilégiée dans le programme indicatif national du 11^e FED.

En outre, la Commission souligne que lorsqu'il est envisagé de recourir à de nouvelles modalités de financement telles que le financement mixte et les garanties budgétaires, il convient de tenir compte des ressources financières mobilisées et pas uniquement du volet «subventions» utilisé (ou des fonds provisionnés dans le cas des garanties). Le rapport de la Cour des comptes se concentre uniquement sur le volet «subventions» lorsqu'il s'agit

⁴ Par exemple, le «Projet de route Malindi - Lunga Lunga/Horohoro - Bagamoyo: phase I», avec une contribution de l'UE de 30 000 000 EUR provenant du programme indicatif régional du 11^e Fonds européen de développement et le projet d'énergie éolienne du lac Turkana, avec une contribution de l'UE de 25 000 000 EUR (participation privilégiée en fonds propres) provenant du fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures.

d'opérations de financement mixte, passant ainsi à côté de l'effet de levier de ces fonds, qui peut atteindre un facteur de dix. Il est important de souligner cette réalité, dès lors qu'elle est conforme au programme d'action d'Addis-Abeba et à l'objectif de mobiliser des fonds du secteur privé afin de combler le déficit de financement actuel pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD).

Enfin, la Commission et le SEAE souhaitent rappeler que l'Union européenne ne travaille pas de manière isolée et que ses fonds sont complémentaires à ceux alloués par d'autres donateurs. Pour améliorer les synergies, l'Union européenne s'est engagée dans un exercice de programmation conjointe au Kenya avec les États membres de l'UE représentés dans le pays ainsi que la Banque européenne d'investissement.

- **Points 63 à 67 – L'aide en faveur de la gouvernance ne ciblait pas directement la lutte contre la corruption**

La Commission et le SEAE conviennent que la corruption est l'un des plus grands obstacles au développement du Kenya, bien qu'il s'agisse d'un problème de société profondément enraciné qui ne peut être abordé de front. Soutenir les systèmes électoraux afin de favoriser l'émergence d'une politique fondée sur les grands enjeux, promouvoir l'accès à la justice et accroître la transparence des finances publiques sont des aspects importants sur lesquels il convient de travailler pour aider la société kényane à passer d'un contrat social motivé par la corruption et le favoritisme à une démocratie moderne opérationnelle.

En ce qui concerne le choix de se concentrer sur l'accès à la justice pour les pauvres et les peines de substitution à l'emprisonnement, celui-ci a été clairement posé en accord avec la politique de l'UE en matière de justice et de droits de l'homme. La décision a pris en compte le manque d'accès significatif à la justice pour les pauvres dans le pays ainsi que les conditions inhumaines et la surpopulation dans les centres de détention et les prisons kényanes, dues au recours important et souvent abusif à la détention provisoire.

L'intervention de l'UE en matière de justice au Kenya visait également à améliorer la qualité et l'efficacité du système de justice pénale, y compris le renforcement des capacités et le développement organisationnel du Bureau du directeur des poursuites pénales (BDPP). En principe, le renforcement du système de justice pénale et, en particulier, du BDPP devrait permettre au pays partenaire d'améliorer ses capacités à mener des enquêtes sur les affaires pénales, y compris les affaires de corruption, et à poursuivre celles-ci en justice.

En outre, l'aide apportée au Kenya par l'UE s'est concentrée sur la gestion des finances publiques. Il a été démontré que l'amélioration de la gestion des finances publiques est associée à une amélioration de la perception de la corruption, après avoir tenu compte d'autres facteurs. L'amélioration des contrôles de la gestion des finances publiques semble être plus importante que l'amélioration de la transparence. Par conséquent, le renforcement

de la gestion des finances publiques – exécution du budget, comptabilité, audit et surveillance – a une influence sur la corruption et constitue un objectif raisonnable des réformes lorsqu’il s’agit de juguler la corruption.

L’Union européenne a également contribué à la lutte contre la corruption par ses activités diplomatiques. Les ambassadeurs de l’UE l’ont régulièrement évoquée lors de leurs rencontres avec leurs homologues à tous les niveaux du gouvernement kényan, et en particulier à l’occasion du dialogue mené au titre de l’article 8. Enfin, il convient de mentionner la lutte contre la corruption lancée par le président Kenyatta après sa réélection en 2018.

Dernier point, mais non des moindres, la Commission et le SEAE souhaitent souligner que la corruption n’est pas le seul indicateur de l’engagement d’un pays en faveur des réformes structurelles. Dans le dernier classement de la Banque mondiale sur la facilité de faire des affaires en 2020, l’attrait du Kenya pour les investisseurs a encore gagné 6 places par rapport à l’année précédente, pour devenir la 56^e économie sur 190, alors qu’en 2017, le pays ne se trouvait qu’à la 92^e place.

Points 68 à 78 – Impact/réalisations du 10^e FED au Kenya

- **Points 69 à 72 – Le soutien de l’UE en faveur des routes a permis de faciliter l’accès aux services de base, mais sa contribution au développement économique n’est pas démontrée**

La Commission considère que le soutien de l’UE en faveur des routes a amélioré l’accès aux services de base et que cet impact peut être retracé. La route Merille-Marsabit, construite à l’aide de fonds de l’UE, en est un bon exemple. Le trafic quotidien moyen pour la période de décembre 2018 à janvier 2020 était de 543 véhicules de toutes catégories dans les deux sens. Cela représente une augmentation d’environ 22 % par rapport à 2017, et de près de 400 % depuis 2014. Ces données révèlent une incidence très importante sur ce qui était auparavant une région très négligée et isolée du Kenya.

La plupart des partenaires de projet de l’UE reconnaissent la forte influence de la route en question sur la transformation économique. L’usine de lait de chamelle, qui a été visitée par la Cour des comptes, a fourni d’autres preuves corroborantes. L’usine s’est en effet agrandie et a augmenté ses ventes. Le lait peut désormais y être transporté depuis une région beaucoup plus vaste et fournira des revenus aux fournisseurs, précisément grâce à la route financée par l’UE. Cet exemple illustre bien l’incidence économique de la route sur la population de la région.

La Commission reconnaît que l’absence de route n’est qu’une des barrières au commerce entre l’Éthiopie et le Kenya. D’autres activités financées par l’UE, telles que

l'opérationnalisation plus complète du poste-frontière unique de Moyale (financé par un programme du programme indicatif régional du 11^e FED), ou des initiatives de la Commission, telles que l'actuelle initiative pour la Corne de l'Afrique (avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement), qui vise à surmonter les effets négatifs de la ségrégation régionale, s'attaquent à ces autres obstacles.

- **Points 73 à 76 – Un tiers de l'aide octroyée au Kenya au titre du 10^e FED a servi à soutenir les petits exploitants agricoles des régions TASA, dont l'incidence sur l'économie générale du pays est faible**

La Commission souhaite souligner que l'aide apportée au Kenya au titre du 10^e FED dans le secteur de l'agriculture avait des objectifs plus larges que l'effet sur l'économie générale du Kenya. La Commission considère que les retombées des projets doivent être évaluées par rapport à leur objectif au moment de leur conception et de leur approbation, ce qui comprenait l'amélioration de la sécurité alimentaire, l'amélioration de la préparation et de la résistance à la sécheresse, ainsi que la contribution à la réduction de la pauvreté dans les zones rurales, grâce à une productivité accrue et à l'accès aux marchés.

La Commission convient avec la Cour des comptes que le renforcement des chaînes de valeur agricoles dans la transformation pourrait contribuer à accroître les recettes d'exportation et à créer des emplois. La Commission souhaite rappeler que l'intégration des petits exploitants agricoles dans les chaînes de valeur de l'industrie agroalimentaire a été au cœur des projets AgriFi et AgriBiz susmentionnés.

CONCLUSION

La Commission et le SEAE considèrent que l'aide apportée au Kenya par l'UE était fondée sur les besoins spécifiques du pays et visait principalement à atteindre l'objectif global de l'UE de réduction de la pauvreté, tel qu'il est inscrit dans le traité sur l'UE. Les ressources étant limitées et dans un contexte de développement soumis à la volatilité, des choix doivent être posés lors de la phase de programmation et adaptés au cours de la mise en œuvre afin de tenir compte des chocs externes et internes. Ces choix étaient rationnels, fondés sur une analyse solide et sur les points forts de la coopération de l'UE, tout en intégrant de nouveaux domaines et de nouvelles approches et en se fondant sur une approche de partenariat avec le Kenya, dont le gouvernement a sollicité et largement soutenu les secteurs choisis.

La Cour des comptes reconnaît également un effet sur le plan de la capacité de résistance du Kenya dans les points 69, 75 et 78 de son rapport. En conséquence, la Commission et le SEAE considèrent que l'impact des programmes sur les plans du bien-être social et de la résilience nationale devrait être reconnu par la Cour des comptes. Par exemple, la série de programmes «Ending Droughts Emergency» (mettre fin aux urgences liées à la sécheresse) visant à renforcer la résilience du Kenya a connu un tel succès que le gouvernement du

Kenya a décidé de reprendre et de financer l'autorité nationale de gestion de la sécheresse (National Drought Management Authority - NDMA) sur le budget de l'État. La NDMA est désormais une agence du gouvernement du Kenya qui a pour mandat d'établir des mécanismes garantissant que la sécheresse n'entraîne pas de situations d'urgence et que les effets du changement climatique soient suffisamment atténués.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 – Reconsidérer l'approche d'allocation de l'aide au développement de l'UE

En fonction du résultat de la procédure législative ordinaire en cours pour l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI), la base juridique proposée par la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, la Commission et le SEAE acceptent la recommandation 1.a) et n'acceptent pas la recommandation 1.b).

En ce qui concerne la recommandation 1.a), la Commission et le SEAE tiennent à souligner que la définition détaillée de l'allocation des fonds relève de la compétence de la Commission en matière d'exécution du budget et de gestion des programmes (article 17 du traité sur l'UE), sur la base des critères adoptés par les colégislateurs pour cette allocation – voir les critères d'allocation à l'article 11, paragraphe 2, de la «proposition de règlement du Parlement européen (PE) et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale» (IVCDCI)⁵.

Dans ce cadre, la Commission, comme elle l'a fait par le passé, informera dûment les institutions européennes concernées sur la méthode de répartition des fonds entre les pays tiers, y compris les pays ACP. Il convient de souligner que, puisque la Commission a proposé d'intégrer la coopération avec les pays ACP dans le budget de l'UE, le rôle du Parlement européen sera renforcé par rapport à son rôle dans le cadre du Fonds européen de développement, pour ce qui est notamment des pouvoirs législatif, budgétaire et de contrôle. Les modalités exactes de la participation des États membres dans le cadre du comité IVCDCI, du Conseil et du Parlement européen à la gouvernance de l'IVCDCI doivent encore être discutées lors des négociations législatives de l'IVCDCI.

En ce qui concerne la recommandation 1.b), la Commission et le SEAE ne l'acceptent pas pour deux raisons principales. Premièrement, la Commission et le SEAE considèrent que la signification de l'expression «introduire des conditions particulières» n'est pas claire dans le

⁵ La Commission et le SEAE notent que les références faites dans les réponses à la proposition d'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) sont sans préjudice de l'issue de la procédure législative ou ne préjugent pas de l'issue de la procédure législative en cours.

contexte des allocations, dès lors que les performances et les engagements des pays figuraient parmi les critères utilisés, aux côtés des besoins et de l'impact, dans l'allocation du 11^e FED. Les critères de performance comprenaient l'état de droit et le contrôle de la corruption comme dimensions de la gouvernance.

Deuxièmement, la Commission et le SEAE considèrent que l'introduction du concept de «conditionnalité» (tel qu'il ressort de la formulation de la recommandation) va au-delà des critères d'«engagement» ou de «performance» des pays partenaires dans l'allocation de la future coopération bilatérale (sur la base d'un seul indicateur ou d'un sous-ensemble d'indicateurs). Cela ne serait pas conforme à l'accord de Cotonou ni, à l'avenir, au texte proposé par la Commission au titre de l'article 11, paragraphe 2, de l'IVCDI, qui prévoit que les programmes géographiques doivent être fondés sur:

- «a) les besoins des partenaires, déterminés sur la base de critères précis, tenant compte de la population, de la pauvreté, des inégalités, du développement humain, de la vulnérabilité économique et environnementale, et de la résilience de l'État et de la société;
- b) les capacités des partenaires à générer et à mobiliser des ressources financières et leurs capacités d'absorption;
- c) les engagements et les résultats des partenaires, suivant des critères tels que la réforme politique et le développement social et économique;
- d) l'impact potentiel du financement de l'Union dans les pays et régions partenaires».

Les négociations législatives en vue de l'adoption de l'IVCDI n'ont pas encore été conclues et la Commission et le SEAE, dans l'attente du résultat de ces négociations, ne sont pas en mesure d'accepter cette recommandation.

Recommandation n° 2 – Évaluer la masse critique lors de la sélection des secteurs prioritaires au Kenya

La Commission et le SEAE acceptent la recommandation 2, étant entendu que la masse critique est considérée en termes de connaissances, de ressources humaines (y compris la capacité de dialogue politique) et de ressources financières.

Dans le nouveau consensus européen pour le développement de 2017, l'UE et les États membres se sont engagés à renforcer la coopération en augmentant le recours à la programmation et à la mise en œuvre conjointes. Dans le cadre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI) proposé au titre du prochain cadre financier pluriannuel, la programmation conjointe est l'approche privilégiée. Le concept de masse critique devra être considéré dans le contexte de l'effort conjoint de l'UE et des États membres vers un objectif commun et non d'une organisation isolée. À l'avenir, la proposition d'IVCDI augmentera la capacité des garanties budgétaires,

renforçant ainsi la capacité de la Commission à mobiliser des fonds du secteur privé et à atteindre la masse critique.

Recommandation n° 3 – Accorder la priorité au développement économique durable et à l'état de droit au Kenya

La Commission et le SEAE acceptent en partie la recommandation n° 3. Le SEAE et la Commission donneront la priorité au développement économique durable au Kenya, mais ne peuvent s'engager, au moment de l'audit, à donner la priorité à l'état de droit et aux secteurs ayant la capacité d'attirer des investissements directs étrangers et d'augmenter les exportations. Ces secteurs ne sont peut-être pas ceux où l'impact sur la réduction de la pauvreté sera le plus important et pourraient constituer des domaines que d'autres partenaires de développement seraient mieux à même de soutenir.

La Commission et le SEAE continueront à travailler avec le Kenya dans le cadre du traité de Lisbonne et à soutenir l'éradication de la pauvreté et le développement durable, comme le prévoient également le Programme 2030 et ses objectifs de développement durable à l'horizon 2030 pour tous les futurs partenariats internationaux de l'UE.

En outre, il convient de noter que l'article 12 de la proposition d'IVCDCI établit que les programmes indicatifs pluriannuels (PIP) définissent les domaines prioritaires retenus en vue d'un financement par l'Union et que ces PIP sont fondés sur les éléments suivants:

- «a) une stratégie nationale ou régionale sous la forme d'un plan de développement ou d'un document similaire, ou
- b) un document-cadre exposant la politique de l'Union vis-à-vis du ou des partenaires concernés, y compris un document conjoint de l'Union et des États membres.»

Outre la hiérarchisation des secteurs en fonction du plan national de développement du pays partenaire et des priorités et intérêts des États membres de l'UE tels qu'établis par l'IVCDCI, les priorités de la Commission en matière de coopération au développement pour la prochaine période de cinq ans comprennent le pacte vert, les technologies numériques et fondées sur les données, les partenariats pour les migrations, la croissance durable et l'emploi ainsi que la gouvernance, la paix et la sécurité. Dans ce contexte, la promotion d'une croissance durable et la création d'emplois décents figurent parmi les priorités de la coopération actuelle et future de l'UE.

La Commission et le SEAE souhaitent souligner que même dans un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure tel que le Kenya, certains fonds doivent être alloués en priorité pour renforcer la résilience du pays et soutenir les plus pauvres (y compris les réfugiés et les communautés d'accueil). En outre, i) ce n'est pas uniquement la mobilisation

des investissements directs étrangers qui importe, mais également la mobilisation des ressources nationales (telles que les pensions et les fonds) et des transferts de fonds à des fins productives; ii) la lutte contre la marginalisation, l'inégalité et la pauvreté dans les zones défavorisées ne doit pas être négligée.

Équipe d'audit

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III (Action extérieure/Sécurité et justice). L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Juhan PARTS, Membre de la Cour, assisté de M. Ken-Marti VAHER, chef de cabinet, et de M. Margus KURM, attaché de cabinet.

Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	16.10.2018
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	13.3.2020
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	16.6.2020
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	23.7.2020

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-4829-7	ISSN: 1977-5695	DOI: 10.2865/687204	QJ-AB-20-013-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-4827-3	ISSN: 1977-5695	DOI: 10.2865/122581	QJ-AB-20-013-FR-Q

Dans le présent rapport d'audit, nous nous sommes penchés sur l'utilisation de l'aide au développement apportée au Kenya au titre du Fonds européen de développement (FED), qui représente la principale source de financement de l'UE en faveur de ce pays. Le Kenya a obtenu 435 millions d'euros au titre du FED pour la période 2014-2020. Nous avons examiné le processus d'allocation de l'aide du FED et constaté qu'il ne permettait pas de faire dépendre cette dernière de la performance ou de la gouvernance des pays, ni de leur volonté de mener des réformes structurelles. Nous avons en outre observé que les fonds étaient répartis entre de nombreux domaines et que la Commission n'avait pas expliqué en quoi les secteurs ayant bénéficié de l'aide étaient les plus à même d'aider le Kenya à réduire sa pauvreté, ni comment ils allaient y parvenir. Bien que les projets audités aient généralement produit les réalisations et les effets escomptés, leur impact sur le développement global du pays n'a pas encore été démontré. Nous appuyant sur nos travaux concernant le Kenya, nous recommandons de repenser l'approche suivie pour allouer l'aide aux pays ACP. Nous recommandons aussi d'accorder la priorité à certains secteurs du Kenya et de veiller tout particulièrement à cibler l'aide de manière à obtenir des résultats tangibles.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors